



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

PRONUNCIAMIENTOS PGE

Febrero 2026

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 febrero de 2026 y, en adelante, con periodicidad mensual.

Ab. Juan Carlos Larrea Valencia
Procurador General del Estado

Contenido

No.	Fecha de pronunciamiento	INSTITUCIÓN PÚBLICA Materia de la consulta	pág.
1	02-feb-26	CONSEJO DE LA JUDICATURA PAGO DE INTERESES Y COMPENSACIÓN POR APORTES DISPUESTOS JUDICIALMENTE	4
2	04-feb-26	MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES AUSENCIA DE TIPIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA	15
3	04-feb-26	UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO PÉRDIDA ESTABILIDAD DOCENTES IES PÚBLICAS	23
4	05-feb-26	CORPORACIÓN NACIONAL DE FINANZAS POPULARES Y SOLIDARIAS POTESTAD COACTIVA Y FUNCIONES DEL LIQUIDADOR	33
5	05-feb-26	CUERPO DE INGENIEROS DEL EJÉRCITO ACCIÓN DE REPETICIÓN	42
6	11-feb-26	ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DEL LITORAL, ESPOL CONSULTORÍA	50
7	12-feb-26	INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS TRANSFERENCIA DE ACCIONES DE UNA C.E.M. A UNA S.A.	61
8	18-feb-26	CONSEJO DE LA JUDICATURA FACULTAD DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA PARA REGULAR LA FIANZA DE LOS DEPOSITARIOS JUDICIALES	72
9	24-feb-26	ETAPA CUENCA RESTRICCIONES ESPECÍFICAS PARA CONTRATISTAS DE OBRAS	77
10	24-feb-26	CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO RECURSO DE REVISIÓN EN RESOLUCIONES DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y CIVILES	84

Oficio No. **15030**

Quito, DM, **02 FEB 2026**

Magíster
Jorge Mauricio Maruri Vecilla
DIRECTOR GENERAL
CONSEJO DE LA JUDICATURA
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. CJ-DG-2025-1225-OF, de 19 de septiembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se reformuló la consulta inicialmente planteada en los siguientes términos:

“1. Para los casos en que servidores de la entidad, hayan sido cesados en funciones y posteriormente, a través de sentencias ejecutoriadas se dispone el reintegro y pago de las obligaciones derivadas de la seguridad social ¿Cabe la imposición de intereses por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en los términos dispuestos en el artículo 89 de la Ley de Seguridad Social, al pago de los aportes que no se realizaron por parte del empleador, durante el tiempo que el servidor cesado no laboró en la entidad?”

2. Para los casos en que servidores de la entidad, hayan sido cesados en funciones y posteriormente, a través de sentencias ejecutoriadas se disponga el reintegro y pago de las obligaciones derivadas de la seguridad social. ¿Es aplicable la compensación prevista en el artículo 25 del Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social?”

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico contenido en el memorando No. CJ-DNJ-2025-1255-M, de 18 de septiembre de 2025, suscrito por el Director Nacional de Asesoría Jurídica del Consejo de la Judicatura (en adelante, “CJ”), quien citó como fundamentos jurídicos los artículos 11, 34, 76, 82, 83, 226, 367, 368 y 370 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 14, 104 y 105 del Código Orgánico Administrativo² (en adelante, “COA”), 98 y 300 del Código Orgánico General de Procesos³ (en adelante, “COGEP”); 1572 del Código Civil⁴ (en adelante, “CC”), 73,

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 COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017; última reforma publicada el 26 de junio de 2025.

³ COGEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 506 de 22 de mayo de 2015, última reforma publicada el 7 de julio de 2025.

⁴ CC, codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005; última reforma publicada el 13 de marzo de 2025.



74, 89 y 100 de la Ley de Seguridad Social (en adelante, "LSS"); 20, 22, 23, 24 y 25 de la Resolución del Consejo Directivo del IESS, No. C.D. 625, que contiene el Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social⁵ (en adelante, "RARGIESS"). Con fundamento en los cuales concluyó:

"3. ANÁLISIS

(...) 3.1. Multas por retardo en pago de aportes

Bajo este preámbulo, los artículos 367, 368 y 370 de la Constitución de la República del Ecuador establecen que la seguridad social es un seguro universal obligatorio, administrado por el IESS y financiado por empleadores, afiliados y el Estado. Los empleadores deben registrar a sus trabajadores y pagar los aportes dentro de los quince (15) días posteriores al mes al que correspondan los aportes, siendo responsabilidad de los respectivos funcionarios cumplir con los plazos señalados, conforme lo establecen los artículos 73 y 74 de la Ley de Seguridad Social.

Así también, el artículo 89 Ibidem, señala que la mora en el pago de aportes y obligaciones al IESS genera intereses al máximo convencional permitido por el Banco Central más cuatro puntos. La mora se entiende como el retraso en el cumplimiento de la obligación y produce efectos económicos y jurídicos, garantizando la sostenibilidad del sistema.

3.2. Reintegro de funciones por sentencia judicial

En ciertos casos, los jueces ordenan el reintegro de servidores cesados, el pago de remuneraciones no percibidas y de aportes a la seguridad social. Aunque la desvinculación se produjo mediante actos administrativos legítimos en su momento, (...).

Sin embargo, con base a la garantía Constitucional de que todo acto administrativo es impugnable, estos se podrán sujetar a la verificación de la existencia de vulneración de derechos constitucionales (acciones de protección), o al control de legalidad (jurisdicciones contenciosas administrativas), en los cuales se determinará la legitimidad o no del acto impugnado, siendo este el momento en donde una sentencia puede echar abajo la legitimidad del acto administrativo.

En consecuencia, los empleadores deben cumplir con tres obligaciones:

- 1. Reintegrar al servidor en sus funciones.*
- 2. Pagar remuneraciones dejadas de percibir.*
- 3. Cancelar las aportaciones a la seguridad social correspondientes al tiempo de desvinculación.*

3.3. Pago de aportes en casos de reintegro

⁵ RARGIESS, emitido mediante Resolución No. 625, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 403 de 4 de marzo de 2021; última reforma publicada el 21 de enero de 2025.

Respecto al pago de las obligaciones derivadas de la seguridad social, los artículos 73 y 74 de la Ley de Seguridad Social en concordancia con los artículos 20, 22, 23 y 24 del Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, establecen la obligatoriedad del empleador de inscribir al trabajador o servidor como afiliado del seguro universal obligatorio, desde el primer día de labor y remitir al IESS el aviso de entrada, en virtud de lo cual se generan los correspondientes valores a cancelar por concepto de aportes.

En la práctica, al registrar los avisos de entrada de servidores reintegrados, el sistema genera planillas con aportes y también intereses, lo que genera dudas jurídicas. La Dirección considera que los intereses no proceden porque durante la desvinculación el empleador no estaba obligado a pagar aportes, y la obligación surge solo desde la sentencia que ordena el reintegro. Por tanto, los intereses deberían calcularse únicamente desde el incumplimiento de la sentencia, no antes. Esto plantea una duda sobre la aplicación del artículo 89 de la Ley de Seguridad Social en estos casos.

4. PRONUNCIAMIENTO

*Ante lo expuesto y conforme el análisis realizado, esta Dirección Nacional de Asesoría Jurídica, concluye que, **no cabe la imposición de intereses por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en los términos dispuestos en el artículo 89 de la Ley de Seguridad Social**, al pago de los aportes que no se realizaron por parte del empleador, durante el tiempo que el servidor cesado no laboró en la entidad, ya que el procedimiento establecido en los artículos 73, 74 de la Ley de Seguridad Social, así como los artículos 20, 22, 23, 24 y 25 del Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, prevén un proceso específico en el cual se hace referencia a un porcentaje de compensación y no al cobro de intereses.*

En cumplimiento del principio de legitimidad, el derecho de restitución de funciones de un servidor, originado en una sentencia judicial, no implica que el empleador que lo cesó, ha incumplido con el pago de los aportes al IESS, durante el tiempo que éste no estuvo laborando en la institución, más bien, conforme a la retrotracción jurídica, el derecho de restitución implica reconocer y pagar todas las obligaciones derivadas de la seguridad social, por el tiempo que duró la desvinculación del servidor”.

De manera previa a atender la consulta, mediante oficios No. 12084, de 3 de julio de 2025, y No. 12541, de 31 de julio de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó la reformulación de las consultas planteadas en el oficio No. CJ-DG-2025-0818-OF, de 24 de junio de 2025, habiendo recibido respuesta mediante el oficio actualmente analizado.

Por otra parte, a fin de contar con mayores elementos de análisis para atender sus consultas, con oficio No. 13254, de 24 de septiembre de 2025, este organismo solicitó al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, “IESS”) la emisión del criterio jurídico institucional correspondiente. Dicha respuesta fue remitida mediante oficio No. IESS-DG-2025-0604-O, de 8 de octubre de 2025, acompañado del memorando No. IESS-PG-2025-0992-M, de 1 de octubre de 2025, suscrito por el Procurador del IESS.



En dicho informe, además de la normativa citada por la entidad consultante, se incluyó el artículo 34 de la CRE y, con base en dicho marco normativo, el Procurador del IESS expuso y concluyó lo siguiente:

3.- ANÁLISIS JURÍDICO:

(...) En este marco, las decisiones judiciales que disponen el reintegro de un trabajador cesado producen efectos retroactivos, consolidando la existencia continua de la relación laboral.

De ello se deriva que la relación laboral se entiende jurídicamente ininterrumpida, con lo cual persiste la obligación del empleado de afiliarse y aportar al IESS durante todo el período de separación indebida, sin que pueda alegarse interrupción o suspensión del deber contributivo.

Respecto al pago de intereses por mora patronal, el artículo 89 de la Ley de Seguridad Social dispone categóricamente que la falta de envío oportuno de aportes genera intereses obligatorios, al máximo convencional permitido por el Banco Central del Ecuador incrementado en cuatro puntos. Obligación que se complementa con la prohibición expresa del artículo 100 Ibidem, que veda la exoneración de intereses, multas y recargos.

Consecuentemente, los empleadores que no entregaren en su debida oportunidad los aportes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social pagarán, además de las obligaciones patronales, los intereses correspondientes por el tiempo de la mora. Por tanto, en los casos motivo de la consulta, el hecho generador de los aportes; esto es, la existencia de la relación laboral, nunca se extinguió jurídicamente, por el contrario, subsistió en todo momento, y la mora en su pago activa automáticamente la obligación de cancelar intereses, que constituyen ingresos de orden público destinados a garantizar la sostenibilidad del sistema. (Art. 372 Const.).

La Ley de Seguridad Social en su artículo 100 dispone: “PROHIBICIÓN DE EXONERACIÓN DE INTERESES Y MULTAS. - Prohíbese la exoneración de intereses, multas y más recargos causados por la mora en la remisión de aportes, fondos de reserva y descuentos que ordenare el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Al formular las liquidaciones para convenios permitidos por la Ley, se cuidará de incluir los intereses, multas y más recargos, bajo pena de destitución de todos los funcionarios y servidores encargados de autorizar y tramitar dichos convenios”.

Entonces, el IESS está jurídicamente impedido de exonerar o renunciar a los intereses derivados de la mora patronal, pues estos constituyen ingresos legalmente establecidos que nutren los fondos y reservas. La exigencia de intereses es una derivación directa de la obligación constitucional de preservar la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social (Art. 372 Const.). Por tanto, su cobro es irrenunciable, obligatorio y de orden público.

En lo relativo a la compensación prevista en el artículo 25 del Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera del IESS, contenido en la Resolución Nro. C.D. 625, debe precisarse que tal figura procede excepcionalmente frente a pagos

indebidos o en exceso. En el supuesto bajo análisis, no se verifica dicha circunstancia, sino una omisión patronal que debe ser regularizada con efecto retroactivo. Solo en la hipótesis estricta de la existencia de créditos líquidos, ciertos y exigibles a favor del empleador frente al IESS, podría considerarse la viabilidad de una compensación.

4.- CONCLUSIÓN:

Los aportes patronales generados durante el periodo de cesación, posteriormente corregido por sentencia judicial, son plenamente exigibles con efecto retroactivo. La mora en el pago de dichos aportes genera la obligación ineludible de cancelar los intereses respectivos, conforme lo establecen los artículos 89 y 100 de la Ley de Seguridad Social, en armonía con el principio de intangibilidad de los fondos y reservas de la seguridad social. (CRE, artículo 372).

La figura de compensación prevista en el artículo 25 del Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera del IESS resulta inaplicable a los casos consultados, salvo en la hipótesis excepcional de acreditación fehaciente de créditos líquidos, ciertos y exigibles a favor del empleador frente al IESS.

En consecuencia, corresponde al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social exigir a los empleadores el pago de aportes y de los intereses generados durante el periodo de cesación de los servidores reintegrados por sentencia judicial, descartando la aplicación generalizada de la compensación”.

Los informes jurídicos emitidos por el CJ y el IESS presentan criterios divergentes respecto de la procedencia del cobro de intereses por mora patronal en casos de servidores que fueron cesados en funciones y posteriormente reintegrados mediante sentencias ejecutoriadas. Por un lado, el CJ sostiene que el reintegro implica reconocer y pagar las obligaciones derivadas de la seguridad social correspondientes al periodo de desvinculación; sin embargo, considera que no procede el cobro de intereses, puesto que, antes de la ejecutoria de la sentencia que ordenó el reintegro, no existía obligación exigible de afiliación ni de pago de aportes, al no encontrarse vigente la relación de servicios por acto administrativo. Por el contrario, el IESS mantiene que, al disponerse el reintegro con efecto retroactivo, la relación laboral se entiende jurídicamente ininterrumpida, por lo que la obligación de afiliación y de pago de aportes se retrotrae al periodo de cesación. En tal virtud, sostiene que la falta de pago genera automáticamente intereses por mora patronal, conforme lo previsto en los artículos 89 y 100 de la LSS.

Sobre la aplicación de la compensación prevista en el artículo 25 del RARGIESS, el CJ afirma que su procedencia debe ser evaluada por las instancias técnicas del Instituto en cada caso concreto; mientras que el IESS considera que dicha compensación no resulta aplicable en estos supuestos, salvo que existan créditos líquidos, ciertos y exigibles a favor del empleador frente al Instituto.

2.- Análisis.-

Para el presente pronunciamiento, el análisis se estructura en los siguientes ejes: i) Presunción de legitimidad de los actos administrativos y su impugnación; ii) Efectos de la sentencia y suspensión del acto administrativo; iii) Derecho a la afiliación al Seguro Social e interés por mora patronal; y, iv) compensación prevista en el artículo 25 del RARGIESS.



2.1. Presunción de legitimidad de los actos administrativos y su impugnación.-

El artículo 82 de la CRE determina que la seguridad jurídica se *“fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*. Por su parte, el artículo 226 ibídem consagra el principio de legalidad al establecer que las autoridades *“ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley”*.

El artículo 14 del COA desarrolla el principio de juridicidad estableciendo que la actuación administrativa se somete a la Constitución, la ley, los principios y la jurisprudencia aplicable.

Por otra parte, el artículo 98 del COA define el acto administrativo como la declaración unilateral de voluntad de la administración con efectos jurídicos directos y, el artículo 99 ibídem, prevé sus requisitos de validez. A su vez, el artículo 229 del mismo cuerpo legal determina que, por regla general, los actos administrativos *“presumen legítimos y deben ser ejecutados luego de su notificación”*. De forma concordante, el artículo 329 del COGEP dispone que *“Los actos administrativos gozan de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad”*; y, el artículo 311 señala que *“Son válidos y eficaces los actos del sector público expedidos por autoridad pública competente, salvo que se declare lo contrario”*.

Al respecto, el derecho a impugnar los actos administrativos se encuentra reconocido como una garantía constitucional por el artículo 173 de la CRE y establece que *“Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”*.

En sede administrativa, la impugnación de actos administrativos se rige generalmente por el COA y el inciso primero de su artículo 229 añade que *“La interposición de cualquier recurso administrativo o judicial no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo que la persona interesada lo solicite dentro del término de tres días, petición que será resuelta en un término igual”*.

En el ámbito disciplinario propio de la Función Judicial, la impugnación se rige por el Código Orgánico de la Función Judicial⁶ (en adelante, *“COFJ”*) y el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del CJ. El artículo 119 COFJ determina que: *“Las decisiones del Pleno del Consejo de la Judicatura en los sumarios disciplinarios no serán susceptibles de recurso alguno en la vía administrativa”*, y también que: *“Las decisiones del director provincial, serán apelables, dentro del término de tres días desde la notificación, para ante el Pleno del Consejo de la Judicatura. De esta decisión no cabrá recurso alguno”*.

Así, el artículo 120 del COFJ determina las causales por las cuales un servidor de la Función Judicial cesa definitivamente en el cargo y deja de pertenecer a ella, sin perjuicio de las distintas formas de cesar funciones propias de cada modalidad contractual o laboral.

Por lo tanto, los actos administrativos que disponen el cese de funciones se presumen válidos y producen efectos mientras no exista resolución administrativa o sentencia judicial firme que

⁶ COFJ, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 544 de 9 de marzo de 2009; última reforma publicada el 26 de junio de 2025.

determine lo contrario. En sede judicial, la impugnación de tales actos corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, según lo disponen los artículos 216 y 217 del COFJ, y de acuerdo con las acciones previstas en el artículo 326 del COGEP: “1. *La de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos. (...)*”, y “2. *La de anulación objetiva o por exceso de poder que tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal*”.

De la normativa analizada se desprende que: i) los actos administrativos gozan de la presunción de legitimidad y ejecutoriedad; ii) dichos actos son impugnables en vía administrativa y judicial; iii) el COFJ regula de manera especial el procedimiento disciplinario, las causales de cesación y los mecanismos de impugnación interna aplicables; y, iv) la revisión judicial de los actos administrativos corresponde a la justicia contenciosa administrativa.

2.2. Efectos de la sentencia y suspensión del acto administrativo.-

El artículo 300 del COGEP establece que la jurisdicción contencioso administrativa tiene por objeto tutelar los derechos de las personas y controlar la legalidad de los hechos, actos o contratos administrativos del sector público, y resolver las controversias derivadas de la relación jurídico-administrativa. Asimismo, dispone que la “*Cualquier reclamo administrativo se extinguirá, en sede administrativa, con la presentación de la acción contencioso tributaria o contencioso administrativa. No serán admisibles los reclamos administrativos una vez ejercidas las acciones contencioso tributarias o contencioso administrativas*”.

En cuanto a la suspensión del acto administrativo impugnado, el primer inciso del artículo 330 del COGEP dispone que: “*A petición de parte, el juzgador podrá ordenar en el auto inicial la suspensión del acto administrativo, cuando de los hechos alegados en la demanda y las pruebas acompañadas, aparezca como justificado un juicio provisional e indiciario favorable a la pretensión exhibida, sin que esto implique una decisión anticipada sobre el fondo (...)*”. La norma agrega que “*Cuando el acto administrativo produzca daños irremediables o de muy difícil remediación por la vulneración de los derechos del administrado, el juzgador podrá ordenar en el auto inicial o en sentencia cuando sea el caso, la suspensión del acto administrativo y de sus efectos, a pedido de parte (...)*”.

Por su parte, el artículo 88 del COGEP establece que “*la sentencia es la decisión de la o del juzgador acerca del asunto o asuntos sustanciales del proceso*”, y el artículo 97 ibidem determina que “*Las sentencias y autos no aprovechan ni perjudican sino a las partes que litigaron en el proceso sobre el que recayó el fallo, salvo los casos expresados en la ley*”.

En relación con su cumplimiento, el artículo 331 prevé que: “*Una vez ejecutoriada la sentencia la o al juzgador ordenará bajo prevenciones legales que la institución del Estado cumpla lo dispuesto en la misma*”, y el artículo 371 ibidem dispone que “*si se trata de ejecución de sentencia ejecutoriada, la o el juzgador designará una o un perito para la liquidación de capital, intereses y costas en el término concedido para el efecto. Previamente la o el actor tendrá el término de cinco días para presentar los comprobantes de respaldo de gastos conforme con las normas de costas previstas en este Código*”.

de

Añade el mismo artículo que *“en los procesos laborales, las y los juzgadores y tribunales de instancia, cuando condenen a una de las partes al pago de indemnizaciones u obligaciones no satisfechas, están obligados a determinar en el fallo la cantidad que se debe pagar”*.

De lo expuesto se desprende que: i) la jurisdicción contencioso administrativa es un mecanismo para impugnar actos administrativos y hacer efectivo el control judicial de legalidad; ii) la sentencia que acoge la pretensión del administrado declara la ilegalidad del acto administrativo impugnado y pone fin al proceso, produciendo efectos obligatorios para las partes; iii) los actos administrativos mantienen su presunción de legitimidad y ejecutoriedad hasta que una sentencia firme disponga lo contrario; y, iv) la ejecución de la sentencia implica la obligación institucional de restituir la situación jurídica del administrado conforme lo ordenado por el juzgador.

2.3. Derecho a la Afiliación al Seguro Social e interés por mora.-

El artículo 33 de la CRE reconoce al trabajo como un derecho y un deber social, mientras que el artículo 34 consagra a la seguridad social como *“El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado”*.

En armonía con lo señalado, el artículo 370 de la CRE determina que el sistema de seguridad social está a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad que goza de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, y responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados.

De acuerdo con el artículo 2 de la LSS, son sujetos *“obligados a solicitar protección”* del Seguro Universal Obligatorio de sus Afiliados *“(...) las personas **que perciben ingresos** por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación laboral o sin ella (...)”*.

A su vez, el artículo 4 de la LSS establece, entre las fuentes de financiamiento del Seguro Universal Obligatorio de sus Afiliados, lo siguiente:

- “a. La aportación individual obligatoria de los afiliados, para cada seguro;*
- b. La aportación patronal obligatoria de los empleadores, privados y públicos, para cada seguro, cuando los afiliados sean trabajadores sujetos al Código del Trabajo;*
- c. La aportación patronal obligatoria de los empleadores públicos, para cada seguro, cuando los afiliados sean servidores sujetos a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa”*.

De manera específica, el artículo 73 de la LSS dispone que *“El empleador está obligado, bajo su responsabilidad y sin necesidad de reconvención, a inscribir al trabajador o servidor como afiliado del Seguro Universal Obligatorio de sus Afiliados desde el primer día de labor, y a remitir al IESS el aviso de entrada dentro de los primeros quince (15) días”*. Además, esta disposición determina que: *“El empleador dará aviso al IESS de la modificación del sueldo o salario, la enfermedad, la separación del trabajador, u otra novedad relevante para la historia laboral del asegurado, dentro del término de tres (3) días posteriores a la ocurrencia del hecho”*. Por otra parte, el segundo inciso del artículo 74 ibídem señala que *“Las cantidades correspondientes se transferirán y pagarán por mensualidades vencidas, dentro del plazo de quince (15) días posteriores al mes al que correspondan los aportes, bajo la responsabilidad de*

los respectivos funcionarios. El aporte patronal del Estado por sus trabajadores afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se remitirá juntamente con los aportes personales”.

Respecto de la mora patronal, el artículo 89 de la LSS prevé que:

“La mora en el envío de aportes, fondos de reserva y descuentos por préstamos quirografarios, hipotecarios y otros dispuestos por el IESS y los que provengan de convenios entre empleadores y el Instituto, causará un interés equivalente al máximo convencional permitido por el Banco Central del Ecuador, a la fecha de liquidación de la mora, incrementado por cuatro puntos”.

Asimismo, el artículo 100 ibidem prohíbe *“la exoneración de intereses, multas y más recargos causados por la mora en la remisión de aportes, fondos de reserva y descuentos que ordenare el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Al formular las liquidaciones para convenios permitidos por la Ley”.*

En consecuencia, el incumplimiento de las obligaciones de inscripción del afiliado y aviso de entrada establecidas en el artículo 73 y 74 de la LSS genera responsabilidad para el empleador.

Por otra parte, el literal f) del artículo 5 del Reglamento General de Responsabilidad Patronal, contenido en la Resolución No. C.D. 677⁷, emitida por el Consejo Directivo del IESS, prescribe que no serán considerados como causa para la determinación de Responsabilidad Patronal:

“El pago de los aportes por restitución del empleado al cargo del que fue destituido, resultante de los fallos judiciales que ordenaren el reconocimiento retroactivo de haberes, siempre que dicho pago sea efectuado dentro del plazo de quince (15) días siguientes a la fecha en la cual el trabajador cobró los sueldos autorizados por el juez”.

Asimismo, el artículo 3 de la citada Resolución define la mora patronal como el *“incumplimiento en el pago de aportes del Seguro General Obligatorio, o de seguros adicionales contratados, fondos de reserva, descuentos, y otras obligaciones, dentro de la fecha máxima de pago establecida en la Ley de Seguridad Social y el Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera”.*

El artículo 4 de la norma referida define a la Responsabilidad Patronal como aquella sanción económica impuesta al empleador que se encontrare en mora al momento de producirse el siniestro y/o entrega de beneficio, y que deberá pagar el IESS para cubrir el correspondiente valor actuarial de las prestaciones a que podrían tener derecho un afiliado, jubilado o derechohabiente por la inobservancia de las disposiciones de la LSS. En caso de procederse de la manera descrita, el IESS concederá inmediatamente las prestaciones cuando se cumplan los requisitos de ley y determinará la correspondiente Responsabilidad Patronal al empleador, mediante el procedimiento respectivo y en observancia de las excepciones antes descritas.

En armonía con lo anterior, el numeral 1 del artículo 1567 del CC establece que *“Cuando no se ha cumplido la obligación dentro del término estipulados, salvo que la ley, en casos especiales, exija que se requiera al deudor para constituirle en mora”.*

⁷ Resolución No. C.D 677 Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, publicada en el Registro Oficial No. 683 de 14 de noviembre de 2024.



Para el caso de obligaciones que consistan en el pago de una cantidad de dinero, el artículo 1575 ibidem prevé que la mora se sujetará a las siguientes reglas:

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

De la normativa analizada se concluye que: i) el derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y el responsable del sistema de seguridad social es el IESS; ii) tienen derecho a solicitar la protección del Seguro Universal Obligatorio las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación laboral o sin ella, siendo obligación del empleador garantizar dicha protección desde el inicio de la relación laboral; iii) el empleador está obligado a inscribir al trabajador o servidor como afiliado del Seguro Universal Obligatorio desde el primer día de labores, a remitir oportunamente el aviso de entrada y a informar al IESS cualquier novedad relevante en la historia laboral, como el aviso de salida, dentro de los términos legalmente previstos; iv) la mora patronal se configura cuando el empleador incumple su obligación de pagar aportes dentro del plazo legalmente determinado, generando el devengue de intereses obligatorios equivalentes al máximo convencional permitido por el Banco Central del Ecuador incrementado en cuatro puntos, y prohibiéndose la exoneración de intereses, multas y recargos derivados de dicho incumplimiento; y, v) en los casos de reintegro de un servidor o trabajador por sentencia ejecutoriada que ordene el reconocimiento retroactivo de haberes, el pago de los aportes correspondientes se encuentra exento de responsabilidad patronal, siempre que se realice dentro del plazo señalado en el literal f) del artículo 5 del Reglamento General de Responsabilidad Patronal, lo cual no implica la exclusión del pago de intereses derivados de la mora en el cumplimiento de aportes atrasados.

2.4. Compensación prevista en el artículo 25 del Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (RARGIESS).-

El artículo 25 del RARGIESS, al que se refiere la segunda consulta, trata sobre el registro de novedades extemporáneas y señala que *“El IESS registrará novedades en forma extemporánea de manera excepcional cuando exista lo siguiente: 1. **Sentencia ejecutoriada**. No se admitirá actas de mediación, laudos arbitrales, ni transacciones, según lo contemplado en la Ley de Arbitraje y Mediación y Código Civil. (...)”.*

El mismo artículo dispone, en sus incisos penúltimo y último, que:

“Una vez registradas las novedades extemporáneas, ya sea por inspecciones, reclamos o generadas por el empleador, éstas tendrán una compensación en la base de aportación; tomando en consideración que en la Constitución de la República del Ecuador determina que el sistema de seguridad social funciona con base a criterios de sostenibilidad y solvencia.

El porcentaje de la compensación será establecido por la Dirección Actuarial de Investigación y Estadística”.

Por su parte, la Disposición General Décima Séptima del mismo Reglamento refuerza dicha atribución al ordenar que *“Dentro del término de sesenta (60) días, la Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística, emitirá los estudios sobre los porcentajes de compensación en las bases de aportación para los registros de novedades extemporáneas, según lo dispuesto en el artículo 25 del presente Reglamento”.*

En virtud de lo expuesto, se evidencia que: i) el registro extemporáneo de novedades por reintegro derivado de sentencia judicial ejecutoriada se encuentra expresamente previsto en el artículo 25 del RARGIESS; ii) el eventual reconocimiento de compensación en la base de aportación depende de una evaluación técnica que corresponde exclusivamente al IESS, a través de la Dirección Actuarial de Investigación y Estadística; y, iii) por tanto, es dicha entidad la competente para determinar la procedencia y el alcance de la compensación contemplada en la normativa antes señalada.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la primera consulta, se concluye que, de acuerdo con los artículos 34 y 370 de la CRE, 89 y 100 de la LSS, y 229 del COA, la obligación patronal de realizar aportes al IESS se torna exigible únicamente a partir de la ejecutoria de la sentencia que ordena el reintegro del servidor o funcionario. En consecuencia, no es procedente la imposición de intereses por los aportes correspondientes al período en que el servidor se mantuvo cesado en virtud de un acto administrativo válido y eficaz hasta que una sentencia ejecutoriada declaró lo contrario.

En relación con la segunda consulta, se concluye que, de conformidad con el artículo 25 y la Disposición General Décima Séptima del RARGIESS, es aplicable la compensación por el registro extemporáneo de novedades; y, para el efecto, la Dirección Actuarial de Investigación y Estadística del IESS determinará el porcentaje de la compensación.

Sin perjuicio de todo lo antes expuesto, se recuerda que, según el artículo 89 de la LSS, la mora en el envío de los aportes causa interés, debiendo tomarse en consideración el plazo previsto en el artículo 74 ibídem.

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. Francisco Xavier Abad Guerra
Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

Oficio N° 15075

Quito, D.M., 04 FEB 2026

Ingeniero

Luis Alberto Jaramillo Granja

MINISTRO DE PRODUCCIÓN, COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES

Presente.

De mi consideración:

Mediante oficio No. MPCEI-MPCEI-2026-0031-O, de 26 de enero de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“1. ¿Ante la derogatoria expresa de la prohibición de vinculación que constaba en el artículo 43 del Código Orgánico de la Producción, Comercio Exterior e Inversiones (COPCI), reformado por la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y generación de Empleo (LOEEGE), publicada en el registro Oficial Suplemento 461 de 20 de diciembre de 2023, es aplicable la infracción contenida en el actual artículo 50.25 del COPCI aun cuando carece de una base sustantiva que defina la conducta prohibida?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se depende que:

El informe jurídico, sin número ni fecha, aprobado y suscrito por el Coordinador General de Asesoría Jurídica, encargado, del Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones (en adelante “MPCEI”), citó los artículos 76 numeral 3, 82, 226 y 227 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); 22, 29, 30, 55 y 63 del Código Orgánico Administrativo² (en adelante, “COA”); 43 y la Disposición Transitoria Tercera del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones³ (en adelante, “COPCI”); 43, 50.25, 50.27 y las Disposiciones Generales Novena y Décima de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo⁴ (en adelante, “LOEEGE”); 92 y la Disposición General Octava del Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal⁵ (en adelante, “RALOFP”); 11 numeral 19, 23 letras r, y) y bb), y la Disposición General Tercera del Reglamento General de la LOEE⁶ (en adelante, “RGLOEEGE”); y, 92 y la Disposición Transitoria Séptima del Reglamento de Inversiones del COPCI⁷. Con base en dicha normativa analizó y concluyó lo siguiente:

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

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

³ COPCI, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 351 de 29 de diciembre de 2010.

⁴ LOEEGE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 461 de 20 de diciembre de 2023.

⁵ LOFP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 309 de 21 de agosto de 2018.

⁶ RGLOEE, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 496 de 9 de febrero de 2024.

⁷ Reglamento de Inversiones del COPCI, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 450 de 17 de mayo de 2011.



“III. ANÁLISIS:

En virtud de los antecedentes y la base legal expuesta, se colige que, el artículo 43 del COPCI, previo a su derogatoria expresada por la LOEEGE, constituía la única norma sustantiva que establecía de manera clara y expresa la prohibición de vinculación entre administradores y operadores de las ZEDE, delimitando el contenido del deber jurídico impuesto a dichos sujetos. No obstante, a partir de la entrada en vigencia de la LOEEGE en diciembre de 2023, dicha disposición fue derogada y sustituida por una regulación que no reproduce ni redefine la prohibición de vinculación, no establece parámetros materiales, subjetivos u objetivos que permitan identificar de manera cierta la conducta prohibida.

Bajo este contexto normativo, y conforme a los principios de legalidad y tipicidad consagrados en el numeral 2 del artículo 76 de la Constitución de la República, nadie puede ser sancionado por una conducta que no se encuentre previamente tipificada en la ley. Este mandato constitucional es concordante con lo dispuesto en el artículo 29 del Código Orgánico Administrativo, que establece que únicamente constituyen infracciones administrativas aquellas acciones y omisiones expresamente previstas en la ley, prohibiendo de manera categórica la aplicación analógica o la interpretación extensiva de las normas sancionadoras. En tal sentido, la infracción prevista en el artículo 50.25 literal b) del COPCI se configura actualmente como un tipo sancionador en blanco sin norma de remisión, lo cual resulta incompatible con el principio de tipicidad estricta.

El ejercicio válido de la potestad sancionadora administrativa exige la concurrencia de una norma sustantiva que describa de manera clara la conducta prohibida y obligatoria, y de una norma sancionadora que establezca la consecuencia jurídica ante su incumplimiento. La ausencia de cualquiera de estos elementos impide el ejercicio legítimo de dicha potestad, por cuanto vulnera el debido proceso y la seguridad jurídica.

(...)

En este contexto, la subsistencia de la infracción prevista en el artículo 50.25 literal b) del COPCI, pese a la derogatoria expresa de la norma sustantiva que contenía la prohibición de vinculación (artículo 43 ibídem) evidencia un error de técnica legislativa, en tanto el legislador eliminó el precepto material que definía la conducta prohibida, per mantuvo vigente la consecuencia sancionadora asociada a su incumplimiento.

Finalmente, el CEPAI, aun cuando ostente atribuciones para conocer y determinar sanciones respecto de los usuarios operadores y usuarios de las ZEDE, carece de competencia material para imponer sanciones administrativas cuando el tipo de infracción invocado no cuenta con una norma sustantiva vigente que defina de forma clara y expresa la conducta prohibida, sin que ello pueda ser suplido mediante interpretación administrativa o reglamentaria.

(...)

No. Ante la derogatoria expresa de ‘prohibición de vinculación’ que constaba en el artículo 43 del Código Orgánico de la Producción, Comercio Exterior e Inversiones - COPCI, efectuada por la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo -LOEEGE, no resulta jurídicamente aplicable la infracción prevista en el



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

15075

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

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES
0010349-2026
Página. 3

artículo 50.52 literal b) del COPCI, en la medida en que dicha disposición sancionadora carece actualmente de una norma sustantiva vigente que defina de manera clara, expresa y previa la conducta prohibida" (lo subrayado me corresponde).

2. Análisis. -

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado en su consulta, el presente análisis se dividirá en los siguientes puntos: i) Prohibición de vinculación entre administradores y operadores de las ZEDE y su régimen sancionatorio; y, ii) Tipificación de infracciones y sanciones administrativas de conformidad con el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica.

2.1. Prohibición de vinculación entre administradores y operadores de las ZEDE y su sanción. -

El artículo 43 del COPCI, vigente antes de la reforma efectuada por la LOEEGE, se encontraba sistemáticamente ubicado en el Título IV "ZONAS ESPECIALES DE DESARROLLO ECONÓMICO", Capítulo II "DE LOS ADMINISTRADORES Y OPERADORES DE LAS ZONAS ESPECIALES DE DESARROLLO ECONÓMICO", y prescribía la siguiente prohibición:

"Los administradores no podrán ostentar simultáneamente la calificación de operador, ni tendrán ninguna vinculación económica o societaria con los demás operadores de la ZEDE, bajo pena de revocación" (lo subrayado me corresponde).

Por su parte, la Disposición Transitoria Tercera del COPCI establece:

"Las zonas francas cuyas concesiones han sido otorgadas al amparo de la Ley de Zonas Francas, continuarán en operación bajo las condiciones vigentes al tiempo de su autorización, por el plazo que dure la concesión. No obstante, las empresas administradoras y usuarias de las actuales zonas francas deberán sujetarse administrativa y operativamente a las disposiciones del presente Código" (el subrayado me pertenece).

En este contexto, el inciso primero del artículo 51 del COPCI, vigente antes de la reforma antes descrita, definía como infracciones graves "aquellas conductas que hacen presumir un actuar inexcusablemente falto de diligencia y cuidado; y, aquellas en las que hubiese reincidencia en una falta leve". El inciso segundo del precitado artículo disponía que: "Son infracciones graves sancionadas con suspensión, cancelación de la calificación de operador o revocatoria de la autorización", según corresponda, entre otras, la siguiente:

b. El incumplimiento a la prohibición de no vinculación prevista para administradores y operadores" (lo subrayado me corresponde).

Posteriormente, el 20 de diciembre de 2023, con la entrada en vigencia de la LOEEGE se reformaron varios artículos del COPCI – incluido el artículo 43 –. Así, el actual y vigente artículo 43 del COPCI prescribe lo siguiente:

"La operación y control de cada área de la Zona Franca estará a cargo del usuario operador que la calificó y bajo la supervisión del ente rector de la producción, comercio exterior e inversiones en conjunto con la autoridad de aduana del Ecuador. El usuario operador deberá estar constituido como persona jurídica de derecho privado, público de

gm



economía mixta nacional o domiciliada en Ecuador en caso de ser persona jurídica extranjera, con capacidad legal para desarrollar actividades de promoción, dirección y administración de la Zona Franca”.

Ahora bien, el actual artículo 50.25 del COPCI, incorporado con LOEEGE, incluye entre las infracciones graves, la siguiente: *“b) El incumplimiento a la prohibición de vinculación prevista entre usuarios operadores y usuarios”*. Adicionalmente, el actual artículo 50.27 ibídem, igualmente agregado por la LOEEGE, prevé que: *“Los usuarios operadores y usuarios de Zonas Francas podrán ser sancionados por las infracciones según la gravedad de cada caso en concreto”* incluyendo, para las infracciones graves, la *“b) Suspensión de la autorización otorgada para desarrollar sus actividades, por un plazo que será establecido en el Reglamento de la presente Ley”* (lo subrayado me corresponde).

En este sentido, la Disposición Derogatoria Primera del RGLOEE derogó expresamente el Reglamento de Inversiones del COPCI, cuyo artículo 92, reformado por el RALOPF⁸, preveía que, para efectos de establecer la vinculación entre Administradores y Operadores de Zonas Especiales de Desarrollo Económico, de conformidad con lo previsto en el COPCI, *“se entiende como vinculadas económica o societariamente a las partes relacionadas, siempre que estas estén domiciliadas en el Ecuador”*. El inciso segundo del referido artículo precisaba que dicha disposición era aplicable únicamente para la aprobación de la autorización otorgada al administrador u operador de una ZEDE, sin perjuicio de las obligaciones tributarias correspondientes conforme a la normativa aplicable.

En la actualidad, la letra r) del artículo 23 del vigente RGLOEE incluye, entre las atribuciones del Comité Estratégico para la Promoción y Atracción de Inversiones (en adelante, “CEPAI”), la siguiente:

“r) Determinar sanciones a los Usuarios Operadores y Usuarios de Zonas Francas, en el ámbito de su competencia mediante resolución motivada con base en los informes técnicos y jurídicos emitidos por el ministerio rector de las inversiones” (lo subrayado me corresponde).

De lo manifestado se desprende que: i) el artículo 43 del COPCI, antes de su reforma, prohibía a los administradores ostentar simultáneamente la calificación de operador o mantener vinculación económica o societaria con los demás operadores de la ZEDE, bajo pena de revocación; ii) el inciso primero del artículo 51 del COPCI, antes de su reforma, incluía como infracción grave el incumplimiento a la prohibición de no vinculación prevista para administradores y operadores; iii) de acuerdo con el vigente artículo 43 del COPCI la operación y control de cada área de la Zona Franca estará a cargo del usuario operador que la calificó y bajo la supervisión del ente rector de la producción, comercio exterior e inversiones en conjunto con la autoridad de aduana del Ecuador, para lo cual, el usuario operador debe estar constituido como persona jurídica de derecho privado, público o de economía mixta nacional o domiciliada en Ecuador; y, iv) el actual COPCI incluye entre las infracciones graves, el incumplir la prohibición de vinculación entre usuarios operadores y usuarios, en cuyo caso procede la suspensión de la autorización otorgada para desarrollar sus actividades.

⁸ RLOFP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 392 de 20 de diciembre de 2018.



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

15075

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

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES

0010349-2026

Página. 5

2.2. La tipificación de infracciones y sanciones administrativas de conformidad con el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica. -

De acuerdo con el artículo 82 de la CRE, el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en *“el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*. En este contexto, el artículo 226 ibídem prevé que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal, *“ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley”* (lo subrayado me corresponde).

Por su parte, el artículo 76 de la CRE establece que: *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso”*, que incluirá, entre otras, las siguientes garantías básicas:

“1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.”

(...)

3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza” (lo subrayado me corresponde).

Respecto de la reserva de ley en materia de tipificación de infracciones y sanciones, el artículo 132 de la CRE determina que *“La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común”*. Al efecto, el citado artículo agrega que *“Se requerirá de ley”*, entre otros casos, para *“2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes”*.

Concordante, el artículo 29 del COA, sobre el principio de tipicidad de las infracciones administrativas, manifiesta:

“Principio de tipicidad. Son infracciones administrativas las acciones u omisiones previstas en la ley.

A cada infracción administrativa le corresponde una sanción administrativa.

Las normas que prevén infracciones y sanciones no son susceptibles de aplicación analógica, tampoco de interpretación extensiva” (lo resaltado me corresponde).

En relación con lo anterior, el artículo 7 del Código Civil (en adelante “CC”) prevé que: *“La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo: (...)”*; y, el inciso primero del artículo 6 ibídem determina que la ley *“entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial y por ende será obligatoria y se entenderá conocida de todos desde entonces”*. En tal virtud, se observa que LOEEGE no ha establecido disposiciones transitorias aplicables al

del

régimen existente previo a la reforma al artículo 43 del COPCI, correspondiente a la materia de la consulta.

En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador, en la Sentencia No. 361-17-EP/22⁹, de 14 de septiembre de 2022, se refirió a la seguridad jurídica y la irretroactividad de la ley en los siguientes términos:

“25. (...) este Organismo ha esclarecido que la seguridad jurídica no pretende ser un mecanismo irrestricto para ‘proteger la vigencia de las reglas’, sino que debe ser entendido como un derecho encaminado a salvaguardar ‘el respeto de los principios esenciales que rigen el desarrollo y aplicación de los derechos, entre los que cuentan, los principios de legalidad, publicidad, irretroactividad, generalidad, previsibilidad, entre otros, garantizados en su mayoría en el artículo 11 de la CRE’

26. Ahora bien, esta Corte ha advertido que ‘el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta, entre otros elementos, en la existencia de normas previas [y es] a partir [del art. 82 de la CRE que] se proscribe la aplicación retroactiva de las normas, claro está, con las excepciones establecidas constitucionalmente’

27. Así, este Organismo ha considerado que la aplicación de normas que no se encuentran vigentes vulnera la seguridad jurídica porque transgrede el principio de irretroactividad garantizado en la Constitución, entre otros derechos. Igualmente, ha dilucidado que se afectan ‘dos de los elementos de la seguridad jurídica’, como lo son la ‘previsibilidad y certeza de las normas’. En cuanto a la certeza, este Organismo ha anotado que se relaciona con ‘un mínimo de estabilidad’ que tienen los titulares del derecho respecto a ‘su situación jurídica, en razón de los hechos ocurridos en el pasado’ y, por otro lado, ‘la previsibilidad [que] le permite generar expectativas legítimas’ sobre las consecuencias de sus actos y la respuesta de las autoridades. En este sentido, esta Corte ha analizado los cargos en los que se acusa la violación a la seguridad jurídica por la aplicación de disposiciones jurídicas derogadas mediante la ‘verifica[ci]ón de] si ha existido o no una observancia de las normas vigentes a la época del proceso.

28. En este sentido, la Corte Constitucional ha establecido que ‘[l]a retroactividad resulta estrictamente excepcional puesto que, so la Constitución permitiera en general la aplicación retroactiva de las normas, se anularía el derecho a la seguridad jurídica, pues sería imposible para las personas obtener certeza en sus relaciones jurídicas, ya que sus comportamientos pasados podrían originarles consecuencias futuras, desconocidas e imposibles de prever al momento de realizar la conducta.

(...)

43. En función de la jurisprudencia de esta Corte, se colige que la aplicación de normas derogadas, generalmente, acarrea una vulneración a otros derechos o preceptos constitucionales, pues trastoca la claridad, publicidad y el carácter previo que deben tener todas las normas que serán aplicadas a los titulares del derecho reconocido en el artículo 82 de la Constitución, mismo que demanda la certidumbre que se debe brindar a los sujetos procesales”.

⁹ Sentencia 361-17-EP/22 de 14 de septiembre de 2022, publicada en la Edición Constitucional del Registro Oficial No. 121 de 21 de noviembre de 2022.



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

15075

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

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES

0010349-2026

Página. 7

Adicionalmente, mediante el pronunciamiento contenido en el oficio No. 13887, de 14 de noviembre de 2025, esta Procuraduría, al referirse al principio de favorabilidad en materia sancionadora administrativa en el supuesto de que una conducta se modifique por una ley posterior, concluyó lo siguiente:

“3. Pronunciamiento.

En atención a los términos de la primera consulta, se concluye que (...) el principio de favorabilidad en materia administrativa sancionadora comprende tanto la determinación de la sanción como la tipificación de la conducta infractora y la imposición de la sanción.

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

(...) En tal sentido, los hechos ocurridos antes de la entrada en vigencia de la Ley (...) se regirán por la normativa vigente al momento de su comisión, salvo que la nueva ley resulte más benigna, en cuyo caso deberá aplicarse la nueva de forma retroactiva. La verificación de cuál norma resulta más favorable corresponde al órgano competente de control y sustanciación, en observancia del principio de legalidad y del debido proceso. Es decir, si una conducta ya no es considerara sancionable luego de la reforma, no puede sancionarse al administrado” (lo subrayado me pertenece).

De lo expuesto se observa que: i) los servidores públicos pueden ejercer únicamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la CRE y la ley; ii) dentro de las garantías del debido proceso se reconoce el no ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado expresamente en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza, ni se le aplicará una sanción no prevista por la CRE o la ley; iii) el principio de tipicidad exige que las infracciones administrativas únicamente sean las acciones u omisiones previstas en la ley, por lo tanto, las infracciones y sanciones no son susceptibles de aplicación analógica ni de interpretación extensiva; iv) la ley rige únicamente para lo venidero, no tiene efecto retroactivo, salvo que la ley lo haya dispuesto o sea pertinente la aplicación del principio de favorabilidad entre dos o más sanciones para una misma conducta; v) la aplicación de normas que no se encuentran vigentes vulneraría la seguridad jurídica y transgrediría el principio de irretroactividad, repercutiendo sobre la previsibilidad y certeza de las normas, así como la claridad, publicidad y el carácter previo que deben tener aquellas para ser aplicadas a los administrados; vi) si una conducta ya no es sancionable en virtud de una reforma, no se puede sancionar al administrado por la referida conducta; y, vii) la actuación sobre la base de normas o cláusulas generales o indeterminadas respecto de una infracción o sanción por parte del órgano sancionador, resultaría en un acto arbitrario fuera de los límites de la legalidad, tipicidad, proporcionalidad y previsibilidad.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 43 de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, que sustituyó el TÍTULO IV “Zonas Especiales de Desarrollo Económico”, del Libro II “Del Desarrollo de



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES
0010349-2026
Página. 8

Inversión Productiva y de sus Instrumentos” del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, y en virtud de la derogatoria de la prohibición de vinculación que se encontraba prevista en el artículo 43 del COPCI, vigente antes de la referida reforma, la conducta consistente en la prohibición de vinculación ha quedado desprovista de una descripción normativa sustantiva vigente, indispensable para su configuración como infracción administrativa sancionable.

En tal sentido, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 del Código Civil, el artículo 29 del Código Orgánico Administrativo, así como con el derecho a la seguridad jurídica y los principios de legalidad, tipicidad, favorabilidad e irretroactividad, se colige que la letra b) del artículo 50.25 del vigente Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones tipifica como infracción grave el incumplimiento de una prohibición que no se encuentra actualmente prescrita ni desarrollada de manera expresa en el ordenamiento jurídico aplicable a la materia objeto de la consulta. En consecuencia, ante la ausencia del elemento esencial de tipificación de la conducta, no es aplicable la infracción contenida en el artículo 50.25 letra b).

Asimismo, la aplicación de normas derogadas, sin que se haya previsto un régimen de transición o una determinación expresa de retroactividad, configuraría una vulneración a los principios de legalidad, seguridad jurídica, debido proceso e interdicción de la arbitrariedad, que rigen el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora.

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

Anexo: Oficio No. 13887, de 14 de noviembre de 2025

Oficio No. **15089**

Quito D.M., **04 FEB 2026**

Doctor
Gonzalo Nicolay Samaniego Erazo, PhD.
RECTOR
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO (UNACH)
Riobamba. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. 00661-UNACH-R-2025, de 22 de septiembre de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se consultó lo siguiente:

“¿La pérdida de la titularidad conforme lo determinada (sic) en el artículo 157 de la Ley Orgánica de Educación Superior en caso de no graduarse en los programas de doctorado corresponde solo al personal académico titular Agregado, o a todo el personal académico titular Auxiliar, Agregado y Principal al que se le hay (sic) otorgado licencia para dichos estudios de doctorado Phd?”

Frente a esta interrogante, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico de la consultante, contenido en el oficio No. 127-P-UNACH-2025, de 22 de septiembre de 2025, suscrito por el Procurador General de la Universidad Nacional de Chimborazo (en adelante, “UNACH”), citó los artículos 156 y 157 de la Ley Orgánica de Educación Superior¹ (en adelante, “LOES”) y 102 del Reglamento de Carrera y Escalafón del Personal de Educación Superior² (en adelante, “RCEPASES”). Con base en dicha normativa, manifestó y concluyó lo siguiente:

“(…)

Bajo estas consideraciones y toda vez que de conformidad al artículo 156 de la Ley Orgánica de Educación Superior y 102 del Reglamento de Carrera y Escalafón del (sic) del Personal Académico de las Instituciones de Educación, expedido por el CES, garantiza el perfeccionamiento académico para el personal académico titular de las IES, existe un vacío legal que tiene que ver con la aplicación del artículo 157 de la Ley Orgánica de Educación Superior, en cuanto a definir ¿Qué sucedería en el caso que un docente titular auxiliar o titular principal beneficiario de licencia para cursar estudios

¹ LOES, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 298 de 12 de octubre de 2010.

² RCEPASES, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 506 de 30 de julio de 2021.



de Doctorado PhD. reprobare sus estudios o no logre graduarse de dicho programa de estudios, perderían estos la titularidad?

Partiendo de un análisis constitucional, diremos que el contenido del artículo 102 del Reglamento de Carrera y Escalafón expedido por el Consejo de Educación Superior establece un principio de igualdad entre el personal académico de las diferentes categorías, en cuanto a la concesión de licencia para cursar estudios de Doctorado PhD., es decir tanto el personal académico titular auxiliar, agregado y principal, tienen derecho a licencia con remuneración total o parcial para cursar estudios de Doctorado PHD; en cuyo caso, los docentes a quienes se les hubiere otorgado el beneficio referido en líneas anteriores, tienen en igual grado, la obligación de culminar su proceso formativo hasta su graduación, la obtención del título y su registro en la Senescyt y en el caso de no hacerlo, también deberían ser sancionados con la pérdida de la titularidad de conformidad con lo establecido en el artículo 157 de la Ley Orgánica de Educación Superior y no solamente el docente titular agregado.

Criterio jurídico:

De los antecedentes citados y de conformidad al análisis jurídico realizado se concluye que, en aplicación al principio de igualdad, por el cual el personal académico titular de las Instituciones de Educación Superior, tiene derecho al perfeccionamiento académico y por ende a contar con la respectiva licencia para cursar estudios de Doctorado PhD., sin distinción del grado escalafonario en el que se encuentren, la sanción de pérdida de la titularidad dispuesta en el artículo 157 de la Ley Orgánica de Educación Superior para el personal docente (profesor) titular agregado, aplica de igual manera para el personal docente titular auxiliar y principal que hubiere sido beneficiario de dicha licencia.”

Con el objeto de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficio No. 13333, de 30 de septiembre de 2025, esta Procuraduría solicitó al Consejo de Educación Superior (en adelante, “CES”) que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta.

Mediante oficio No. CES-CES-2025-0811-CO, de 17 de octubre de 2025, ingresado en esta institución el mismo día, el CES atendió el requerimiento realizado y adjuntó el criterio jurídico del Procurador del CES, contenido en el oficio S/N, de 16 de octubre de 2025, en el que, además de las normas consideradas por la consultante, citó los artículos 226, 349, número 1 del 353 de la Constitución de la República del Ecuador³ (en adelante, “CRE”); 14 y 22 del Código Orgánico Administrativo⁴ (en adelante, “COA”); 70, 166 y 169 de la LOES; 1, 2, 34, 35, 36 y 100 del RCEPASES; 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales⁵ (en adelante, “LOGJCC”), 18 del Código Civil⁶; y la sentencia No. 009-17-SIN-CC, de 12 de abril de 2017, emitida por la Corte Constitucional. Con base en lo anterior manifestó y concluyó lo siguiente:

³ CRE, publicada en el Registro Oficial 449 de 29 de julio de 2008.

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

⁵ LOGJCC, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

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

“(...)

Se debe traer a colación en este punto lo previsto en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), el cual contempla los métodos y reglas de interpretación constitucional y ordinaria, entre ellas su numeral 7 prescribe: ‘Cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal (...)’, lo cual concuerda con la regla primera del artículo 18 del Código Civil, la que señala que cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal.

En función de lo expuesto, se subraya, por un lado, que el artículo 157 de la Ley en cuestión debería ser entendido siguiendo los métodos y reglas de interpretación descritos en el párrafo que antecede; y, por otro lado, que superaría las atribuciones y competencias de este Consejo efectuar una interpretación de la LOES.

Adicionalmente a lo analizado, se debe considerar que el personal académico de las universidades y escuelas politécnicas (UEP) públicas, por mandato del artículo 70 de la LOES, son servidores públicos sujetos a un régimen propio, que regula su ingreso, promoción, estabilidad, evaluación, perfeccionamiento, escalas remunerativas, fortalecimiento institucional, jubilación y cesación, el que deberá estar contenido en el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior expedido por el CES.

En observancia de lo anterior y con base en la potestad normativa que ha sido explicado, este Organismo expidió el Reglamento de Carrera y Escalafón del Personal Académico del Sistema de Educación Superior mediante Resolución RPC-SE-19-No.055-2021, vigente desde el 28 de junio de 2021, reformado por última ocasión a través de Resolución RPC-SE-06-No.012-2024 de 27 de febrero de 2024.

Así, el artículo 100 del RCEPASES contempla lo expuesto, por una parte, determinando la obligación de que las UEP elaboren un plan de perfeccionamiento para cada período académico, cuya ejecución se debe realizar a través de licencias, becas, ayudas económicas y otros; y, por otra, señalando que, entre los programas de perfeccionamiento, se encuentran, los programas doctorales que realice el personal académico titular agregado y auxiliar.

Conviene precisar que el RCEPASES en su artículo 102 regula lo relativo al perfeccionamiento académico, ejecutado mediante el régimen de licencias. Sobre este aspecto la norma aclara que este régimen se aplica al personal titular de las UEP (sin distinción entre auxiliares, agregados y principales), a fin de garantizar la continuidad del desarrollo profesional del personal permanente de las universidades y escuelas politécnicas.

La aludida disposición contempla la posibilidad de que el personal académico titular sin distinción solicite licencias para cursar estudios doctorales (PhD), pudiendo estas ser remuneradas total o parcialmente. La norma establece que su duración será de cuatro años para estudios a tiempo completo y cinco para estudios a tiempo parcial, lo cual responde a estándares internacionales del tiempo de duración de los programas doctorales.



El artículo en mención distingue licencias con y sin remuneración, permitiendo en ambos casos la continuidad del vínculo laboral durante el periodo de estudios, protegiendo, de esta manera, la estabilidad del personal académico durante el ejercicio de su derecho al perfeccionamiento. Se precisa, además, que el otorgamiento de la licencia remunerada, dependerá de la disponibilidad presupuestaria de cada institución; y, que la licencia sin remuneración, será por el periodo oficial de duración de los estudios. Finalmente, la disposición amplía las facilidades del perfeccionamiento a licencias para actividades post doctorales o estancias de investigación, con o sin remuneración.

Tal como se ha mencionado previamente, el artículo 102 contempla las facilidades para el perfeccionamiento del personal académico titular sin distinción. Sobre este aspecto, resulta pertinente mencionar los requisitos de formación del personal académico agregado y principal, contemplados en los artículos 34, 35 y 36 del RCEPASES.

Así, de acuerdo con la norma, para las categorías de docente auxiliar y agregado se requiere contar con al menos grado académico de maestría; y, para la categoría de docente principal, se requiere obligatoriamente contar con título de doctorado PhD o su equivalente.

*Lo antes indicado implica que la norma impulsa la promoción del personal académico al grado escalafonario siguiente a aquel en el que se encuentra, a partir del cumplimiento de ciertos requisitos, entre los que, principalmente, se refieren a la formación académica. En este contexto, resulta claro que, **es el personal docente agregado el que podrá acceder al grado escalafonario de principal, una vez que cuente con el título de PhD.***

En la línea de lo señalado, es importante traer a colación que el sistema de escalafón del personal académico se constituye en el conjunto ordenado de categorías, requisitos y derechos que regula la carrera docente dentro de las instituciones de educación superior, que estructura la progresión profesional y jerárquica desde su ingreso hasta los niveles más altos de docencia e investigación. Lo anterior guarda plena coherencia con lo dispuesto en el artículo 349 de la Constitución de la República y el artículo 70 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Por tanto, se precisa que los procedimientos y parámetros para el desarrollo de los planes de perfeccionamiento del personal académico, que incluyen licencias, becas y ayudas económicas, le corresponde a cada universidad y escuela politécnica en ejercicio del derecho a su autonomía responsable reconocido a nivel constitucional y legal (...)"

De los informes jurídicos previamente citados se aprecia que para la entidad consultante el artículo 157 de la LOES establece la posibilidad de sancionar administrativamente al docente que no llegare a graduarse del programa de doctorado para el cual se le otorgó la licencia respectiva. En ese sentido, menciona que la referida sanción debería imponerse a todos los docentes que se les hubiere otorgado licencia para cursar estudios de Doctorado y no hubieran cumplido con la obtención del título y su respectivo registro en la SENESCYT. Por su parte, el CES determina que el artículo 157 de la LOES es claro en su sentido para ser interpretado desde su literalidad, siendo el personal docente agregado el que podrá acceder al grado escalafonario de principal, una vez que cuente con el título de PhD.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) Tipología y régimen del personal docente de las IES públicas; ii) Garantías de capacitación y condiciones de perfeccionamiento académico.

2.1.- Tipología y régimen del personal docente de las IES públicas. -

El artículo 349 de la CRE determina que el Estado garantizará al personal docente, en todos los niveles y modalidades, *“estabilidad, actualización, formación continua y mejoramiento pedagógico y académico (...)”*. La misma norma añade que *“La ley regulará la carrera docente y el escalafón; establecerá un sistema nacional de evaluación del desempeño y la política salarial en todos los niveles. Se establecerán políticas de promoción, movilidad y alternancia docente”*.

El artículo 350 ibídem prescribe que el sistema de educación superior tiene, entre otras, la siguiente finalidad: *“formación académica y profesional con visión científica y humanista, así como: la investigación científica y tecnológica”*.

El artículo 351 ibídem dispone que el sistema de educación superior está integrado por universidades y escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos, así como por los conservatorios de música y artes. De acuerdo con las letras b) y e) del artículo 18 de la LOES, el Estado reconoce autonomía responsable a las instituciones de educación superior (en adelante, *“IES”*), que incluye la autonomía académica, expresada en la libertad de expedir sus estatutos y gestionar sus procesos internos dentro de los límites fijados por la ley.

Respecto del régimen laboral de las instituciones públicas del sistema de educación superior, el inciso segundo del artículo 70 de la LOES establece lo siguiente:

“Las y los profesores, técnicos docentes, investigadores, técnicos de laboratorio, ayudantes de docencia y demás denominaciones afines que se usan en las instituciones públicas de educación superior, son servidores públicos sujetos a un régimen propio que estará contemplado en el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, que fijará las normas que rijan el ingreso, promoción, estabilidad, evaluación, perfeccionamiento, escalas remunerativas, fortalecimiento institucional, jubilación y cesación” (el subrayado me pertenece).

En este contexto, el artículo 71 ibídem establece el principio de igualdad de oportunidades para todos los actores del sistema de educación superior, el mismo que consiste en garantizar *“las mismas posibilidades en el acceso, permanencia, movilidad y egreso del sistema, sin discriminación de género, credo, orientación sexual, etnia, cultura, preferencia política, condición socioeconómica, de movilidad o discapacidad”*.

Adicionalmente, para la selección del personal académico y el ejercicio de la docencia y la investigación en las instituciones del Sistema de Educación Superior, el artículo 91 ibídem determina:

“(…) no se establecerán limitaciones que impliquen discriminaciones derivadas de su religión, etnia, edad, género, posición económica, política, orientación sexual, discapacidad o de cualquier otra índole, ni éstas podrán ser causa de remoción, sin



perjuicio de que el profesor o la profesora e investigador o investigadora respete los valores y principios que inspiran la institución, y lo previsto en la Constitución y esta Ley (...)".

De este modo, el artículo 92 ibídem dispone que *"se garantiza su designación o contratación y su ejercicio laboral sin discriminaciones de ningún tipo, conforme lo establecido en la Constitución y esta Ley"*.

En ese contexto, en cuanto a la tipología del personal académico, el artículo 147 ibídem establece que el personal en las universidades y escuelas politécnicas *"estará conformado por profesores o profesoras e investigadores o investigadoras"*.

Así, el artículo 149 ibídem ordena que los profesores e investigadores de las Universidades y Escuelas Politécnicas (en adelante "UEP") pueden ser *"titulares, invitados, ocasionales, honorarios y eméritos"*, y prevé que su dedicación podrá ser *"a tiempo completo, a medio tiempo y a tiempo parcial; y, previo acuerdo, exclusiva o no exclusiva"*. El tercer inciso de la norma precitada establece que los profesores e investigadores particulares podrán ser: *"principales, agregados o auxiliares"*.

El artículo 150 ibídem establece los requisitos para ser profesor titular principal de una UEP y el inciso final dispone que *"Los profesores titulares agregados o auxiliares deberán contar como mínimo con título de maestría afín al área en que ejercerán la cátedra, los demás requisitos se establecerán en el reglamento respectivo"* (el subrayado me pertenece).

En tal virtud, el artículo 2 del RCEPASES⁷ establece que su objeto es regular *"los aspectos relacionados a la carrera y escalafón del personal académico, personal de apoyo académico y autoridades académicas"*, y señala en su inciso segundo – respecto de las Instituciones de Educación Superior (en adelante "IES") públicas – que también regula:

"(...) la carrera, el ingreso, promoción, estabilidad, evaluación, perfeccionamiento, escalas remunerativas, fortalecimiento institucional, jubilación y cesación del personal académico, del personal de apoyo académico y autoridades académicas" (el resaltado me pertenece.).

El artículo 4 ibídem prescribe que el personal académico de las UEP puede ser *"titulares, ocasionales, invitados, honorarios y eméritos"*. Los titulares, según su inciso segundo, son aquellas personas que ingresan a la carrera y escalafón del profesor e investigador del sistema de educación superior mediante concurso público de merecimientos y oposición, y se categorizan en: *"auxiliares, agregados y principales"*. La misma norma dispone en su inciso final que *"La condición de titular garantiza la estabilidad laboral de conformidad con la ley"*.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 58 y 62 ibídem, el sistema de escalafón *"promueve la excelencia académica mediante el reconocimiento y estímulo de los méritos del personal académico titular"*; para el efecto, se fijan categorías, niveles y grados escalafonarios, que

⁷Mientras que, respecto de los docentes de IES privadas, el mencionado RECEPASES prevé que *"su ingreso, permanencia, terminación de la relación laboral, se establece en el Régimen Especial de Trabajo para el Régimen Especial de Trabajo para el personal académico de las IES particulares expedido por el ente rector del trabajo en coordinación con el Consejo de Educación Superior y el Órgano Rector de la Política Pública de Educación Superior."*

consisten en los puestos que, en función de la categoría y nivel, ocupan los miembros del personal académico y determina su remuneración.

Finalmente, el régimen del personal docente, según los artículos 75, 76 y 77 del RCEPASES, contempla el derecho a la promoción del personal académico, así como los requisitos y disposiciones generales para dicha promoción.

De lo expuesto se concluye que: i) el Estado garantizará al personal docente en todos sus niveles y modalidades, estabilidad, actualización, formación continua, mejoramiento y perfeccionamiento pedagógico y académico; ii) la LOES regula la carrera docente y el escalafón, ordena que se establecerán políticas de promoción, movilidad y alternancia docente; iii) el Estado reconoce la autonomía responsable a las IES para expedir sus estatutos, normativa interna y gestión de sus procesos internos; iv) en cuanto al régimen laboral y tipología de los docentes de las IES públicas, los profesores son servidores públicos sujetos a un régimen propio contemplado en la LOES y el RCEPASES, que, además, establecen las normas para su ingreso, promoción, estabilidad, evaluación, perfeccionamiento, escalas remunerativas y limitaciones; v) el personal académico de las UEP estará conformado por profesores titulares y no titulares, los primeros se subdividen en principales, agregados y auxiliares; y, vi) la LOES establece los requisitos, condiciones y características para ingreso y promoción para los distintos tipos de personal académico titular.

2.2. Garantías de capacitación y condiciones de perfeccionamiento académico. -

El artículo 156 de la LOES dispone que en el RCEPASES se garantizará, para los profesores de las universidades públicas, la capacitación y perfeccionamiento permanentes, debiendo obligatoriamente constar en sus respectivos presupuestos *"partidas especiales destinadas a financiar planes de becas o ayudas económicas para especialización o capacitación y año sabático"*.

Por otra parte, el artículo 157 ibídem prescribe lo siguiente: *"Facilidades para perfeccionamiento de los profesores o profesoras e investigadores o investigadoras.- Si los profesores titulares agregados de las universidades públicas cursaren posgrados de doctorado, tendrán derecho a la respectiva licencia, según el caso, por el tiempo estricto de duración formal de los estudios. En el caso de no graduarse en dichos programas el profesor de las universidades públicas perderá su titularidad. Las instituciones de educación superior deberán destinar de su presupuesto un porcentaje para esta formación."*

Así, el artículo 100 del RCEPASES desarrolla la precitada garantía del perfeccionamiento del personal académico y dispone:

"Las universidades y escuelas politécnicas elaborarán el plan de perfeccionamiento para cada período académico, para lo cual considerarán los requerimientos del personal académico, así como los objetivos, fines institucionales y los resultados de la evaluación integral de desempeño.

(...)

Los programas de perfeccionamiento se ejecutarán a través de becas, ayudas económicas, entre otros. Las condiciones y los montos de ayudas económicas serán



definidos por el órgano colegiado superior de la universidad o escuela politécnica, los mismos que deberán ser planificados y constarán en su presupuesto institucional.

Además, la universidad o escuela politécnica deberá establecer los parámetros y procedimientos para su devengación" (el subrayado me pertenece).

Respecto de las facilidades para el mencionado perfeccionamiento académico, el artículo 102 ibídem indica que el personal académico titular de las UEP "podrá solicitar una licencia para la realización de estudios doctorales (PhD)"; la misma norma permite que dichas licencias sean remuneradas total o parcialmente, hasta por cuatro años si es un programa a tiempo completo, o por cinco años si es a tiempo parcial, "de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria de la universidad o escuela politécnica. En caso de las licencias sin remuneración éstas serán por el período oficial de duración de los estudios" (el subrayado me pertenece).

Por otro lado, el artículo 104 ibídem determina lo siguiente:

"Se concederá licencia, con o sin remuneración, al personal académico titular de las universidades y escuelas politécnicas, que lo requiera, en los siguientes casos:

- a) Realizar estudios de doctorado (PhD o su equivalente) o postdoctorados;
- b) Participar en procesos de capacitación profesional;
- c) Realizar actividades de docencia o investigación en instituciones de educación superior o de investigación científica, nacionales o extranjeras, hasta por el plazo máximo de dos años;
- d) Participar en procesos de evaluación de la calidad de la educación superior, por un período máximo de seis meses;
- e) Participar como miembro académico del Consejo de Educación Superior o del Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior; y,
- f) En los casos análogos establecidos en la Ley Orgánica de Servicio Público" (el subrayado me pertenece).

Adicionalmente, el artículo 313 ibídem, en cuanto a las facilidades para el perfeccionamiento académico dispuesto por la LOES, prescribe:

"El personal académico titular de la IES podrá solicitar una licencia para la realización de estudios doctorales (PhD), de conformidad con las necesidades de la IES y de acuerdo con su disponibilidad presupuestaria, estas licencias podrán ser remuneradas o no, total o parcialmente durante el período oficial de duración de los estudios.

Para la concesión de estas licencias, se tomará en cuenta lo establecido en el Régimen Especial de Trabajo para el personal académico de las IES particulares" (el subrayado me pertenece).

Concordante, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 08620, de 22 de noviembre de 2016, en virtud de la consulta realizada por la misma institución a su digno cargo, la Procuraduría General del Estado manifestó:

"(...)

Es decir que, las licencias o comisiones de servicio para realizar estudios de postgrado, que otorguen los establecimientos de educación superior a sus docentes e investigadores, se rigen por las reglas generales establecidas por los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica del Servicio Público, 41, 210 y 211 de su Reglamento General y por las normas especiales previstas expresamente por los artículos 157 y 158 de la Ley de Educación Superior, 80 y 83 del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, que aluden en forma expresa al 'periodo oficial de duración de los estudios'".

Finalmente, mediante pronunciamiento contenido en oficio No. 08320, de 22 de agosto de 2024, en torno a las licencias subsidiarias dispuestas en el artículo 104 del RCEPASES, esta Procuraduría manifestó:

"(...) iii) para las UEP públicas, el literal f) del artículo 104 del RECEPASES prevé la concesión de licencias en los casos análogos previstos en la LOSEP, lo que da lugar a la aplicación supletoria de los procesos de devengamiento establecidos en el artículo 211 del RGLOSEP, de manera subsidiaria, en aquellos casos en los que no se hayan previsto los procesos o mecanismos de devengamiento; y, iv) es deber del servidor reintegrar a la institución el valor total o la parte proporcional de lo invertido en su formación o capacitación cuando no ha transmitido y puesto en práctica los nuevos conocimientos adquiridos, por un lapso igual al tripe de tiempo concedido, lo cual es exigible en los casos de cesación definitiva producida por renuncia, pérdida de derechos por sentencia, destitución y retiro con indemnización".

De lo expuesto se desprende que: i) el Estado tiene la obligación de garantizar el perfeccionamiento permanente en beneficio de los profesores del sistema de educación superior, así como las facilidades correspondientes para tal efecto; ii) la LOES y el RCEPASES desarrollan la garantía referida, y establecen la obligación para las IES de contar con las partidas presupuestarias respectivas para planes de becas o ayudas económicas para la especialización correspondiente; iii) las UEP elaborarán el plan de perfeccionamiento para cada período académico sobre los requerimientos del personal académico, objetivos, fines institucionales y resultados de la evaluación integral de desempeño. Para ejecutar los programas de perfeccionamiento, a través de becas o ayudas económicas definidos por el órgano colegiado superior de la UEP respectiva, se deben establecer parámetros y procedimientos para su devengación; iv) la LOES y el RCEPASES establecen el derecho a solicitar licencia para estudios de posgrado doctorales, por parte del personal académico titular, que incluye personal auxiliar, agregado y principal, en sus distintos niveles, así como las consecuencias jurídicas en caso de no graduarse de tales estudios conforme las normas analizadas en el presente; y, v) la LOSEP y el RCEPASES establecen regímenes de licencias para estudios de doctorado, así como licencias subsidiarias previstas en la LOSEP y su Reglamento en los casos que no se hayan previsto mecanismos o procedimientos de devengación, sin que dichas normas contengan ninguna disposición en contrario respecto de un tipo específico de las subclasificaciones del personal académico titular.

3. Pronunciamiento. –

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 147, 149, 150 y 156 de la LOES y los artículos 2, 4, 32, 35, 36, 57, 58, 63, 75, 76, 77 100, 102, 104, 287, 288, 289, 290, 311 y 313 RCEPASES, el artículo 157 de la LOES prevé dos situaciones respecto

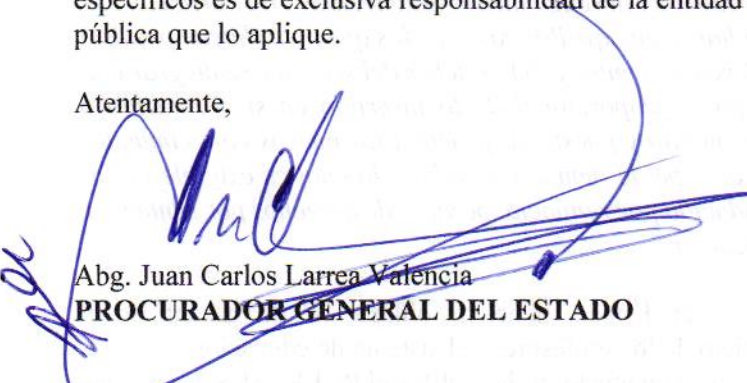


de las facilidades para el perfeccionamiento de profesores o investigadores del personal académico de las universidades y escuelas politécnicas públicas. Primero, se establece el derecho que tienen los profesores titulares agregados a solicitar licencia por el tiempo de duración formal de los estudios de posgrados de doctorado. Segundo, establece una consecuencia jurídica para “*el profesor de las universidades públicas*” – sin distinción – que no se gradúe, esto es, la pérdida de su titularidad en caso de no graduarse del posgrado de doctorado.

En virtud de lo anterior, y considerando que el RCEPASES permite al personal académico titular de las instituciones de educación superior – sin distinción – solicitar licencia para la realización de estudios doctorales sujeto a las condiciones dispuestas en ellos, se concluye que la pérdida de la titularidad es una consecuencia jurídica aplicable a todo el personal académico titular (todas sus clasificaciones o tipos) de las universidades públicas.

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. Dr. Pablo Beltrán Ayala
Presidente
Consejo de Educación Superior

Oficio No. 15110

Quito, D.M., 05 de febrero de 2026

Magíster

Héctor Vinicio Mosquera Alcocer

Gerente General

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

Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. CONAFIPS-CONAFIPS-2025-1194-OFI, de 23 de diciembre de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el día siguiente, se solicitó la reconsideración del pronunciamiento emitido por este organismo y contenido en oficio No. 14269, de 10 de diciembre de 2025, sobre la posibilidad de la ejecución coactiva de títulos valores entregados por una organización del sector financiero popular y solidario (en adelante, “OSFPS”), y la formalización de la cesión de derechos hipotecarios a favor de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (en adelante, “CONAFIPS”) cuando las organizaciones se encuentran en liquidación forzosa.

1. Antecedentes. -

1.1. Las consultas de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias – CONAFIPS atendidas mediante pronunciamiento No. 14269, de 10 de diciembre de 2025. -

Las consultas planteadas mediante oficio No. CONAFIPS-CONAFIPS-2025-0784-OFI, de 4 de agosto de 2025, son las siguientes:

“(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?”.

1.2. El informe jurídico adjunto al oficio de consulta.-

El informe jurídico que acompañó la consulta, suscrito por la Gerente de Asesoría Jurídica y Patrocinio de la CONAFIPS, contenido en memorando No. CONAFIPS-GAJP-2025-0656-MEM, de 4 de agosto de 2025, 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”); 7 del Estatuto Social de la CONAFIPS⁸. Con base en este marco normativo, concluyó:

“IV.- Conclusiones

(...) 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.

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

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.

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 resaltado me corresponde).

1.3. Criterios de otras entidades.-

A fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficio No. 12738, de 18 de agosto de 2025, se solicitó a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (en adelante, “SEPS”) que remita su criterio jurídico institucional sobre la consulta en referencia. El requerimiento planteado a la SEPS fue atendido con el criterio jurídico suscrito por el Intendente General Jurídico de la SEPS contenido en el oficio No. SEPS-SGD-IGJ-2025-26222-OF, de 2 de septiembre de 2025, ingresado en la misma fecha. Este criterio citó 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:

(...) 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.

(...) 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.

*(...) En conclusión la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias – CONAFIPS- no se encuentra facultada para ejercer la ejecución coactiva de títulos valores endosados en garantía ni exigir la cesión de derechos hipotecarios sin respetar la prelación obligatoria de pagos establecida en el artículo 315 del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero. **Esta norma, de carácter especial y vinculante,***

prevalece sobre las disposiciones generales del Código Civil y busca proteger los derechos de depositantes y acreedores preferentes en procesos de liquidación forzosa de entidades del sector financiero popular y solidario. La CONAFIPS solo podrá actuar dentro del marco legal que regula su potestad, la cual en los casos señalados se limita a las entidades financieras con las que mantiene la relación crediticia original, sin extenderse a los socios de dichas entidades” (énfasis añadido).

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

El pronunciamiento de este organismo contenido en oficio No. 14269, de 10 de diciembre de 2025, cuya reconsideración se solicita, consideró los criterios jurídicos institucionales de la CONAFIPS y la SEPS y analizó la facultad de ejecución coactiva de la CONAFIPS, la liquidación forzosa de las Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario (en adelante, “OSFPS”); y, el orden de prelación para el cobro de las obligaciones dentro del proceso de liquidación de conformidad con el artículo 315 del COMF. Asimismo, se refirió a las funciones del liquidador en una liquidación forzosa en su calidad de representante legal, judicial y extrajudicial de la entidad, quien puede perfeccionar la cesión de créditos hipotecarios. Sobre la base de dicho análisis, concluyó:

“(…) En atención a los términos de la 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 sin 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 .”

2. El pedido de reconsideración. -

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

“En virtud de la facultad de solicitar reconsideración a los pronunciamientos emitidos por la PGE, al tenor de lo previsto en los artículos 226, 227, 237 y 425 de la Constitución de la República; inciso tercero del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado; artículo 10 de la Resolución No. 024 del procedimiento para atención de consultas que se formulen a la PGE; y, la normativa previamente citada en

este instrumento, solicito comedidamente por encontrarme dentro del término dispuesto en la norma, se tramite y resuelva motivadamente la reconsideración al pronunciamiento emitido por su representada mediante Oficio No. 14269 de 10 de diciembre de 2025, generada sobre la base del criterio jurídico institucional adjunto, el cual contempla el replanteamiento de la primera respuesta de la consulta formulada a través de Oficio No. CONAFIPS-CONAFIPS-2025-0784-OFI de 04 de agosto de 2025 y atendida en Oficio No. 14269, bajo la siguiente recomendación:

(...) En consecuencia, se recomienda necesario reconsiderar el pronunciamiento en el sentido de precisar que la prohibición del artículo 313 del Código Orgánico Monetario y Financiero y la disposición del orden de prelación establecido en el artículo 315 ibidem, no enerva ni neutraliza los derechos de la CONAFIPS como acreedora garantizada y endosataria en prenda de títulos valores, ni impide la efectivización de la garantía constituida, siempre que se respete el marco legal aplicable al proceso de liquidación y la naturaleza autónoma de los derechos incorporados en dichos títulos. (...)”.

Al pedido de reconsideración se acompañó el informe jurídico contenido en el memorando No. CONAFIPS-GAJP-2025-1061-MEM, de 23 de diciembre de 2025, suscrito por el Gerente de Asesoría Jurídica y Patrocinio del CONAFIPS, en el cual, en lo principal se cita la misma normativa que se invocó en la consulta, a lo que añade los artículos 227, 237 y 425 de la CRE; 2291 del CC; 625, 626 y 627 del CCom, refiriéndose a la naturaleza prendaria de los títulos valores endosados en garantía a favor de la CONAFIPS y concluye 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 y fundamentación para solicitar una reconsideración al pronunciamiento emitido por la PGE mediante Oficio No. 14269 de 10 de diciembre de 2025, en relación al tratamiento jurídico de las garantías constituidas mediante endoso en garantía de títulos valores (garantías colaterales), para asegurar el cumplimiento de obligaciones contraídas previamente por las organizaciones del sector financiero popular y solidario, mientras se disponga su liquidación forzosa:

4.1.- *La CONAFIPS es una entidad financiera de derecho público, integrante del régimen de la economía popular y solidaria, cuyo objeto social comprende el otorgamiento de servicios financieros y crediticios de segundo piso a las OSFPS, en ejercicio de competencias expresamente atribuidas por la LOEPS y su normativa complementaria.*

4.2.- *Las operaciones de crédito concedidas por la CONAFIPS a las OSFPS deben contar con ‘garantías adecuadas’, entre ellas el endoso en garantía de títulos valores, reconocido por la normativa vigente en materia financiera, así como por la regulación expedida por la extinta JPRF, como un mecanismo válido para respaldar dichas operaciones.*

4.3.- *La liquidación forzosa de una OSFPS no extingue la obligación principal ni los derechos de cobro de la CONAFIPS, que conserva su calidad de acreedora garantizada y la facultad de activar las garantías constituidas, sin perjuicio de las reglas propias del proceso liquidatorio.*

4.4.- El endoso en garantía confiere a la CONAFIPS la calidad de endosatario en prenda y legitimada activa para ejercer los derechos literales y autónomos incorporados en los títulos valores, permitiéndole aplicar su producto al pago del crédito garantizado y rendir cuentas por el remanente, de ser el caso. De lo contrario, la garantía se desnaturalizaría y perdería eficacia.”

3. Análisis. –

Del pedido de reconsideración formulado por la CONAFIPS y del informe jurídico que lo sustenta se observa que, en lo principal, la entidad reconoce expresamente la prohibición de iniciar procedimientos administrativos o judiciales de ejecución contra una organización del sector financiero popular y solidario en proceso de liquidación forzosa, así como el carácter imperativo del orden de prelación previsto en el artículo 315 del Código Orgánico Monetario y Financiero; sin embargo, sostiene que resulta necesario aclarar que, a pesar de dicha prohibición y al régimen de prelación, no se extingue la obligación principal ni los derechos de cobro derivados de los títulos valores endosados en garantía a su favor.

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

La CONAFIPS hace referencia al contenido del artículo 210 del COMF, que dispone que las operaciones activas y contingentes de una OSFPS, con una misma persona jurídica cuya suma supere ciertos límites sobre su patrimonio, se realizarán mediante “*garantías adecuadas*” según las definiciones expedidas por la hoy extinta Junta de Política y Regulación Financiera (en adelante, “*JPRF*”). En este marco, se aclara que las OSFPS, beneficiarias de créditos otorgados por la CONAFIPS, constituyeron garantías mediante el endoso en garantía de títulos valores o títulos de crédito, de acuerdo con lo previsto en el CCom.

En este sentido, la CONAFIPS sostiene que la “*garantía adecuada*” constituida por una OSFPS reviste la naturaleza de una caución, en los términos del artículo 132 del CCom, en tanto el endoso en garantía configura una prenda sobre el título valor. Bajo esta premisa argumenta que, una vez que la organización deudora entra en liquidación forzosa y deja de cumplir con las obligaciones derivadas de los créditos otorgados, la garantía prendaria se torna exigible, habilitando el ejercicio de los derechos derivados del título valor.

Es decir, la prohibición prevista en el artículo 313 del COMF y el orden de prelación establecido en el artículo 315 *ibidem* no se aplican respecto de los derechos reales derivados de la prenda constituida a favor de la CONAFIPS, pues tales derechos recaen sobre los créditos incorporados en los títulos, y no sobre el patrimonio general de la entidad en liquidación. Por lo tanto, dichas garantías pueden hacerse efectivas siempre que se respete el marco legal propio del proceso de liquidación de la OSFPS.

3.2. Fundamentos jurídicos del pronunciamiento contenido en oficio No. 14269, de 10 de diciembre de 2025.-

Del análisis integral del pronunciamiento emitido por la Procuraduría General del Estado mediante oficio No. 14269, de 10 de diciembre de 2025, así como de los nuevos argumentos expuestos en el informe jurídico que sustenta el pedido de reconsideración, se desprende, en lo sustancial, que:

- i) De conformidad con lo previsto en los pronunciamientos contenidos en los oficios No. 11952, de 5 de enero de 2021, y No. 03548, de 7 de septiembre de 2023, la CONAFIPS cuenta con la facultad legal para ejercer la potestad coactiva a fin de cobrar créditos y obligaciones a su favor.
- ii) 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, pudiendo ejercer las acciones de cobro correspondientes, en tanto dichas obligaciones reúnan las condiciones legales de exigibilidad previstas en el ordenamiento jurídico.
- iii) En la liquidación forzosa de una OSFPS, el liquidador ejerce la representación legal, judicial y extrajudicial de la entidad, pudiendo efectuar todas las actividades necesarias para liquidar los activos y pasivos de la entidad en liquidación.
- iv) En los procesos de liquidación forzosa de una OSFPS se debe observar la prohibición prevista en el artículo 313 del COMF y el orden de prelación dispuesto en el artículo 315 ibidem, normas de carácter especial que prevalecen en procesos de liquidación de dichas organizaciones.
- v) La transmisión de títulos valores se puede efectuar por endoso, cesión o entrega según su naturaleza; no obstante, tratándose de endoso en garantía, este no transfiere la propiedad del título y su ejecución se encuentra supeditada a la exigibilidad de la obligación principal que garantiza.
- vi) El cobro de las obligaciones garantizadas en títulos valores deberá realizarse dentro del proceso de liquidación forzosa, que se encuentra bajo responsabilidad del liquidador de la OSFPS.
- vii) La cesión de créditos hipotecarios solo es eficaz una vez inscrita en el Registro de la Propiedad, siendo el liquidador – como representante legal de la OSFPS – el único competente para perfeccionar la cesión de derechos hipotecarios previamente otorgados en garantía a favor de la CONAFIPS.

Sin perjuicio de lo expuesto, corresponde precisar que el pronunciamiento en cuestión no versa sobre la existencia, validez ni subsistencia de los derechos de cobro, que correspondan a la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, derivados de las obligaciones garantizadas mediante títulos valores endosados en garantía o de otras garantías legalmente constituidas a su favor. El análisis efectuado por este organismo se circunscribe exclusivamente a determinar el régimen jurídico aplicable para la efectivización de tales derechos dentro de un proceso de liquidación forzosa, así como a delimitar las competencias, procedimientos y límites legales que deben observarse en dicho contexto.

4. Ratificación del Pronunciamiento. -

Analizados los argumentos expuestos en el pedido de reconsideración, se establece que estos no conducen a modificar las conclusiones de este organismo contenidas en el pronunciamiento constante en oficio No. 14269, de 10 de diciembre de 2025, por lo que, de acuerdo con lo previsto en el cuarto inciso del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, se **ratifica** el pronunciamiento antes indicado.

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

Atentamente,



**Juan Carlos Larrea
Valencia**



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

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

Oficio No. 15120

Quito, D.M., 05 FEB 2026

General de Brigada
Edison Santiago Rueda Vásquez
COMANDANTE
CUERPO DE INGENIERO DEL EJERCITO
Ciudad. –

De mi consideración:

Mediante oficio No. FT-CEE-CEE-DAJ-2025-3314-O, de 19 de septiembre de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 24 del mismo mes y año, se formularon las siguientes consultas:

“En base a que existen entidades del sector público que gozan de autonomía y personería jurídica, pero NO forman parte del Presupuesto General del Estado, como es el caso del Cuerpo de Ingenieros del Ejército, y como parte de las obligaciones estatales se adquieren bienes con recursos propios, se formula la siguiente consulta, en términos de aplicación general de la norma:

- *La normativa establecida en el artículo 135, literal e), del Reglamento General Sustitutivo, artículo 5, numeral 5, del Acuerdo Ministerial No. MPCEIP-MPCEIP-2025-0007, citado en los párrafos que anteceden, aplica a todas las instituciones públicas o solo para aquellas que forman parte del Presupuesto General del Estado.*
- *Es pertinente que se remita el depósito en la Cuenta Única del Tesoro Nacional, aun cuando los bienes sujetos al proceso de chatarrización son adquiridos con fondos propios de la entidad pública y no con asignaciones del Presupuesto General del Estado.”*

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

Al oficio de consulta se acompañó el informe jurídico No. FT-CEE-AJ-2025-042, de 22 de septiembre de 2025, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica del Cuerpo de Ingenieros del Ejército (en adelante, “CIE”), que se cita como fundamentos jurídicos los artículos 226 y 233 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 14 y 22 del Código Orgánico Administrativo² (en adelante, “COA”); 134 y 135 del Reglamento General Sustitutivo para la

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008; última reforma publicada el 3 de mayo de 2024.

² COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 31 de 7 de julio 2017; última reforma publicada en el Sexto Suplemento del Registro Oficial 142 de 13 de octubre de 2025.



Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público³ (en adelante, “RBIENES”); 4 y 5 del Acuerdo No. MPCEIP-MPCEIP-2025-0007-A, que contiene la Reforma Integral⁴ al Reglamento de Chatarrización de Bienes del Sector Público⁵ (en adelante, “RCHBSP”); 1 del Decreto Ejecutivo 134 de Creación del Cuerpo de Ingenieros del Ejército⁶; oficio MEF-SRF-2018-0185-0, de 15 de marzo de 2018. Con base en dicho marco normativo, el informe jurídico expuso lo siguiente:

“1. ANTECEDENTES:

En la normativa legal vigente sobre el proceso de chatarrización y/o destrucción de bienes, respecto a los valores recaudados de dicho proceso conforme señala el Acuerdo No. MPCEIP-MPCEIP-2025-0007-A del 10 de febrero del 2025, y el Reglamento (sic) Administración y Control de Bienes del Sector Público, en su artículo 135, determina como uno de los documentos habilitantes para este proceso el siguiente: ‘La copia del depósito realizado en la cuenta única del Tesoro Nacional’.

(...) 3. ANÁLISIS:

(...) Considerando el hecho de que el Cuerpo de Ingenieros del Ejército, goza de personería jurídica se refiere a la facultad para que pueda actuar como sujeto de derechos y obligaciones, es decir, para que pueda realizar actos jurídicos y ser responsable legalmente por ellos. Dicho de otra manera, es aquella facultad otorgada por decreto que le da existencia legal y capacidad para participar en relaciones jurídicas, sin embargo, más importante aún, no recibe asignación dentro del Presupuesto General del Estado, situación que es ratificada por el ente rector de las finanzas públicas es decir por el Ministerio de Economía y Finanzas, conforme lo contenido en el Oficio Nro. MEF-SRF-2018-0185-0 de 15 de marzo de 2018, documento que establece en la parte correspondiente lo siguiente: ‘(...) se constata que el Cuerpo de Ingenieros del Ejército no se encuentra dentro del Catálogo de Instituciones y Entidades Operativas Desconcentradas del Sector Público, y no forma parte del Presupuesto General del Estado, (...)’. La situación establecida por el MEF, a la actualidad no ha variado es decir actualmente no se recibe asignación presupuestaria alguna que provenga del Presupuesto General del Estado, y sus fondos provienen de la ejecución de obras o servicios para los que sea contratado según su naturaleza de creación. (Subrayado pertenece al texto original).

4. CONCLUSIONES:

- *La chatarrización es un proceso que permite la destrucción de bienes públicos, que han sido considerados como obsoletos.*
- *El ámbito de aplicación del Reglamento General Sustitutivo para (sic) a*

³ RBIENES, expedido mediante Acuerdo No. 067-CG-2018, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 388 de 14 de diciembre de 2018; última reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial 469 de 3 de enero de 2024.

⁴ Publicado en el Registro Oficial No. 752 de 26 de febrero de 2025.

⁵ RCHBSP, emitido mediante acuerdo ministerial No. 330, anteriormente publicado en el Registro Oficial Nro. 244 el 27 de julio de 2010.

⁶ Decreto Ejecutivo 134, publicado en el Registro Oficial 30 de 14 de octubre 1968; última reforma mediante Decreto Ejecutivo 1664, publicado en el Registro Oficial 337 de 18 de mayo de 2004.

Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público y el ACUERDO Nro. MPCEIP-MPCEIP-2025-0007-A, esta normado para los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos; o, para el desarrollo de actividades económicas asumidas por el Estado.

- *El Reglamento General Sustitutivo para (sic) a Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público y el ACUERDO Nro. MPCEIP-MPCEIP-2025-0007-A, regulan el proceso de chatarrización, estableciendo en concordancia como una formalidad para la ejecución, adjuntar la copia del depósito en la cuenta Única del Tesoro Nacional.*
- *El Cuerpo de Ingenieros del Ejército es una entidad (sic) goza de autonomía y personería jurídica propia, sin embargo, de ello no recibe asignación dentro del Presupuesto General del Estado, situación ratificada por el Ministerio de Economía y Finanzas, por lo (sic) se considera que los bienes que sean objeto de chatarrización fueron adquiridos con fondos propios de la institución en virtud de poseer una gestión es autosustentable la cual depende únicamente de los contratos que suscribe y ejecuta”.*

A fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios Nos. 13918 y 13919, de 17 de noviembre de 2025, esta Procuraduría solicitó al Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones (en adelante, “MPCEI”) y al Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, “MEF”), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales respecto de la materia objeto de la consulta. Dichos requerimientos fueron reiterados mediante oficios Nos. 14272 y 14273, de 10 de diciembre de 2025.

El Coordinador General de Asesoría Jurídica del MPCEIP remitió su criterio institucional mediante oficio sin número, de 24 de noviembre de 2025, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado el 18 de diciembre de 2025. En dicho criterio, además de las normas citadas por la entidad consultante, se invocaron los artículos 211 de la CRE y 2 del RCHBSP, concluyéndose que:

“III. SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL CUERPO DE INGENIEROS DEL EJÉRCITO

*Con relación a los planteamientos formulados por el Cuerpo de Ingenieros del Ejército respecto de su régimen presupuestario y la utilización de fondos propios, es necesario precisar que dicha entidad **forma parte del sector público**, independientemente de su clasificación presupuestaria o de que disponga de ingresos propios para la ejecución de sus actividades.*

*(...) En consecuencia, por su naturaleza jurídica, el Cuerpo de Ingenieros del Ejército se encuentra plenamente sujeto al **Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de Bienes e Inventarios del Sector Público**, así como al **Acuerdo Ministerial MPCEIP-MPCEIP-2025-0007-A**, sin que su régimen financiero o el uso de fondos propios constituyan excepciones para la aplicación de dichas normas.*

del

(...) V. SOBRE LAS CONSULTAS FORMULADAS POR EL CUERPO DE INGENIEROS DEL EJÉRCITO

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, esta Cartera de Estado expone lo siguiente únicamente respecto de la normativa técnica contenida en el Acuerdo Ministerial MPCEIP-MPCEIP-2025-0007-A:

1.- Sobre si la normativa aplica a todas las instituciones públicas o solo a aquellas que forman parte del Presupuesto General del Estado

(...) Por tanto, la aplicación del Acuerdo no depende de que los bienes hayan sido adquiridos con asignaciones del Presupuesto General del Estado, sino de la naturaleza pública de la entidad propietaria del bien.

2.- Sobre el depósito en la Cuenta Única del Tesoro Nacional (CUT)

El Acuerdo Ministerial dispone en los artículos 4 y 5 la obligatoriedad del depósito en la Cuenta Única del Tesoro Nacional respecto del valor recibido por la chatarra procesada.

Dicha obligación:

a) No depende del origen de los recursos con los que se adquirió el bien (fondos propios o del PGE).

b) Se activa únicamente cuando el bien ya ha sido declarado obsoleto o inservible, se ha dispuesto su baja y se ejecuta la chatarrización conforme al Reglamento General de Bienes.

(...) En consecuencia, una vez ejecutado el proceso de chatarrización, el destino del valor obtenido se rige por la normativa en materia de finanzas públicas y por el proceso técnico regulado en el Acuerdo.

3.- Sobre la posibilidad de que instituciones que no forman parte del Presupuesto General del Estado reciban el valor de la chatarra para autogestión

Ni el Acuerdo Ministerial 0007-A ni la normativa del Reglamento General de Bienes contemplan excepciones (...).

Por el contrario, ambos cuerpos normativos establecen que el valor resultante del proceso de chatarrización debe ser depositado en la Cuenta Única del Tesoro Nacional, sin prever mecanismos de reintegro directo a la institución propietaria del bien.

VI. CONCLUSIÓN

(...) 3. El Cuerpo de Ingenieros del Ejército, por su naturaleza jurídica de entidad pública, se encuentra plenamente sujeto tanto al Reglamento General de Bienes como al referido Acuerdo; y,

4. El depósito de los valores generados por la chatarrización en la Cuenta Única del Tesoro Nacional es obligatorio, sin distinguir el origen de los recursos con los que fueron adquiridos los bienes”.

Por su parte, el Coordinador General Jurídico del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante oficio No. MEF-CGAJ-2025-0133-O, de 18 de diciembre de 2025, ingresado al día siguiente, citó, entre otras normas, el artículo 163 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y el artículo 1 del RBIENES, concluyendo que:

“ANÁLISIS Y RESPUESTA:

1. Tanto el ‘Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público’, como en la ‘Reforma integral al Reglamento de Chatarrización de Bienes del Sector Público’, son de aplicación obligatoria para todas las entidades, organismos y dependencias del sector público, independientemente de que estas formen parte o no del Presupuesto General del Estado; por lo tanto, el Cuerpo de Ingenieros del Ejército, al ser (sic) un entidad de derecho público, está obligada a cumplir con las disposiciones contenidas en los instrumentos normativos objeto de análisis.

2. El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establece taxativamente los casos o condiciones para la salida de recursos de la Cuenta Única del Tesoro, en los que no se encuentra el retorno, devolución, reintegro o asignación de valores recibidos, recaudados o depositados por concepto de chatarrización, a las entidades del sector público. Por lo tanto, debido a la falta de norma, vacío o laguna normativa, el retorno o devolución de recursos producto de la chatarrización es jurídicamente inviable y contraria a los principios de legalidad y de juridicidad”.

2. Análisis. -

El artículo 82 de la CRE prevé que: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”, y, según el principio de legalidad consagrado en el artículo 226 de la CRE, los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley.

En este marco, el artículo 225 de la CRE señala que el sector público comprende:

- “1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.*
- 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.*
- 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.*
- 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos”.*



En este sentido, con Decreto Ejecutivo No. 134 se creó *“el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de la Comandancia General de la Fuerza Terrestre, como entidad de derecho público y con personalidad jurídica”*, entidad que integra el sector público en los términos del referido artículo 225 de la CRE.

Por otro lado, el artículo 4 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁷ (en adelante, *“COPLAFIP”*), determina su ámbito de aplicación a *“todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República”*.

El mismo Código define en su artículo 77 al Presupuesto General del Estado como *“el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen las diferentes funciones del Estado”*, y la misma disposición excluye del Presupuesto General del Estado a *“los ingresos y egresos pertenecientes a la Seguridad Social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados”*.

En cuanto a la naturaleza de los ingresos públicos, el artículo 78 del COPLAFIP los clasifica en permanentes y no permanentes, precisando que *“el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos públicos reciben de manera continua, periódica y previsible”*, sin afectar la riqueza nacional, por lo que no pueden originarse en la venta de activos públicos ni en el endeudamiento. En cambio, los ingresos no permanentes tienen un carácter *“temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria”* y pueden implicar una disminución de la riqueza nacional, pudiendo *“provenir, entre otros, de la venta de activos públicos o del endeudamiento público”* (énfasis añadido).

Complementariamente, el tercer inciso del artículo 163 de la misma norma prevé expresamente que *“Todo organismo, entidad y dependencia del Sector Público no Financiero, con goce o no de autonomía económica y/o presupuestaria y/o financiera, deberá acreditar la totalidad de recursos financieros públicos que obtenga, recaude o reciba de cualquier forma a las respectivas cuentas abiertas en el Banco Central del Ecuador”* (énfasis añadido).

De lo señalado se desprende que, salvo las excepciones expresamente previstas en la ley, todos los recursos públicos deben ser depositados y administrados a través de la Cuenta Única del Tesoro Nacional, sin que la autonomía institucional o el origen de los recursos habilite a una entidad pública a administrar dichos valores al margen de este sistema.

De su parte, respecto de la administración de bienes y su eventual chatarrización, el artículo 1 del RBIENES define su objeto y ámbito de aplicación en los siguientes términos: *“regula la administración, utilización, manejo y control de los bienes e inventarios de propiedad de las instituciones, entidades y organismos del sector público y empresas públicas, comprendidas en los artículos 225 y 315 de la Constitución de la República del Ecuador (...)”*.

En este contexto, el numeral 3.7⁸ del artículo 3 del RBIENES, que contiene el “Glosario de términos”, define como bienes inservibles u obsoletos a aquellos que *“por su estado de obsolescencia, deterioro o daño, dejan de ser útiles para el servidor o para la entidad u*

⁷ COPLAFIP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 306 de 22 de octubre 2010; última reforma publicada en el Sexto Suplemento del Registro Oficial 142 de 13 de octubre de 2025.

⁸ Reenumerado por el art. 1 letra. b) del Acuerdo 009-CG-2020, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial 487 de 8 de abril de 2020.



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

15120

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

CUERPO DE INGENIEROS DEL EJÉRCITO
0010062-2025
Página. 7

organismo del sector público, pero pueden ser susceptibles de chatarrización, destrucción y reciclaje; puesto que su reparación sería más costosa que la adquisición de uno nuevo”.

El Capítulo VII del citado Reglamento regula el procedimiento de chatarrización y, en su artículo 134, establece que cuando los bienes hayan sido declarados inservibles u obsoletos y su venta o transferencia gratuita no resulte posible o conveniente, lo procedente es su chatarrización. A su vez, el artículo 135 del RBIENES exige como parte de la documentación habilitante del procedimiento la presentación de la copia del depósito realizado en la Cuenta Única del Tesoro Nacional.

En relación con lo expuesto, el RCHBSP – cuya obligatoriedad incluye al CIE – define en su artículo 3 a la chatarrización como: *“el proceso técnico-mecánico de desintegración o desmantelamiento total de vehículos, equipo caminero y de transporte, aeronaves, naves, buques, materiales, tuberías, equipos informáticos y todos los demás bienes de similares características, que hubieren sido declarados obsoletos o inservibles y cuya venta no fuere posible o conveniente (...)”.*

En este ámbito, el artículo 4 del RCHBSP se refiere a los tipos de chatarra y sus requerimientos en caso de tratarse de chatarra ferrosa o no ferrosa; sin embargo, en cualquiera de los casos, el numeral 5 determina expresamente como documento a incorporar dentro del expediente el *“Comprobante de depósito realizado en la Cuenta Única del Tesoro Nacional”.*

Según se observa, tanto el RBIENES como el RCHBSP son concordantes al señalar en sus artículos 135 letra e) y 4 numeral 5 que, una vez efectuada la chatarrización de bienes, se deben depositar los valores correspondientes en *“la cuenta única del tesoro nacional”*, sin hacer ninguna distinción si los bienes objeto de chatarrización fueron adquiridos con recursos del Presupuesto General del Estado o fuera de él, como tampoco distingue si la entidad a la que pertenecen tales bienes forma parte o no de dicho presupuesto.

Desde esta perspectiva, es necesario recordar que el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁹ (en adelante, *“LOGJCC”*), que contiene los métodos y reglas de interpretación constitucional y ordinaria, prescribe lo siguiente: *“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”; y, “7. Interpretación literal Cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal, sin perjuicio de que, para lograr un resultado justo en el caso, se puedan utilizar otros métodos de interpretación”.*

En armonía con lo señalado, el artículo 18 del Código Civil¹⁰, al referirse a la interpretación literal dispone que *“1. Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu”; y, 4. El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía”.*

De lo manifestado se desprende lo siguiente: i) el CIE pertenece a la Comandancia General de la

⁹ LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento No. 52 del Registro Oficial de 22 de octubre de 2009; última reforma publicada el 9 de mayo de 2024.

¹⁰ CC, Codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial 46 de 24 de junio de 2005; última reforma publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 61, de 17 de junio de 2025.

Fuerza Terrestre, es una entidad de derecho público con personalidad jurídica e integra el sector público, según lo previsto en el artículo 225 de la CRE; ii) el COPLAFIP rige para todas las entidades del sector público, formen o no parte del Presupuesto General del Estado, salvo exclusiones expresas; iii) la administración de bienes de todas las entidades que forman parte del sector público deben observar las normas prescritas en el RBIENES; iv) son bienes inservibles u obsoletos aquellos que, por su estado de obsolescencia, deterioro o daño, dejan de ser útiles para el servidor o para la entidad u organismo del sector público, pero pueden ser susceptibles de chatarrización, destrucción y reciclaje; v) el RBIENES y el RCHBSP disponen que una vez efectuada la chatarrización de bienes, los valores de dicho concepto, deben ser depositados en la cuenta única del tesoro nacional, sin distinción respecto al origen de los bienes o los recursos con que fueron adquiridos.

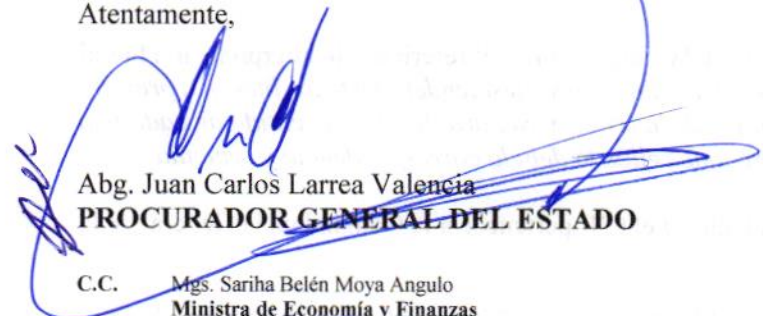
3. Pronunciamiento. -

Del análisis jurídico precedente, y en atención a las consultas realizadas se concluye que, de acuerdo con el artículo 1 y 135 literal e) del RBIENES, 2 y 4 numeral 5 del Acuerdo Ministerial No. MPCEIP-MPCEIP-2025-0007, la obligación de presentar el comprobante de depósito en la Cuenta Única del Tesoro Nacional – derivado del proceso de chatarrización de bienes declarados inservibles u obsoletos – es exigible a todas las instituciones públicas comprendidas en el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador, sin que su aplicación se encuentre condicionada a que la entidad forme parte del Presupuesto General del Estado. Así, el depósito de los valores obtenidos como resultado de la chatarrización de bienes en la Cuenta Única del Tesoro Nacional constituye una obligación reglamentaria, aun cuando dichos bienes hayan sido adquiridos con fondos propios de la entidad y ésta no forme parte del Presupuesto General del Estado, como ocurre en el caso del Cuerpo de Ingenieros del Ejército.

Al respecto, ni el RBIENES ni el Reglamento de Chatarrización de Bienes del Sector Público distinguen el origen de los recursos con los que fueron adquiridos los bienes, ni prevén excepción alguna que habilite el retorno de los valores obtenidos por chatarrización a la entidad propietaria para fines de autogestión. Por el contrario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 163 del COPLAFIP, todo recurso público debe ser acreditado y administrado a través de la Cuenta Única del Tesoro Nacional.

El presente pronunciamiento se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas, siendo de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante, su aplicación a casos institucionales específicos.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Mgs. Sariha Belén Moya Angulo
Ministra de Economía y Finanzas

Mgs. Luis Alberto Jaramillo Granja
Ministro de Producción, Comercio Exterior e Inversiones

Oficio No. 15213

Quito, D.M., 11 FEB 2026

Doctora
Cecilia Paredes Verduga, Ph.D.
RECTORA
ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DEL LITORAL
Guayaquil. -

De mi consideración:

Mediante con relación al oficio No. ESPOL-R-OFC-0906-2025, de 18 de septiembre de 2025, ingresado al siguiente día en la Dirección Regional 1 Procuraduría General del Estado en Guayaquil y remitido a este Despacho con oficio No. PGE-DR1-2025-00385, de 14 de octubre de 2025, se formuló la siguiente consulta:

“¿Las universidades y escuelas politécnicas extranjeras, que de conformidad con el artículo 39 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública están autorizadas para ejercer actividades de consultoría en temas relacionados con investigación o asesoría especializada, están exentas de domiciliarse en Ecuador conforme a lo previsto en la Ley de Compañías, toda vez que su naturaleza jurídica no societaria y sin fines de lucro está regulada por la Ley Orgánica de Educación Superior, su Reglamento General y la normativa que emita el Consejo de Educación Superior-CES?”

Frente a esta interrogante, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico de la consultante, contenido en memorando No. GJ-0091-2025, de 24 de junio de 2025, suscrito por la Gerente Jurídico de la Escuela Superior Politécnica del Ecuador (en adelante, “*ESPOL*”), citó los artículos 225, 345, 352, 353, 354 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “*CRE*”); 14, 161, 166, 171 de la Ley Orgánica de Educación Superior² (en adelante “*LOES*”); 564 del Código Civil³ (en adelante, “*CC*”); 6 y 419 de la Ley de Compañías⁴ (en adelante, “*LC*”); 39 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (en adelante, “*LOSNC*”); y, 3 y 5 del Reglamento de Creación, Suspensión, Cierre y Clausura de Sedes y Extensiones; Creación y Registro de Centros de Apoyo y Registro de Campus de las Instituciones de Educación superior⁵ (en adelante, “*RCSIES*”). Con base en dicha normativa, manifestó y concluyó lo siguiente:

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

² LOES, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 298 de 12 de octubre de 2010.

³ Código Civil, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

⁴ LC, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 5 de noviembre de 1999.

⁵ RCSIES, expedido por resolución del CES publicada en el Registro Oficial No. 181 de 01 de noviembre de 2022.



"ANÁLISIS JURÍDICO"

El Art. 39 dispone de forma general, que las personas jurídicas extranjeras para la ejecución de los contratos por servicios de consultoría, deben estar domiciliadas en el Ecuador, conforme a lo previsto en la Ley de Compañías.

En este sentido, las Instituciones de Educación Superior -IES, son personas jurídicas sin fines de lucro conforme a lo establecido en el Art. 352 de la Constitución en concordancia con el Art. 161 de la LOES.

Las IES, conforme lo establecido en el Art. 255 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el Art. 354 de la LOES, son creadas por la Ley para el ejercicio de la potestad estatal para la prestación de un servicio público, a través de instituciones públicas, fiscomisionales y particulares, conforme lo determinado en el Art. 345 de la Constitución de la República.

Por otra parte, están regidas por el Consejo de Educación Superior-CES (Art. 166 LOES), y por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación superior-CACES (Art. 171. LOES) y su regulación normativa se encuentra establecida en la Ley Orgánica de Educación Superior, su reglamento y demás normativa emitida por el CES y el CACES, como queda establecido en los antecedentes legales de este informe. Es decir, las instituciones de educación superior (IES) cuentan con un régimen legal propio en el país, por lo que sus pares extranjeras deberán sujetarse a dicha normativa para poder establecerse en territorio nacional, en caso de que así lo requieran.

(...)

*Complementando lo señalado, las IES cuentan con **autonomía universitaria**, derecho que en el ámbito académico busca asegurar y garantizar la libertad en la producción de pensamiento, ya que sus fines están orientados al bien común, como la investigación, innovación y desarrollo tecnológico, ya que cuentan con equipos de profesores en las diferentes ramas de la educación, no requiriendo domiciliarse para ejercer sus funciones de manera extraterritorial, ya que están reconocidos en el territorio en el que vayan a prestar sus servicios a través de convenios interinstitucionales, sujetas (sic) a sus requisitos propios y modelos convencionales de aplicación internacional.*

CRITERIO JURÍDICO

*En función del análisis previamente efectuado, se puede establecer que, para la ejecución de los servicios de consultoría prestados por Instituciones de Educación Superior Extranjeras en el Ecuador es aplicable únicamente la primera disposición normativa del inciso segundo del Art. 39 (sic) que dice: **'Las personas jurídicas extranjeras para ejercer actividades de consultoría demostrarán estar facultadas legalmente en el país de su constitución para ejercer y prestar servicios de consultoría (...)'** más aun tratándose de contrataciones entre IES nacionales y extranjeras que comparten los mismos fines, por lo que dichas contrataciones de naturaleza investigativa debe ser establecida en los actos bilaterales que establezcan las partes, a fin de viabilizar su ejecución.*

*Con relación a la siguiente disposición legal que dice: ‘(...) **Para la ejecución de los contratos, dichas personas jurídicas deberán estar domiciliadas en el Ecuador de conformidad con lo previsto en la Ley de Compañías**’, queda claro que existe una antinomia con la normativa nacional que regula las instituciones de educación superior en el país, ya que al ser instituciones de naturaleza distinta y sin fines de lucro no pueden someterse a dicha disposición, como queda claramente establecido en el análisis” (énfasis corresponde al texto original).*

Con el objeto de contar con mayores elementos de análisis, mediante los oficios No. 13584, 13585 y 13586, de 23 de octubre de 2025, esta Procuraduría solicitó los criterios jurídicos institucionales del Consejo de Educación Superior (en adelante, “CES”), del Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, “SERCOP”) y de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (en adelante, “SCVS”), y se insistió en dichos requerimientos con los oficios No. 13899, 13900 y 13901, de 14 de noviembre de 2025, dirigidos a las mismas. Hasta la presente fecha no se ha recibido respuesta de la SCVS.

Mediante oficio No. CES-CES-2025-0870-CO, de 17 de noviembre de 2025, el CES se abstuvo de pronunciarse sobre la consulta formulada.

Por su parte, la Coordinadora General Jurídica del SERCOP atendió el requerimiento de este organismo mediante oficio No. SERCOP-CGAJ-2025-0243-OF, de 17 de noviembre de 2025, al cual se adjuntó el informe jurídico de dicha institución elaborado el 14 de noviembre de 2025 en el que se citó los artículos 82, 226, 227, 288, 350, 354, 355 y 425 de la CRE; 14, 28 y 67 del COA; 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁶ (en adelante, “LOGJCC”); 1, 3, 19, 39, 40, 41, 42 de la LOSNCP; 133, 134 y 159 de la LOES; 1, 6, 415 y 418 de la LC; 13, 18, 564 del CC, 162, 163 y 165 del Reglamento General de la LOSNCP (en adelante, “RGLOSNCP”); 1, 3, 25, 26, 84 del RCISU; 199 de la Normativa Secundaria⁷ expedida por el SERCOP (en adelante, “NS”); y el pronunciamiento del Procurador General del Estado contenido en el oficio No. 17068, de 29 de diciembre de 2021. Con base en lo cual se analizó y concluyó lo siguiente:

“ VI ANÁLISIS JURÍDICO

6.2 ¿EXISTE UNA EXCEPCIÓN CONTEMPLADA EN LA LOSNCP, EL RGLOSNCP O EN LA NS PARA LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 41 CONSULTADO?

40. En primer lugar, el artículo 41 establece las condiciones que tienen que cumplir las personas jurídicas para prestar el servicio de consultoría, la cual establece: (1) los requisitos para que una empresa nacional preste servicios de consultoría; (2) los requisitos para que una persona jurídica extranjera preste servicios de consultoría; (3) la prohibición para las compañías extranjeras de ejercer más actividades que las de consultoría; (4) la posibilidad de que las IES, fundaciones y corporaciones ejerzan consultoría; (5) la obligación de contar con consultores individuales; y, (6) la preferencia por contratar a consultores individuales ecuatorianos. De la revisión realizada, no se desprende prima facie ninguna disposición que exceptúe a las IES extranjeras de

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

⁷ NS, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial Nro. 367 de 3 de agosto de 2025.



cumplir con lo dispuesto en el inciso segundo de la norma consultada. (Énfasis corresponde al texto original).

41. *Partiendo de esta premisa, el inciso segundo de dicho artículo dispone que las personas jurídicas extranjeras deberán domiciliarse para la ejecución del contrato y que deben acreditar la facultad para ejercer la consultoría, en la misma línea, el inciso cuarto dispone que las IES podrán ejercer la consultoría, de conformidad con las disposiciones legales o estatutarias que normen su existencia legal.*

42. *Si bien la normativa aplicable para la creación, funcionamiento y extinción de las IES es la LOES, el RLOES y la normativa emitida por el CES, ninguna de sus disposiciones se refiere al desarrollo de la consultoría, ni de un procedimiento especial que exima a las universidades extranjeras de seguir el procedimiento determinado en la LOSNCP para ejercer la consultoría, es decir, registrarse en el RUP y, en caso de ser extranjera, domiciliarse en el Ecuador de conformidad a lo que establece el inciso segundo.*

43. *Adicionalmente, la CRE, la LOES, el RLOES establecen que el procedimiento de creación y funcionamiento de las IES, sin hacer una excepción a las IES extranjeras para que puedan prestar sus servicios, al contrario, la LOES en su art. 134 dispone que ninguna IES nacional o extranjera puede operar sin sujetarse a los procedimientos de creación o aprobación establecidos en la dicha ley. Conjuntamente, dispone que no se permitirá el funcionamiento autónomo de las IES extranjeras sino que deberá realizarse a la luz de un convenio especial aprobado y supervisado por el CES. En consecuencia, asegurar que las IES extranjeras están exentas de domiciliarse en el país sería contradictorio con lo dispuesto en los arts. 133 y 134 de la LOES. .*

44. *Si bien es correcto determinar que a las IES no les es aplicable las disposiciones de la LC, por tratarse de entidades sin fin de lucro que se encuentran reguladas por normas especiales (LOES, RLOES y normativa emitida por el CES), la disposición consultada hace referencia a las personas jurídicas extranjeras, no a sociedades extranjeras o compañías extranjeras. Esta apreciación es relevante ya que las IES **son personas jurídicas**, conforme lo dispone el art. 564 del CC, los arts. 133, 134 y 159 de la LOES, así como en el RCISU, en particular en sus arts. 1, 2, 26 y 848. Es decir, la disposición contenida en el inciso segundo no solo se limita a compañías mercantiles con fines de lucro, sino que abarca a **todas las personas jurídicas constituidas en el extranjero.** (Énfasis corresponde al texto original).*

(...)

46. *Del mismo modo, el CC es claro en establecer que las leyes obligan 'a todos los habitantes de la República, con inclusión de los extranjeros; y su ignorancia no excusa a persona alguna'. Por lo que las IES extranjeras están en la obligación de observar y cumplir la normativa nacional al realizar actividades en el Ecuador.*

(...)

48. En consecuencia, aceptar una excepción a la necesidad de domiciliarse en el Ecuador y cumplir con los procedimientos de creación y estructura de las IES nacionales para



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

15213

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

ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DEL LITORAL
0002257-2025

Página. 5

IES extranjeras que funcionaran como sociedades mercantiles iría en contra tanto de los arts. 133, 134 y 159 de la LOES como de los arts. 6, 415 y 418 de la LC (El subrayado me corresponde).

(...)

50. Así, admitir una excepción que no se desprende de ninguna de las disposiciones revisadas rompería el principio de legalidad consagrado en la LOSNCP y el principio de juridicidad consagrado en el COA.

51. Por otro lado, admitir la excepción para las IES extranjeras dejaría en un plano desigual a las IES nacionales, las cuales para su funcionamiento tienen que sujetarse al procedimiento determinado en la LOES y el RCISU, es decir, tener un informe técnico y aprobarse mediante ley promulgada por el legislativo **antes de ofertar carreras o programas, mucho menos ofrecer el servicio de consultoría**. Es decir, personas jurídicas dedicadas a la misma actividad tendrían un trato diferenciado que no se encuentra justificado en la norma ni en el principio de proporcionalidad. (Énfasis corresponde al texto original).

52. Además, tomando en consideración el oficio 17068 referido ut supra, la LOSNCP es la norma especial y competente para el proceso de contratación de consultoría, por lo que independientemente de la forma en que las IES extranjeras puedan o no operar en el Ecuador, en materia de contratación pública **existe la obligación por parte de las IES extranjeras de domiciliarse para ofrecer el servicio de consultoría** (Énfasis corresponde al texto original).

VII PRONUNCIAMIENTO

53. Acorde a lo indicado, en virtud del principio de colaboración consagrado en el COA, se ilustra el análisis realizado ut supra y se emite la siguiente postura institucional:

- a. No existe sustento para determinar que las Instituciones de Educación Superior extranjeras están exentas de domiciliarse en el Ecuador para ofrecer el servicio de consultoría.
- b. En consecuencia, de conformidad a lo dispuesto en los arts. 39, 40, 41 y 42 de la LOSNCP; 6, 415 y 418 de la LC; 133, 134 y 155 de la LOES; y, 1, 3, 25, 26 y 84 del RCISU, las Instituciones de Educación Superior extranjeras deben seguir el procedimiento determinado en la LOSNCP para ejercer actividades de consultoría".

De los informes jurídicos citados se observa que para la entidad consultante es aplicable únicamente la obligación de acreditar la facultad legal para ejercer consultoría en el país de su constitución, sin que sea exigible el deber de domiciliación previsto en la Ley de Compañías, al considerar que existe una antinomia normativa derivada de su naturaleza no societaria y sin fines de lucro. En contraste, el SERCOP sostiene que no existe sustento jurídico que habilite una excepción al deber de domiciliación para las Instituciones de Educación Superior extranjeras que ofrezcan servicios de consultoría en el Ecuador.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de su consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) Régimen jurídico aplicable a la contratación de consultoría por IES; y, ii) Domiciliación de personas jurídicas extranjeras.

2.1. Régimen jurídico aplicable a la contratación de consultoría por IES. -

De acuerdo con el artículo 288 de la CRE, las compras públicas deben cumplir con criterios de “*eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social*”. Por su parte, el artículo 1 de la LOSNCP establece los principios y normas que regulan los procedimientos de contratación, incluidos los servicios de consultoría, y su ámbito de aplicación obliga a “*Las instituciones, entidades o empresas públicas, y en general cualquier organismo o dependencia que forme parte del sector público conforme el artículo 225 de la Constitución de la República*”.

Respecto de la contratación de consultoría, el artículo 39 ibidem prevé que “*será ejercida por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que, para celebrar contratos con las entidades sujetas a la presente Ley, deberán inscribirse en el Registro Único de Proveedores RUP*”. La misma norma añade en su inciso segundo que la participación de consultores extranjeros “*se limitará a los servicios, campos, actividades o áreas en cuyos componentes parcial o totalmente no exista capacidad técnica o experiencia de la consultoría nacional*”, condición que deberá ser certificada por el SERCOP.

Para estos efectos, el artículo 41 ibidem regula los requisitos que deben cumplir las personas jurídicas nacionales y extranjeras, con y sin fines de lucro, para el ejercicio de actividades de consultoría, estableciendo las particularidades aplicables a cada supuesto.

No obstante, resulta pertinente considerar que el artículo 66 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación (en adelante, “COESCCP”) establece el siguiente régimen especial de contratación directa:

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

En este contexto, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 13690, de 29 de octubre de 2025, esta Procuraduría atendió una consulta respecto del régimen jurídico aplicable a la contratación de consultoría por parte de las IES públicas, concluyendo lo siguiente:



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

15213

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

ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DEL LITORAL
0002257-2025
Página. 7

“En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con el artículo 66 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación y los artículos 20, 23 y 24 de su Reglamento, las instituciones de educación superior públicas están facultadas para aplicar el régimen especial de contratación directa para la adquisición de bienes y servicios directamente relacionados con actividades de investigación científica responsable, procesos investigativos pedagógicos o desarrollo tecnológico. Dentro de este régimen se incluye la contratación de servicios de consultoría siempre que el objeto consista en servicios de capacitación o asesoría especializada directamente vinculados con dichas actividades, conforme lo previsto en el artículo 23 del RGCOESCCI, el artículo 161 del RGLOSNC y los artículos 294 y 295 de la Normativa Secundaria del SERCOP.

La aplicación del régimen exige, de manera previa, resolución motivada expedida por la máxima autoridad de la entidad o su delegado, que justifique la relación directa. En ese marco, las instituciones deberán establecer en los pliegos el alcance técnico, las condiciones y los productos requeridos conforme a los fines específicos de la contratación, y observar las restricciones aplicables, incluida la exclusión de bienes y servicios catalogados, así como los umbrales y reglas procedimentales pertinentes.

Fuera de esos supuestos, la consultoría deberá contratarse por el régimen general de la LOSNCP, conforme su artículo 42 (concurso público o ínfima cuantía, según la cuantía).”

De lo expuesto se desprende que: i) la participación de consultores extranjeros – personas naturales o jurídicas – en los procesos de contratación pública se limita a servicios, campos, actividades o áreas en cuyos componentes parcial o totalmente no exista capacidad técnica o experiencia en la consultoría nacional, previo verificación de requisitos, certificaciones y autorizaciones, según la LOSNCP; ii) para ejercer actividades de consultoría y ejecutar los contratos respectivos las personas jurídicas extranjeras deben demostrar estar facultadas, en su país de constitución, para prestar y ejercer tales servicios, así como estar domiciliadas en el Ecuador, de conformidad con la LC; y, iii) el COESCCI determina un régimen especial de contratación directa con proveedores nacionales y extranjeros para IES públicas, previa resolución motivada de la máxima autoridad, para contratación de servicios y adquisición de bienes únicamente en justificación de relación directa con las actividades detalladas en dicho cuerpo normativo.

2.2. Domiciliación de personas jurídicas extranjeras. -

La parte final del segundo inciso del artículo 39 de la LOSNCP, antes de la última reforma (07 de octubre de 2025), preveía que para ejecutar los contratos de consultoría las personas jurídicas extranjeras *“deberán estar domiciliadas en el Ecuador de conformidad con lo previsto en la Ley de Compañías.”*

Actualmente, si bien el artículo 39 de la LOSNCP ya no contiene dicha previsión, la obligación de domiciliación de las personas jurídicas extranjeras que ejerzan actividades de consultoría en el Ecuador se encuentra expresamente prevista en el inciso segundo del artículo 41 de la misma ley, cuyo texto dispone:

“Las personas jurídicas extranjeras para ejercer actividades de consultoría demostrarán estar facultadas legalmente en el país de su constitución para ejercer y prestar servicios de consultoría. Para la ejecución de los contratos, dichas personas jurídicas deberán estar domiciliadas en el Ecuador de conformidad con lo previsto en la Ley de Compañías” (énfasis añadido).

En este contexto, es menester considerar que la domiciliación de las personas jurídicas extranjeras que contrajeran obligaciones en el Ecuador, y sus excepciones, figuran en los artículos 6 y 415 de la LC. Así, el artículo 6 de la LC dispone:

“Art. 6.- Toda compañía nacional o extranjera que negocie o contrajere obligaciones en el Ecuador deberá tener en la república un apoderado o representante que pueda contestar las demandas y cumplir las obligaciones respectivas.

Sin perjuicio de lo que se dispone en el artículo 415, si las actividades que una compañía extranjera va a ejercer en el Ecuador implicaren la ejecución de obras públicas, la prestación de servicios públicos o la explotación de recursos naturales del país, estará obligada a establecerse en él con arreglo a lo dispuesto en la Sección XIII de la presente Ley.

En los casos mencionados en el inciso anterior, las compañías u otras empresas extranjeras organizadas como personas jurídicas, deberán domiciliarse en el Ecuador antes de la celebración del contrato correspondiente. El incumplimiento de esta obligación determinará la nulidad del contrato respectivo.

Las compañías extranjeras, cuyos capitales sociales estuvieren representados únicamente por acciones o participaciones nominativas, que tuvieran acciones o participaciones en compañías ecuatorianas, pero que no ejercieren ninguna otra actividad empresarial en el país, ni habitual ni ocasionalmente, no serán consideradas con establecimientos permanentes en el país ni estarán obligadas a establecerse en el Ecuador con arreglo a lo dispuesto en la Sección XIII de la presente Ley, ni a inscribirse en el Registro Único de Contribuyentes ni a presentar declaraciones de impuesto a la renta, pero deberán tener en la república el apoderado, representante referido en el inciso primero de este artículo, o un curador dativo que será nombrado por un juez en caso de ser necesario, el que por ningún motivo será personalmente responsable de las obligaciones de la compañía extranjera antes mencionada (...). (Énfasis añadido).

En este sentido, el artículo 415 ibídem, ubicado en la Sección XIII “De las compañías extranjeras”, dispone lo siguiente:

“Art. 415.- Para que una compañía constituida en el extranjero pueda ejercer habitualmente sus actividades en el Ecuador deberá:

- 1. Comprobar que está legalmente constituida de acuerdo con la ley del país en el que se hubiere organizado;***
- 2. Comprobar que, conforme a dicha ley y a sus estatutos, puede acordar la creación de sucursales y tiene facultad para negociar en el exterior, y que ha sido válidamente adoptada la decisión pertinente;***

3. *Tener permanentemente en el Ecuador cuando menos, un representante con amplias facultades para realizar todos los actos y negocios jurídicos que hayan de celebrarse y surtir efectos en territorio nacional, y especialmente para que pueda contestar las demandas y cumplir las obligaciones contraídas.*

Igual obligación tendrán las empresas extranjeras que, no siendo compañías, ejerzan actividades lucrativas en el Ecuador (énfasis me corresponde).

4. *Constituir en el Ecuador un capital destinado a la actividad que se vaya a desarrollar. Su reducción sólo podrá hacerse observando las normas de esta Ley para la reducción del capital.*

En tal sentido, respecto de la domiciliación de sociedades extranjeras y de las empresas extranjeras que no siendo compañías ejerzan actividades lucrativas habituales en el Ecuador, esta Procuraduría se ha pronunciado previamente a través del oficio No. 07988, de 23 de mayo de 2012, dentro del cual expuso lo siguiente:

"Del texto del inciso primero del artículo 6 de la Ley de Compañías, se desprende que es obligación de toda compañía para negociar en el Ecuador, tener un apoderado o representante con capacidad legal para contestar demandas y cumplir las obligaciones que la compañía adquiera; mientras que, el inciso segundo claramente establece que sin perjuicio de lo dispuesto en el Art. 415, si las actividades que una compañía extranjera va a ejercer en el Ecuador implicaren la ejecución de obras públicas, la prestación de servicios públicos o la explotación de recursos naturales del país, estará obligada a establecerse en él.

(...)

Como ha quedado evidenciado, la Ley de Compañías regula tres casos de compañías extranjeras: 1. Las compañías extranjeras que ejecutan -dentro o fuera del país- actos jurídicos esporádicos o aislados que han de surtir efectos en el Ecuador, según las previsiones del primer inciso del artículo 6 y del artículo 9 de la Ley de Compañías; 2. Las Sociedades extranjeras que desearan ejercer habitualmente sus actividades en el Ecuador, según los artículos 77 y 424 de la misma Ley; y, 3. El caso de las Compañías extranjeras que vinieren al país, a ejecutar una 'Obra Pública' A explotar 'algún recurso natural' o a prestar algún 'servicio público'. (...)

(...)

En consecuencia, de conformidad con el inciso primero del artículo 415 de la Ley de Compañías, se puede prescindir del requisito de domiciliación, cuando la compañía extranjera pretende realizar actos esporádicos o aislados, siempre que no se trate de los casos señalados en el inciso segundo del artículo 6 de la Ley de Compañías, ni de los contratos contemplados en la Ley de Hidrocarburos, normas que expresamente disponen la domiciliación de las compañías extranjeras" (énfasis me corresponde).

Asimismo, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 07875, de 11 de julio de 2024, esta Procuraduría manifestó:



“Para participar en la etapa precontractual de este procedimiento y suscribir contratos, todos los integrantes del consorcio deben estar inscritos y habilitados en el RUP, asumiendo responsabilidades solidarias e indivisibles sobre la ejecución contractual. Adicionalmente, la empresa pública extranjera deberá cumplir con los requisitos de domiciliación de acuerdo con el artículo 6 de la Ley de Compañías, en caso de que se trate de un contrato de prestación de servicios públicos, ejecución de obra pública o explotación de recursos naturales en el país” (énfasis añadido).

Bajo tales consideraciones, se advierte que, de acuerdo con los incisos segundo y tercero del artículo 6 de la LC, se impone – a las personas jurídicas extranjeras – la obligación de domiciliarse en el Ecuador antes de la celebración de contratos para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o la explotación de recursos naturales del país, según los términos dispuestos en la Sección XIII de la misma ley.

Como complemento de lo anterior, es necesario señalar que el artículo 415 de la LC – ubicado en la Sección XIII – prevé requisitos para que una persona jurídica extranjera se domicilie en Ecuador; sin embargo, de la lectura del artículo ibídem, se destaca que los requisitos son aplicables para: i) la compañía constituida en el extranjero que vaya a ejercer habitualmente sus actividades en el Ecuador; y, ii) la empresa extranjera que, no siendo compañía, ejerza actividades lucrativas en el Ecuador.

Adicionalmente, los numerales 5 y 6 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que establecen reglas de interpretación sistemática y teleológica, disponen lo siguiente:

“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” (lo subrayado me corresponde).

De lo expuesto se aprecia que: i) si bien el artículo 39 de la LOSNCP ya no exige la domiciliación de contratistas extranjeros, el artículo 41 de la misma ley mantiene expresamente dicha obligación para las personas jurídicas extranjeras que ejecuten contratos de consultoría en el Ecuador; ii) los artículos 6 y 415 de la LC establecen, en su orden, que: 1) la domiciliación es obligatoria antes de que una persona jurídica extranjera celebra un contrato para la prestación de servicios públicos, ejecución de obras públicas, o explotación de recursos naturales con una entidad estatal; y, 2) las compañías y empresas extranjeras que, no siendo compañías, ejerzan actividades lucrativas en el Ecuador tienen la obligación de contar con un representante permanente en el país; y, iii) ningún apartado de la LC, ni el artículo 6 ni la Sección XIII especialmente, regula las personas jurídicas que ejerzan actividades no lucrativas.

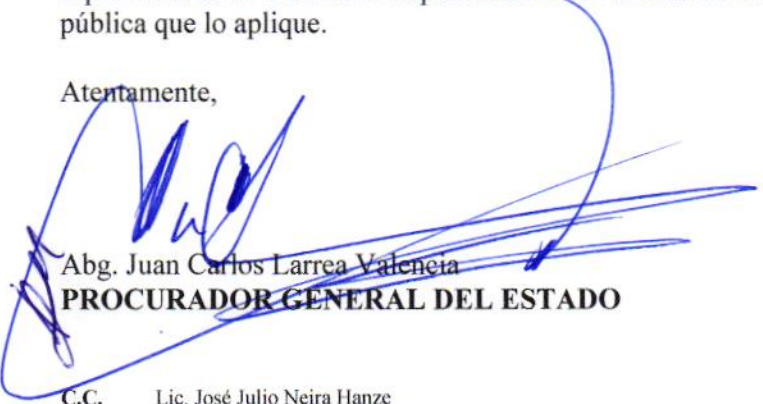
3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta planteada y en virtud de los argumentos antes expuestos se concluye que, de acuerdo con los artículos 6 y 415 numeral 3 de la LC y numerales 5 y 6 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, las universidades y escuelas politécnicas extranjeras – con naturaleza jurídica no societaria y sin fines

de lucro –, que vayan a ejercer actividades de consultoría o asesoría especializada con una entidad del Estado, no están obligadas a domiciliarse en el Ecuador.

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. Lic. José Julio Neira Hanze
Director General, Encargado
SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Fidel Márquez Sánchez, Ph.D.
Presidente
CONSEJO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Oficio No. 15232

Quito, D.M., 12 FEB 2026

General de Brigada
José Ignacio Fiallo Vásquez
DIRECTOR GENERAL
INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS
FUERZAS ARMADAS - ISSFA
Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. ISSFA-DG-2025-0617-OF, de 23 de septiembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se formuló la siguiente consulta:

“¿Son aplicables las disposiciones del primer y segundo inciso del artículo 316 de la Ley de Compañías, en el caso de transferencia de las acciones de compañías de economía mixta de propiedad de una entidad pública en favor de una sociedad anónima que a su vez es de propiedad de la misma entidad pública, con lugar a un proceso de reestructuración societaria, considerando la naturaleza pública del capital originario conforme el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el criterio emitido por la Procuraduría General del Estado mediante oficio n.º (sic) 00259 de 23 de agosto de 2018 y la absolución de consulta emitida por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros mediante oficio SCVS-DNGDA-2025-00052154-O?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico No. ISSFA-DAJ-2025-001, de 7 de julio de 2025, adjunto al oficio de consulta, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica encargado del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (en adelante, “ISSFA”), citó los artículos 226 y 233 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado² (en adelante, “LOCGE”); 1957 del Código Civil³ (en adelante, “CC”); 188, innumerado siguiente al artículo 300, 308 y 316 de la Ley de Compañías⁴ (en adelante, “LC”); y, 37 de la Ley de Régimen Tributario Interno⁵ (en adelante, “LRTI”). Con base en dicha normativa, analizó y concluyó lo siguiente:

“III. ANÁLISIS. -

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

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

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

⁴ LC, Codificación, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 05 de noviembre de 1999.

⁵ LRTI, Codificación 26, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 463 de 17 de noviembre de 2004.



(...)

3.2. La reestructuración societaria, en la legislación ecuatoriana, únicamente se encuentra referida en el segundo artículo innumerado posterior al artículo 37 de la Ley de Régimen Tributario Interno, justamente como una operación que no genera impuesto a la renta, considerando que en sí misma no representa un incremento patrimonial en función de los movimientos de capitales, sino que únicamente opera como una herramienta para la organización de un círculo empresarial; lo cual es aún más evidente cuando interviene una persona jurídica especializada en la tenencia y administración de acciones (holding). Efectivamente, sobre la reestructuración societaria, la autora María Milagros Sieiro Constela[1] considera que su componente esencial es el principio de neutralidad, que hace que las operaciones bajo dicho esquema no impliquen las cargas impositivas propias de las transferencias de acciones ordinarias con finalidades onerosas, en este sentido, textualmente, manifiesta: 'La construcción se basa en el principio de neutralidad en cuanto se pretende que ni obstaculice ni incentive las operaciones de reestructuración empresarial, de forma que su ejecución no origine carga tributaria o beneficio fiscal alguno'.

El proceso de reestructuración societaria del portafolio de inversiones del ISSFA, aprobado por su Consejo Directivo mediante Resolución N.º 22-26.4 de 30 de noviembre de 2022, tiene como propósito la generación de un esquema que permita el control y la administración eficiente del portafolio de inversiones de renta variable de la seguridad social militar, considerando que las empresas tenedoras de acciones (como lo es HOLDINGDINE S.A.) están diseñadas para responder de forma eficiente a las necesidades propias de la administración de empresas que sobresalen las facultades propias de las entidades responsables de la seguridad social que, si bien están facultadas a colocar inversiones para el fortalecimiento de sus fondos y seguros, no cuentan con una estructura especializada en gestión empresarial, gobierno corporativo y asuntos societarios. En este sentido, en virtud de la reestructuración societaria no se busca de ninguna forma alterar la naturaleza pública del capital ya que el beneficiario de las inversiones seguirá siendo el ISSFA, independientemente de la intervención del HOLDINGDINE S.A., como organismo especializado al servicio de la seguridad social militar.

3.3. Esta Dirección de Asesoría Jurídica, tomando como antecedente el análisis realizado por la Procuraduría General del Estado mediante oficio OF. PGE. No.:00259 de 23 de agosto de 2018 respecto al régimen aplicable a las empresas que forman parte de su portafolio; las conclusiones y recomendaciones presentadas por la persona jurídica CEVALLOS & NOBOA CIA. LTDA., con lugar al contrato de consultoría N.º 2023-38-DAJ de 28 de noviembre de 2023; la absolución de la consulta de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, conforme reza del oficio N.º SCVS-DNGDA-2025-00052154-O de 04 de junio de 2025; y, del análisis de la figura de la reestructuración societaria, se puede determinar que la transferencia de las acciones de EMSAAIRPORT SERVICES CEM de propiedad del ISSFA en favor del HOLDINGDINE S.A., de ninguna forma presentarían una modificación del capital público originario y, en efecto, no alteraría la naturaleza societaria la CEM y, por tanto, se mantendrían las exoneraciones y beneficios que le corresponden.

IV. CONCLUSIÓN. –

(...) La transferencia de las acciones de compañías de economía mixta de propiedad de una entidad pública en favor de una sociedad anónima que a su vez es de propiedad de la misma entidad (sic) pública, con lugar a un proceso de reestructuración societaria, no modifica la naturaleza jurídica de la compañía de economía mixta y, en consecuencia, se mantendrían las exoneraciones y beneficios que le corresponden, por tanto, no es aplicable lo dispuesto en el primer y segundo inciso del artículo 316 de la Ley de Compañías, ya que, la operación no altera la naturaleza pública del capital originario conforme el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y el criterio emitido por la Procuraduría General del Estado mediante oficio OF. PGE. No.:00259 de 23 de agosto de 2018”.

Asimismo, como documento adjunto al oficio de consulta consta el oficio No. SCVS-DNGDA-2025-00052154-O, de 04 de junio de 2025, mediante el cual la SCVS absolvió una consulta formulada por el ISSFA. En dicho oficio la SCVS manifestó lo siguiente:

“III.- ABSOLUCIÓN DE CONSULTA:

(...)

Las compañías de economía mixta tienen, como característica tipificante, la participación del aporte de los organismos y entidades del sector público, conjuntamente con el capital privado (art. 308 LC). Esta característica hace que existan previsiones legales respecto a lo que puede consistir el objeto social de este tipo de compañías; lo que puede ser objeto de aporte (art. 310 LC); la conformación del directorio y quién lo presidirá (art. 312 LC); exenciones tributarias (art. 315 LC), entre otras; y, en lo que no fueren contrarias a las disposiciones contenidas en la Sección VII ‘De la compañía de economía mixta’, le serán aplicables las disposiciones relativas a la compañía anónima (art. 311 LC).

Resulta de suma importancia referir qué tipo de actividades justifican la existencia de una sociedad de economía mixta y qué razones fundamentan el régimen de excepción que se crea. Así, la participación del Estado en las sociedades de economía mixta se encuentra justificada por las siguientes finalidades establecidas por el legislador: ‘al desarrollo y fomento de la agricultura y de las industrias convenientes a la economía nacional y a la satisfacción de necesidades de orden colectivo; a la prestación de nuevos servicios públicos o al mejoramiento de los ya establecidos.’ (artículo 309 LC)

Por otra parte, para efectos del presente análisis, puede afirmarse que la reestructuración societaria, es un mecanismo que tiene por finalidad no solo atender situaciones de liquidez o insolvencia, sino también que es una herramienta para la planificación tributaria, optimización de gastos y operaciones de las sociedades, diversificación de riesgos, entre otros. Para cumplir esta finalidad, los planes de reestructuración pueden tener por objeto la modificación de la composición, de las condiciones o de la estructura del activo y del pasivo, incluidas las transmisiones de activos, unidades productivas o de la totalidad de la empresa en funcionamiento, así como cualquier cambio operativo necesario, o una combinación de estos elementos.



La Ley de Compañías contempla en su Sección X, distintas categorías de reestructuración societaria que implican modificaciones estructurales en la empresa, tales como: la transformación; fusión; escisión; segregación; operaciones combinadas (que involucran la transformación, fusión y escisión en un mismo acto); la cesión total de activos y pasivos; incluso, las transferencias de acciones a una compañía holding. De lo que se infiere que el legislador se ha decantado por una amplitud de figuras para las reestructuras societarias o reorganizaciones empresariales.

Entre las figuras previstas en la ley para la reestructuración societaria, se encuentra la transferencia de acciones a una compañía holding. La compañía holding o tenedora de acciones, es la que tiene por objeto la compra de acciones o participaciones de otras compañías, con la finalidad de vincularlas y ejercer su control a través de vínculos de propiedad accionaria, gestión, administración, responsabilidad crediticia o resultados y conformar así un grupo empresarial, según la propia definición contenida en el artículo 429 de la Ley de Compañías,

En este orden de ideas, la transferencia de acciones que tiene una persona (natural o jurídica, del sector público o privado) en una compañía de economía mixta a una compañía anónima (sea o no una holding), debe regirse por lo dispuesto en los artículos 187, 188, 189 y 21 de la Ley de Compañías, en virtud de la remisión contenida en el artículo 311 de la misma ley (...)

Adicionalmente, debe tenerse presente que los recursos públicos no pierden la calidad de tal, si son administrados por sociedades mercantiles de derecho privado en las que el Estado o sus instituciones tengan participación accionaria o del capital superior al cincuenta por ciento, como lo reconocen varias normas legales (como la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, artículo 6.11; Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, artículo 3).

(...)

Por todo expuesto (sic), para que una sociedad de economía mixta mantenga la calidad de tal, debe cumplir con las características que la tipifican, esto es, el aporte de recursos públicos por parte de los organismos y entidades del sector público, conjuntamente con el capital privado (art. 308 LC), y, dedicarse ‘al desarrollo y fomento de la agricultura y de las industrias convenientes a la economía nacional y a la satisfacción de necesidades de orden colectivo; a la prestación de nuevos servicios públicos o al mejoramiento de los ya establecidos.’ (artículo 309 LC)” (Énfasis añadido).

A fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios No. 13279 y 13516, de 25 de septiembre y 17 de octubre de 2025, respectivamente, este organismo solicitó e insistió a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (en adelante, “SCVS”) que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta, sin que se haya recibido su respuesta hasta la presente fecha.

De lo expuesto se desprende que tanto el informe jurídico del ISSFA como el criterio emitido por la SCVS coinciden en señalar que, dentro de un proceso de reestructuración societaria, resulta jurídicamente posible la transferencia de las acciones de una compañía de economía mixta de propiedad de una entidad pública a favor de una sociedad anónima (holding) que también

pertenece a la misma entidad pública, sin que los recursos públicos involucrados pierdan tal calidad.

Sin perjuicio de lo anterior, ambos criterios difieren en cuanto a las consecuencias jurídicas de dicha transferencia respecto de la naturaleza societaria de las compañías de economía mixta. Así, para el ISSFA, la transferencia de las acciones – en el marco de un proceso de reestructuración societaria – de compañías de economía mixta de su propiedad a favor de una sociedad anónima que igualmente le pertenece, no modifica la naturaleza jurídica de la compañía de economía mixta. En contraste, la SCVS sostiene que para que una compañía conserve la calidad de economía mixta debe cumplir de manera permanente con las siguientes: i) concurrencia de aportes de recursos públicos por parte de los organismos o entidades del sector público conjuntamente con capital privado; ii) la destinación de su objeto social al desarrollo y fomento de la agricultura y de las industrias convenientes a la economía nacional, satisfacción de necesidades de orden colectivo, prestación de nuevos servicios públicos o mejoramiento de los ya establecidos, según los artículos 308 y 309 de la LC.

2. Análisis. -

Con el fin de facilitar el estudio de la materia objeto de las consultas, el análisis desarrollará los siguientes aspectos: i) Naturaleza jurídica de las compañías anónimas cuyo capital único o mayoritario provenga de entidades públicas y las compañías de economía mixta; ii) Transferencia de acciones y los beneficios tributarios en las compañías de economía mixta; y, iii) Permanencia de la calidad de recursos públicos cuando estos son administrados por entidades de derecho privado.

2.1. Naturaleza jurídica de las compañías anónimas cuyo capital único o mayoritario provenga de entidades públicas y las compañías de economía mixta. -

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. Según el artículo 319 de la CRE “se reconoce diversas formas de organización de la producción en la economía”, entre las cuales se prescriben las “empresariales públicas o privadas”, así como las “mixtas”.

El artículo 1957 del CC define a la sociedad o compañía como “un contrato en que dos o más personas estipulan poner algo en común, con el fin de dividir entre sí los beneficios que de ello provengan”, agregando que la referida sociedad “forma una persona jurídica, distinta de los socios individualmente considerados”.

En concordancia con dicha disposición, el artículo 1 de la LC dispone que las compañías se constituyen por “contrato, entre dos o más personas naturales o jurídicas que unen sus capitales, trabajo o conocimiento para emprender en operaciones mercantiles y participar de sus utilidades”, o mediante “acto unilateral, por una sola persona natural o jurídica que destina aportes de capital para emprender en operaciones mercantiles de manera individual y participar de sus utilidades”. De acuerdo con el artículo 2 de la LC, existen seis especies de sociedades mercantiles, entre las cuales se encuentran la compañía anónima y la compañía de economía mixta.

Handwritten signature

La Sección VI de la LC regula el régimen aplicable a las compañías anónimas. En este sentido, el artículo 143 la define como *“una persona jurídica cuyo capital, dividido en acciones negociables, está formado por la aportación de los accionistas que responden únicamente por el monto de sus acciones. La compañía anónima se podrá constituir a través de contrato o mediante acto unilateral”*.

En relación con las sociedades anónimas cuyo capital provenga de entidades del sector público, el artículo innumerado agregado a continuación del artículo 300 de la Ley de Compañías, ubicado en la Sección VI, dispone expresamente que:

“Exclusivamente para asuntos de carácter societario, las sociedades anónimas cuyo capital societario esté integrado única o mayoritariamente con recursos provenientes de: 1. entidades del sector público; 2. empresas públicas municipales o estatales o, 3. sociedades anónimas; cuyo accionista único es el Estado, estarán sujetas a las disposiciones contenidas en esta Sección. Para los demás efectos, dichas empresas se sujetarán a las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Empresas Públicas”.

En este contexto, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 00259, de 23 de agosto de 2018, esta Procuraduría concluyó que:

“(…)

Es decir que las sociedades anónimas constituidas de conformidad con la Ley de Compañías, cuyo capital societario esté integrado única o mayoritariamente con recursos provenientes de entidades del sector público, se hallan reguladas por esa ley exclusivamente para asuntos de carácter societario; y, para los demás efectos se rigen por las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Empresas Pública, por mandato expreso del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 300 de la Ley de Compañías.

El artículo 311 de la Sección VIII de la Ley de Compañías, titulada ‘De la Compañía de Economía Mixta’ prevé que: ‘Son aplicables a esta compañía las disposiciones relativas a la compañía anónima en cuanto no fueren contrarias a las contenidas en esta Sección’, por lo que se establece que el artículo innumerado añadido a continuación del artículo 300 de la Ley de Compañías, también es aplicable a las compañías de economía mixta.

Por tanto en atención a los términos de su primera consulta se concluye que las sociedades mercantiles constituidas al amparo de la legislación societaria ecuatoriana, cuyo accionista mayoritario es el ISSFA, son personas jurídicas de derecho privado sujetas en materia societaria al control de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros en armonía con el régimen especial que establece expresamente el artículo innumerado agregado a continuación del artículo 300 de la Ley de Compañías y los artículos 308 y 311 de la misma Ley, según el cual las sociedades anónimas y de economía mixta constituidas por las entidades públicas, exclusivamente para asuntos de carácter societario están sujetas a la ley societaria, mientras que para los demás efectos dichas empresas se sujetarán a la Ley Orgánica de Empresas Públicas” (énfasis añadido)

Por otra parte, el artículo 308 de la LC establece:

“El Estado, las municipalidades, los consejos provinciales y las entidades u organismos del sector público, podrán participar, conjuntamente con el capital privado, en el capital y en la gestión social de esta compañía”.

De conformidad con el artículo 309 ibídem, la facultad antes referida corresponde a las empresas dedicadas al *“desarrollo y fomento de la agricultura y de las industrias convenientes a la economía nacional y a la satisfacción de necesidades de orden colectivo; a la prestación de nuevos servicios públicos o al mejoramiento de los ya establecidos”.*

Para tal efecto, el artículo 310 ibídem prescribe:

“Las entidades enumeradas en el Art. 308 podrán participar en el capital de esta compañía suscribiendo su aporte en dinero o entregando equipos, instrumentos agrícolas o industriales, bienes muebles e inmuebles, efectos públicos y negociables, así como también mediante la concesión de prestación de un servicio público por un período de tiempo determinado”.

Concordante, el artículo 311 del mismo cuerpo normativo dispone que a las Compañías de Economía Mixta les son aplicables *“las disposiciones relativas a la compañía anónima en cuanto no fueren contrarias a las contenidas en esta Sección”.*

Sobre esta base normativa, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 10168, de 23 de enero de 2025, esta Procuraduría precisó que la Ley de Compañías establece dos condiciones fundamentales para caracterizar a una empresa como de economía mixta:

“La definición provista por la LC es concluyente al establecer dos condiciones fundamentales para caracterizar a una empresa como mixta: la participación de capital público, proveniente del gobierno central o de los gobiernos autónomos descentralizados, junto con capital privado -ya sea de personas jurídicas o naturales-; y la restricción de su objeto social al desarrollo de la agricultura, así como a otras industrias que permitan satisfacer necesidades públicas y mejorar o crear servicios públicos. Si una sociedad no cumple con estas condiciones, no puede considerarse una empresa de economía mixta ni una subsidiaria de otra empresa pública, aun cuando ésta última sea su propietaria única o mayoritaria”.

De lo expuesto se desprende que: i) las sociedades comerciales se constituyen por contrato, entre dos o más personas naturales o jurídicas, o por acto unilateral de una sola persona, para emprender en operaciones mercantiles y participar de sus utilidades; ii) las sociedades anónimas cuyo capital societario esté integrado única o mayoritariamente con recursos provenientes de entidades del sector público, empresas públicas o sociedades anónimas cuyo accionista único es el Estado, estarán sujetas a las disposiciones de la Sección VI de la LC, exclusivamente para asuntos de carácter societario; para los demás efectos, dichas empresas se sujetarán a las disposiciones de la LOEP; y, iii) las compañías de economía mixta, además de estar obligadas a contar con participación de capital público y privado, su objeto social debe girar en torno al desarrollo y fomento de la agricultura y de las industrias convenientes a la economía nacional y a la satisfacción de necesidades de orden colectivo, así como a la prestación de nuevos servicios públicos o al mejoramiento de los ya establecidos.



2.2. Transferencia de acciones y beneficios tributarios en Compañías de Economía Mixta. –

De acuerdo con el artículo 21 de la LC, *“Las transferencias de acciones y de participaciones de las compañías constituidas en el Ecuador”, y sujetas a la vigilancia de la SCVS, “serán comunicadas a ésta, con indicación de nombre y nacionalidad de cedente y cesionario, por los administradores de la compañía respectiva, dentro de los ocho días posteriores a la inscripción en los libros correspondientes”.*

Concordante, el segundo inciso del artículo 187 ibídem dispone que *“La transferencia de acciones tendrá validez inter partes a partir de la celebración del correspondiente contrato privado entre cedente y cesionario”, y serán oponibles frente a la compañía y terceros a partir de la inscripción en el Libro de Acciones y Accionistas, momento en el cual surte efecto según lo previsto en el artículo 189 de la LC.*

En el mismo sentido, el artículo 188 ibídem establece que *“La transferencia de acciones comporta la cesión de todos los derechos y obligaciones inherentes a ellas”, y “podrá instrumentarse por escrito o por cualquier medio electrónico verificable que demuestre la voluntad del cedente y cesionario de transferir la propiedad de las acciones”.*

Por su parte, el inciso final del artículo 312 ibídem precisa que el Estado o las entidades u organismos del sector público, que participen en la compañía de economía mixta, pueden determinar en los estatutos *“los requisitos y condiciones especiales que resultaren adecuados, respecto a la transferencia de las acciones y a la participación en el aumento de capital de la compañía”.*

En cuanto a los beneficios tributarios reconocidos a favor de las compañías de economía mixta, el artículo 315 de la LC prevé:

“Las escrituras de constitución de las compañías de economía mixta, las de transformación, de reforma y modificaciones de estatutos, así como los correspondientes registros, se hallan exonerados de toda clase de impuestos y derechos fiscales, municipales o especiales.

También se exonera de toda clase de impuestos municipales y adicionales a los actos y contratos y sus correspondientes registros, que efectúen las compañías de economía mixta, en la parte que le correspondería pagar a éstas.

El Ministerio de Finanzas podrá exonerar temporalmente de impuestos y contribuciones a las compañías de economía mixta, para propiciar su establecimiento y desarrollo, con excepción de los establecidos en la Ley de Régimen Tributario Interno”.

De igual forma, el segundo artículo innumerado a continuación del artículo 37 de la LRTI establece lo siguiente:

“Las utilidades que perciban las sociedades domiciliadas o no en el Ecuador y las personas naturales, ecuatorianas o extranjeras, residentes o no en el país, provenientes de la enajenación directa o indirecta de acciones, participaciones, otros derechos representativos de capital u otros derechos que permitan la exploración, explotación, concesión o similares; de sociedades domiciliadas o establecimientos, permanentes en

Ecuador, estarán sujetas, al momento de la enajenación, a un impuesto a la renta único con tarifa del 10%.

No se entenderá producida enajenación directa o indirecta alguna, y por lo tanto, no se configura el hecho generador del impuesto a la renta único cuando la transferencia de acciones, participaciones u otros derechos representativos de capital, ocurra por efectos de procesos de reestructuración societaria, fusión o escisión, siempre que los beneficiarios efectivos de las acciones, participaciones o derechos representativos de capital, sean los mismos en la misma proporción antes y después de esos procesos”.

En relación con la consulta, el artículo 316 de la LC, respecto de las Compañías de Economía Mixta, dispone lo siguiente:

“En esta clase de compañías el capital privado podrá adquirir el aporte del Estado pagando su valor en efectivo, previa la valorización respectiva y procediendo como en los casos de fusión de compañías, y el Estado accederá a la cesión de dicho aporte.

Transferido el aporte del Estado a los accionistas privados, la compañía seguirá funcionando como si se tratase de una compañía anónima, sin derecho a las exoneraciones y beneficios que esta Ley concede a las compañías de economía mixta. En la organización de los directorios cesará la participación del Estado” (lo subrayado me pertenece).

De la normativa citada se desprende que: i) las transferencias de acciones y de participaciones de las compañías constituidas al amparo de la LC, tienen validez inter partes a partir de la celebración del correspondiente contrato privado entre cedente y cesionario y serán oponibles frente a la compañía y terceros a partir de la inscripción en el registro correspondiente; ii) en las compañías de economía mixta, el capital privado puede adquirir el aporte del Estado; iii) una vez transferido el aporte estatal al capital privado, la compañía pierde la condición de economía mixta y, en consecuencia, deja de beneficiarse de las exoneraciones y beneficios tributarios previstos para este tipo societario; y, iv) según la LRTI, no se configura el hecho generador del impuesto a la renta único por enajenación directa o indirecta, cuando la transferencia de acciones, participaciones u otros derechos representativos de capital, ocurra por efectos de procesos de reestructuración societaria, fusión o escisión, siempre que los beneficiarios efectivos sean los mismos y en la misma proporción antes y después de esos procesos.

2.3.- Permanencia de la calidad de recursos públicos cuando estos son administrados por entidades de derecho privado.-

El artículo 211 de la CRE determina que la Contraloría General del Estado (en adelante “CGE”) es el organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, del cumplimiento de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.

Así, el artículo 212 ibídem determina que la CGE tiene como función dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, externa y “del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos”.

En este contexto, el artículo 3 de la LOCGE determina como recursos públicos los siguientes:



“(…) todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procesan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título, realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales.

(…)

Los recursos públicos no pierden su calidad de tales al ser administrados por corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles y otras entidades de derecho privado, cualquiera hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución, hasta tanto los títulos, acciones participaciones o derechos que representen ese patrimonio, sean transferidos a personas naturales o personas jurídicas de derecho privado, de conformidad con la ley”.

En este sentido, el artículo 4 ibídem, al referirse al régimen de control de las personas jurídicas con participación estatal, establece lo siguiente:

“Para todos los efectos contemplados en esta Ley, están sometidas al control de la Contraloría General del Estado, las personas jurídicas y entidades de derecho privado, exclusivamente sobre los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan, cualesquiera sea su monto (…)

Se evitará la superposición de funciones con otros organismos de control, sin perjuicio de estar obligados de actuar en el marco de sus competencias constitucionales y legales, de manera coordinada y/o simultánea (…)” (lo subrayado me corresponde).

Con relación a la consulta, mediante oficio No. SCVS-DNGDA-2025-00052154-O, de 4 de junio de 2025, la SCVS, en concordancia con el pronunciamiento de esta Procuraduría contenido en el oficio No. 00259, de 23 de agosto de 2018, señaló que *“(…) los recursos públicos no pierden la calidad de tal, si son administrados por sociedades mercantiles de derecho privado en las que el Estado o sus instituciones tengan participación accionaria o del capital superior al cincuenta por ciento (…)” (lo subrayado me corresponde).*

Asimismo, el oficio antes referido reitera que para que una compañía de economía mixta mantenga dicha calidad, es fundamental que cumpla con las características que la tipifican, esto es:

“(…) el aporte de recursos públicos por parte de los organismos y entidades del sector público, conjuntamente con el capital privado (…) y, dedicarse ‘al desarrollo y fomento de la agricultura y de las industrias convenientes a la economía nacional y a la satisfacción de necesidades de orden colectivo; a la prestación de nuevos servicios públicos o al mejoramiento de los ya establecidos (…)’.

De la normativa y pronunciamientos referidos, se desprende que: i) a la CGE le corresponde el control de la utilización de, entre otros, los recursos estatales, así como de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos; ii) los recursos públicos no pierden su

calidad de tales al ser administrados por corporaciones, sociedades, fundaciones, compañías mercantiles y otras entidades de derecho privado, indistintamente de su origen, creación o constitución; y, *iii*) la CGE también ejerce su control respecto de personas jurídicas y entidades de derecho privado, exclusivamente respecto de bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan.

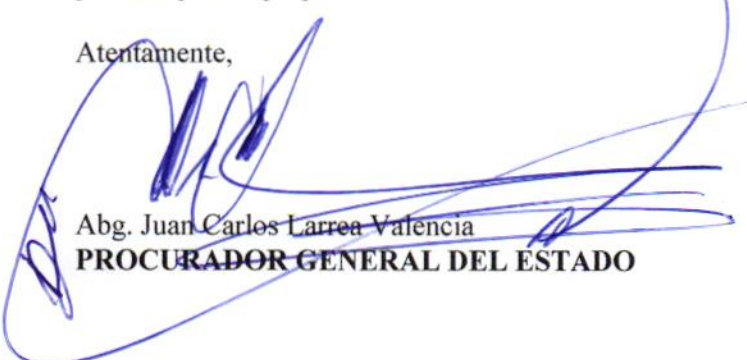
3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que las disposiciones contenidas en los incisos primero y segundo del artículo 316 de la LC son aplicables exclusivamente para la adquisición que realiza el capital privado respecto del aporte que tiene el Estado en una compañía de economía mixta, tomando en consideración las condiciones expresas de la referida ley. En este sentido, las consecuencias jurídicas previstas en el inciso segundo del artículo 316 *ibídem*, relativas a la pérdida de la calidad de compañía de economía mixta, exoneraciones y beneficios legales, y el cese de la participación estatal en los órganos de administración, se producen cuando el capital privado adquiere el aporte estatal.

Finalmente, de conformidad con el artículo 3 de la LOCGE, los recursos públicos no pierden tal calidad por el hecho de ser administrados por entidades de derecho privado; por lo tanto, se debe entender el pronunciamiento contenido en el oficio No. 00259, de 23 de agosto de 2018, en armonía con lo expuesto en el presente criterio.

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. 15345

Quito, D.M., 18 de febrero de 2026

Magíster
Jorge Mauricio Maruri Vecilla
DIRECTOR GENERAL
CONSEJO DE LA JUDICATURA
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. CJ-DG-2025-1407-OF, de 24 de octubre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, se formuló la siguiente consulta:

“¿La regulación de una fianza, conforme lo establecido por el artículo 312 del Código Orgánico de la Función Judicial, para las y los depositarios judiciales, se contraponen a lo instituido en el Código Civil ecuatoriano, respecto a la naturaleza jurídica, objeto, alcance y principios jurídicos que rigen a la figura de la fianza?”.

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. CJ-DNJ-2025-0920-M, de 15 de julio de 2025, suscrito por el Director Nacional de Asesoría Jurídica del Consejo de la Judicatura (en adelante, “CJ”), citó como fundamentos jurídicos los artículos 82, 178, 181, 226, 227, 228 y 229 de la Constitución de la República¹ (en adelante, “CRE”); 40, 52, 254, 264 numeral 10, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314 y 315 del Código Orgánico de la Función Judicial² (en adelante, “COFJ”); 65 y 99 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, “COA”); 1682, 2238, 2239, 2245, 2246, 2250 y 2252 del Código Civil⁴ (en adelante, “CC”); 662, 663, 664, 665 y 666 del Código de Comercio⁵ (en adelante, “CCo”); y, el Reglamento para el funcionamiento de las oficinas de alguaciles y depositarios judiciales y normas para la fijación de los derechos que corresponden a los depositarios judiciales⁶ (en adelante, “RFOAYDJ”). Con base en dicha normativa, concluyó lo siguiente:

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 COFJ, publicado en el Suplemento del Registro Oficial NO. 544 de 9 de marzo de 2009; última reforma publicada el 3 de octubre de 2025.

³ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017; última reforma publicada el 13 de octubre de 2025.

⁴ CC, Codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 el 24 de junio de 2005; última reforma publicada el 13 de marzo de 2025.

⁵ CCo, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 497 de 29 de mayo de 2019; última reforma publicada el 13 de octubre de 2025.

⁶ RFOAYDJ, emitido mediante Resolución No. 3 del Consejo de la Judicatura, publicado en el Registro Oficial No. 453 de 24 de octubre de 2008.

“ IV. CONCLUSIÓN

De lo expuesto, esta Dirección Nacional de Asesoría Jurídica concluye:

1. (...) se establece que las personas que son designadas depositarios judiciales por los operadores de justicia, designación que proviene del acuerdo entre sujetos privados o de forma unilateral dispuesta por la autoridad competente, no le otorga la calidad de servidor judicial, calidad que le imposibilita al Consejo de la Judicatura regular y/o establecer requisitos para su nombramiento, regular su remuneración o aplicar el régimen disciplinario establecido en el Código Orgánico de la Función Judicial; sin embargo hay que tener en cuenta que estos depositarios judiciales son sujetos de responsabilidad personal, civil y penal por el depósito, custodia y conservación de los bienes que reciban en ejercicio de sus funciones.

2. De conformidad a las funciones y atribuciones establecidas en el artículo 264 del Código Orgánico de la Función Judicial, corresponde al órgano colegiado del Consejo de la Judicatura, esto es, al Pleno del Consejo de la Judicatura, expedir, modificar, derogar e interpretar, los reglamentos, manuales, instructivos o resoluciones de régimen interno, con sujeción a la Constitución y la ley, para la organización, funcionamiento, responsabilidades, y control de la Función Judicial.

Sin embargo, considerando la naturaleza jurídica y objetivo de la 'Fianza', el Consejo de la Judicatura no podría regular la 'fianza' que deben presentar los depositarios judiciales para el ejercicio de sus funciones, por existir una contraposición entre la naturaleza y objetivo de la 'Fianza'; y, las funciones de custodia y conservación de los bienes que reciban en depósito, los depositarios judiciales”.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de su consulta, el análisis desarrollará lo siguiente: i) Naturaleza jurídica de los depositarios judiciales y la obligación de rendir fianza conforme el COFJ; y, ii) Potestad del CJ para regular la fianza que rendirán los depositarios judiciales.

2.1. Naturaleza jurídica de los depositarios judiciales y la obligación de rendir fianza conforme el COFJ. –

El tercer inciso del artículo 178 de la CRE reconoce a los depositarios judiciales como órganos auxiliares de la Función Judicial, cuyas atribuciones, derechos y obligaciones, al tenor del artículo 2 del COFJ, se regulan en dicho cuerpo normativo.

Como consecuencia de las reformas introducidas al Capítulo II del Título VI del COFJ, el artículo 308 establece que “*Las depositarias y depositarios judiciales, las síndicas y síndicos y las liquidadoras y liquidadores de costas, serán nombrados de acuerdo con lo previsto en este Capítulo*”.

Por su parte, el artículo 309 fija las incompatibilidades para ejercer tales funciones y dispone que las y los depositarios judiciales “*(...) no podrán actuar en causas en que tuvieran interés ella o él, su cónyuge o conviviente o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad*”.

Respecto de la designación, el artículo 310 añade que la autoridad jurisdiccional nombrará *“a la persona propuesta por la parte solicitante, quien será responsable de cubrir los derechos de las depositarias o depositarios”*. El segundo inciso prevé una hipótesis excepcional en la que el juzgador podrá designar como depositario *“a la misma persona poseedora del bien embargado o secuestrado. En caso de oposición justificada de la o el acreedor a esta designación, la o el propietario del bien deberá caucionar el valor total de los bienes depositados. La persona designada asumirá las obligaciones previstas en este Capítulo para depositarias o depositarios”*.

El artículo 311 ibidem dispone que las y los depositarios *“intervendrán en los embargos, secuestros de bienes y otras medidas legales y se harán cargo de estas en la forma que conste en el acta respectiva”*. Para tal efecto, su artículo 312 prescribe que las y los depositarios judiciales tendrán responsabilidad personal, civil y penal, *“por el depósito, custodia y conservación de los bienes de toda clase que reciban en ejercicio de sus funciones (...)”*. El referido artículo añade que las y los depositarios judiciales *“rendirán la fianza que establecerá mediante el respectivo reglamento el Consejo de la Judicatura”*; y, la misma norma añade: *“Si se comprueba que la cosa depositada produjo una cantidad mayor que la recaudada, la o el depositario perderá los derechos que le asigna la ley y pagará la diferencia, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que haya lugar”*.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la fianza, el artículo 31 del CC la concibe como una forma de caución destinada a garantizar otra obligación. De forma específica, el artículo 2238 define la fianza como la *“obligación accesoria en virtud de la cual una o más personas responden de una obligación ajena, comprometiéndose para con el acreedor a cumplirla en todo o parte, si el deudor principal no la cumple”*.

De su parte, el artículo 662 del CCOM prescribe que: *“El contrato de fianza es una convención expresa de garantía personal en virtud de la cual un tercero, ajeno al negocio principal garantizado, se compromete a responder, subsidiaria o solidariamente, del cumplimiento ante el acreedor, en lugar del deudor, que es el obligado principal, para el caso en que éste no cumpla con la obligación”*.

Desde esta perspectiva, la obligación legal de rendir fianza tiene como finalidad asegurar el correcto cumplimiento de las responsabilidades inherentes a la custodia de los bienes puestos a cargo del depositario judicial. Se trata de una fianza orientada a garantizar el desempeño de funciones encomendadas por mandato judicial, y no la obligación principal discutida entre las partes procesales.

Por otro lado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 313 del COFJ, los depositarios judiciales tienen la expresa prohibición *“de hacer uso o de aprovecharse de la cosa depositada, por cualquier medio”*. Así, el mismo artículo prevé la obligación de *“procurar que dichos bienes rindan frutos en beneficio del dueño del bien y del acreedor”*, bajo prevenciones de las responsabilidades civiles y penales en caso de destrucción o deterioro doloso o culpable de los bienes a su cargo.

En armonía con lo anterior, el artículo 314 ibidem faculta a los depositarios a solicitar el remate de *“los bienes muebles y papeles fiduciarios que se encuentren bajo su custodia, siempre que su conservación sea onerosa o esté sujeta a deterioros o manifiesta y grave desvalorización”*, en atención a las condiciones y mecanismos procesales dispuestos en sus incisos subsiguientes, y

según su artículo 315, “las y los empleados bajo dependencia de las y los depositarios judiciales en sus relaciones con sus empleadores se registrarán por el Código de Trabajo”.

De igual forma, el artículo 391 del Código Orgánico General de Procesos⁷ establece que, realizado el embargo, “la o el depositario judicial será custodio de los bienes embargados, los mismos que serán trasladados al lugar que determine la o el depositario, dichos bienes quedarán bajo su responsabilidad”. La misma norma añade en su inciso segundo: “La o el depositario judicial tendrá derecho a cobrar los gastos ocasionados por transporte, conservación, custodia, exhibición y administración de los bienes bajo su custodia, conforme el reglamento que se dicte para el efecto (...)”.

De lo expuesto se concluye que: i) los depositarios judiciales son órganos auxiliares de la Función Judicial; ii) se encuentran obligados a rendir fianza para asegurar la custodia y conservación de los bienes que reciban; obligación de carácter legal prevista en el COFJ; y, iii) la fianza que deben presentar se vincula a la responsabilidad que asumen respecto de los bienes bajo su cuidado, y no a obligaciones derivadas de la controversia principal, por lo que su exigencia no vulnera la naturaleza jurídica de la figura de la fianza.

2.1. Potestad del CJ para regular la fianza que rendirán los depositarios judiciales. –

Los numerales 1 y 3 del artículo 181 de la CRE disponen que son funciones del CJ: “1. Definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial. 3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascensos y sanción”.

En concordancia, el artículo 254 del COFJ prevé que el CJ “es el órgano único de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, que comprende (...) órganos auxiliares (...)”. y, agrega como parte de su finalidad “asegurar el correcto, eficiente y coordinado funcionamiento” de los órganos auxiliares.

El numeral 10 del artículo 264 ibidem determina que corresponde al Pleno del CJ “Expedir, modificar, derogar e interpretar obligatoriamente el Código de Ética de la Función Judicial, el Estatuto Orgánico Administrativo de la Función Judicial, los reglamentos, manuales, instructivos o resoluciones de régimen interno, con sujeción a la Constitución y la ley”.

Los numerales 1, 5 y 6 del artículo 280 ibidem prescriben que, entre otras, son funciones de la o el Director General del CJ: “1. Dirigir y supervisar la administración de los recursos humanos, financieros, administrativos de la Función Judicial y los procesos de selección, evaluación, formación profesional y capacitación continua, en el ámbito de su competencia. 5. Proponer y ejecutar los procedimientos para el mejoramiento y modernización de la Función Judicial, selección, concursos de oposición y méritos, permanencia, disciplina, evaluación, formación y capacitación de las servidoras y los servidores de la Función Judicial. 6. Fijar las remuneraciones para (...) los servidores de los órganos auxiliares, en las diferentes categorías, y de manera equivalente”.

De lo expuesto se concluye que: i) la potestad reglamentaria del CJ se ejerce a través del Pleno del organismo, con sujeción a la Constitución y la ley con la finalidad de asegurar el correcto,

⁷ COGEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 506, última reforma en 7 de octubre de 2025.

eficiente y coordinado funcionamiento de, entre otros, los órganos auxiliares; ii) la obligación de rendir fianza por parte de los depositarios judiciales nace del COFJ y debe ser regulada por el CJ mediante el reglamento respectivo; iii) el CJ ejerció su potestad reglamentaria con anterioridad a las reformas descritas al COFJ y expidió el Reglamento de oficinas de alguaciles y depositarios judiciales, por lo tanto, tiene la facultad de evaluar los mecanismos pertinentes para la elaboración y expedición del reglamento respectivo, en cumplimiento de la obligación dispuesta por el COFJ.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que la regulación de la fianza exigida a quienes actúan como depositarios judiciales, prevista en el artículo 312 COFJ, corresponde al CJ, de acuerdo con la atribución expresa establecida en dicha norma y en concordancia con las facultades previstas en los artículos 254 y 264 numeral 10 del mismo cuerpo normativo.

La obligación de rendir fianza no se contrapone a las disposiciones del CC ni a los principios que rigen la naturaleza, objeto y alcance de esta figura jurídica. Lo anterior obedece a que la fianza prevista en el artículo 312 del COFJ tiene por objeto garantizar el correcto cumplimiento de las funciones asignadas a los depositarios judiciales respecto de los bienes depositados, sin perjuicio de la responsabilidad personal, civil y penal que les corresponda en caso de incumplimiento.

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. 15459

Quito, D.M., 24 de febrero de 2026

Magíster

María Verónica Polo Avilés

GERENTE GENERAL

**EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE TELECOMUNICACIONES, AGUA POTABLE,
ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DE CUENCA - ETAPA EP**

Cuenca. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. O-2025-2788-GG, de 30 de septiembre de 2025, ingresado en el Dirección Regional de la Procuraduría General del Estado en Azuay el 13 de octubre de 2025, y enviado a este despacho con oficio No. PGE-DRAZ-2025-00438, de 21 de octubre de 2025, recibido el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“De conformidad con los artículos 49, 50 y 51 de la LOSNCP, la inhabilidad consistente en mantener contratos de obra vigentes sin recepción provisional, ¿debe entenderse aplicable únicamente al momento de la presentación de ofertas o también durante las fases posteriores de calificación, convalidación y adjudicación? ¿Cuál es el alcance jurídico de esta disposición?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1.- Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende lo siguiente:

El informe jurídico contenido en el memorando No. M-0585-2025-SJ, de 29 de septiembre de 2025, suscrito por el Subgerente Jurídico (E) de la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca (en adelante, “ETAPA EP”), citó los artículos 49, 50 y 51 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública¹ (en adelante, “LOSNCP”); 58 del Reglamento General de la LOSNCP² (en adelante, “RGLOSNCP”), con fundamentos en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“Posición Institucional.

De la lectura conjunta de los artículos 49,50 y 51 de la LOSNCP, se advierte que el legislador establece como presupuesto inhabilitante que los proveedores del estado que mantengan contratos de obra vigentes, sin haber suscrito la recepción provisional, no puedan participar ni ser adjudicatarios en un nuevo procedimiento bajo la misma modalidad de contratación.

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

² RGLOSNCP, publicada en el Noveno Suplemento del Registro Oficial No. 153 de 28 de octubre de 2025.

En tal virtud: no existe un vacío (sic) normativo ni un margen de indeterminación, puesto que la ley señala con claridad el impedimento o la prohibición para obtener una nueva adjudicación de una obra. La interrogante se centra, por lo tanto, en determinar en qué momento la entidad contratante debe realizar la verificación.

*El artículo 58 del Reglamento General a la LOSNCP, en su parte pertinente dispone que los informes de la Comisión Técnica deben contener un análisis completo del proceso y la recomendación expresa de adjudicación o declaratoria de cancelación o desierto, **lo que implica que cualquier requisito legal habilitante, como la verificación de contratos de obra vigentes sin recepción provisional, debe constatarse antes de emitir la recomendación, es decir, en la fase de calificación de ofertas** (énfasis añadido).*

Verificar esta condición en la fecha de publicación del procedimiento o en la entrega de ofertas carecería de sustento legal, pues en esas etapas aún existe calificación de admisibilidad, tampoco se sabe quiénes serán los oferente (sic). Diferir la revisión a un momento posterior (como el sorteo en la menor cuantía) resultaría contrario a los principios de eficiencia y seguridad jurídica, ya no se permitiría que avance con un proceso con oferentes que desde el inicio no se encontraban habilitados por norma expresa. ”

Con el fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios No. 13582 y No. 13583, de 23 de octubre de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, “SERCOP”) y a la Asociación de Municipalidades del Ecuador (en adelante, “AME”) que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de consulta. Posteriormente, se insistió mediante oficios No. 13870 y No. 13871, sin que, hasta la presente fecha, se haya recibido respuesta por parte de la AME³.

El requerimiento fue atendido por la Coordinadora General de Asesoría Jurídica del SERCOP mediante oficio No. SERCOP-CGAJ-2025-0284-OF, de 26 de diciembre de 2025, ingresado en la misma fecha, en el cual se citan, además de las normas ya referidas, los artículos 9, 76 y 99, incisos primero y tercero, de la LOSNCP, con base en los cuales se concluyó lo siguiente:

1. Respecto a la vigencia en el tiempo de las normas consultadas, es criterio del SERCOP que:

1. El artículo 49 de la LOSNCP objeto de la consulta sigue vigente, mientras que los arts. 50 y 51 fueron derogados el 26 de junio de 2025, es decir, antes de la consulta formulada por ETAPA.

2. La normativa aplicable a los procesos de contratación en su etapa precontractual es aquella vigente al momento de la apertura del procedimiento, es decir, la normativa vigente al momento de la resolución de inicio emitida por la entidad contratante. En

³ Resolución No. 24 de la Procuraduría General del Estado, que contiene “El procedimiento para atención de consultas que se formulen a la Procuraduría General del Estado”, publicada en el Registro Oficial No. 532 de 17 de julio de 2019. “Art. 7.- Previo a emitir su pronunciamiento vinculante, con la finalidad de recabar elementos de análisis adicionales que aporten a la absolución de la consulta, la Procuraduría General del Estado podrá solicitar el criterio jurídico institucional de organismos o entidades públicas distintas a la consultante (...) De no contestarse los requerimientos antes indicados, no se deberá notificar el pronunciamiento vinculante a la entidad requerida”.

consecuencia, para los procedimientos de contratación iniciados con posterioridad a la derogatoria de los arts. 50 y 51 no les son aplicables las disposiciones contenidas en estos, sin perjuicio de las consideraciones señaladas en el presente criterio.

2. *Respecto al contenido del art. 49 de la LOSNCP, es criterio del SERCOP que:*
 1. *Se trata de una restricción fuera de las recogidas en el art. 76 de la LOSNCP, con características propias, puesto que requiere que concurran 3 factores: (i) identidad en el contratista; (ii) identidad en la entidad contratante; e, (iii) identidad en el procedimiento de contratación.*
 2. *En consecuencia, si un oferente no cuenta con la recepción provisional de la obra anterior a la fecha de presentación de las ofertas del nuevo procedimiento, no puede presentar su oferta. Únicamente puede presentar la oferta cuando cuenta con la recepción provisional.*
 3. *No aplica la inhabilidad entre procedimientos de contratación, ya que debe cumplirse con los 3 factores para que el oferente sea inhábil. Por ende, si el oferente aún no cuenta con la recepción provisional de una obra contratada bajo un procedimiento de contratación (ej. Menor cuantía), puede presentar su oferta para otro procedimiento de contratación distinto (ej. Licitación de obras).*
3. *Respecto a la persistencia de la restricción en el tiempo, es criterio del SERCOP que:*
 1. *La restricción no desaparece sino hasta la suscripción del acta de recepción provisional.*
 2. *Los efectos de la recepción provisional son para procedimientos con posterioridad su obtención, es decir, no puede subsanar la falta del oferente que originalmente no contaba con ella.*
 3. *Es decir, un oferente que era inhábil al momento de presentar su oferta seguirá siéndolo en las etapas posteriores del procedimiento, incluso si al momento de la adjudicación o suscripción del contrato cuenta con el acta de recepción provisional.*

En conclusión, tanto el criterio institucional de ETAPA EP como el del SERCOP coinciden en señalar que el artículo 49 de la LOSNCP establece una prohibición expresa para que un contratista, que mantenga contratos de obra vigentes sin recepción provisional, pueda acceder a una nueva adjudicación. Asimismo, reconocen que no existe vacío normativo y que la restricción tiene naturaleza legal y obligatoria.

No obstante, en relación con el momento de verificación de la inhabilidad, los criterios difieren: ETAPA EP considera que ésta debe constatare en la fase de calificación de ofertas, antes de la recomendación de adjudicación, y el SERCOP sostiene que la inhabilidad opera desde la presentación de la oferta, de modo que quien no cumplía la condición en ese momento no podía participar y no puede subsanar dicha situación en etapas posteriores del procedimiento.

2.- Análisis.-

En relación a la consulta y de la revisión del informe jurídico de ETAPA EP, se observa que se fundamenta en los artículos 49, 50 y 51 de la LOSNCP, siendo importante señalar que éstos fueron

sustituídos por la Ley Orgánica Reformatoria de la LOSNCP⁴ (en adelante, “*Ley Reformatoria de la LOSNCP*”). En consecuencia, el análisis de dichas disposiciones únicamente puede producir efectos respecto de actuaciones administrativas realizadas durante su vigencia.

Las normas objeto de la consulta se encuentran en los incisos once, doce y trece de la Disposición Reformatoria Tercera de la Ley Orgánica para el Ahorro y la Monetización de Recursos Económicos para el Financiamiento de la Lucha contra la Corrupción⁵, que sustituyó el artículo 49 y el último inciso de los artículos 50 y 51 de la LOSNCP. En este sentido, se transcribe la normativa objeto de análisis:

“Once.- Sustitúyase el artículo 49 por el siguiente:

*Artículo.- 49.- Criterio de redistribución en licitación de obras.- El proveedor que haya sido adjudicado previamente un contrato en una licitación de obras, **no podrá obtener la adjudicación de un nuevo contrato de obra en la misma entidad contratante y por el mismo procedimiento de contratación**, sea por adjudicación directa o consorcio, hasta que obtenga la recepción provisional de la obra anterior”. Cabe mencionar que, luego de la reforma introducida por la Ley Reformatoria de la LOSNCP, este artículo se mantiene inmutado.*

“Doce.- Sustitúyase el último inciso del artículo 50 por el siguiente:

*El proveedor que haya sido adjudicado previamente un contrato en una cotización de obras, **no podrá obtener la adjudicación de un nuevo contrato de obra en la misma entidad contratante y por el mismo procedimiento de contratación**, sea por adjudicación directa o consorcio, hasta que obtenga la recepción provisional de la obra anterior”.*

“Trece.- Sustitúyase el último inciso del artículo 51 por el siguiente:

*En el caso de obras, mientras no exista recepción provisional de un contrato adjudicado previamente a través de un procedimiento de menor cuantía de obras, este contratista **no podrá adjudicarse otro contrato por este procedimiento en la misma entidad contratante**, sea por adjudicación directa o consorcio.*

Los pliegos serán aprobados por la máxima autoridad o el funcionario competente de la entidad contratante, y se adecuarán a los modelos obligatorios emitidos por el SERCOP.

La fase pre contractual de las contrataciones de menor cuantía será ágil, transparente y promoverá la concurrencia de proveedores, por lo que el SERCOP adoptará el flujo de etapas que más se adecúe para cumplir con esta finalidad” (énfasis añadido).

Del tenor literal de las normas citadas se desprende que el legislador estableció límites expresos para la adjudicación de nuevos contratos de obra cuando un proveedor hubiese sido previamente

⁴ Ley Orgánica Reformatoria de la LOSNCP, publicada en Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 140 de 7 de octubre de 2025.

⁵ Ley Orgánica para el Ahorro y la Monetización de Recursos Económicos para el Financiamiento de la Lucha contra la Corrupción, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 496 de 9 de febrero de 2024.

adjudicatario, bajo los procedimientos de licitación, cotización o menor cuantía de obras, con una misma entidad contratante, sin que se hubiera suscrito el acta de recepción provisional de la obra anterior.

En este orden de ideas, es oportuno señalar que la limitación para que un proveedor del Estado pueda participar en un proceso de menor cuantía de obra por haber sido adjudicado previamente con otro contrato, se encontraba previsto en el artículo 13 de la Ley Orgánica Reformatoria a la LOSNCP del año 2013⁶ (en adelante, “*Ley Orgánica Reformatoria a la LOSNCP 2013*”), que sustituyó el penúltimo inciso del artículo 51 de la LOSNCP y estableció:

“En los casos de los numerales 1 y 3 se podrá contratar directamente; para el efecto, se contará con al menos tres proformas, salvo el caso de manifiesta imposibilidad.

*En el caso previsto en el numeral 2 se adjudicará el contrato a un proveedor registrado en el RUP escogido por sorteo público de entre los interesados en participar en dicha contratación. **Aquellos proveedores que a la fecha de la publicación del procedimiento mantuvieran vigentes contratos de ejecución de obra, adjudicados a través del procedimiento de menor cuantía, cuyos montos individuales o acumulados igualaren o superaren el coeficiente establecido en el numeral 2 de este artículo, no podrán participar en procedimiento de menor cuantía de obras alguno hasta que hayan suscrito formalmente la recepción provisional de el o los contratos vigentes.***

Si por efectos de la entrega recepción de uno o varios contratos el monto por ejecutar por otros contratos fuere inferior al coeficiente antes indicado, el proveedor será invitado y podrá participar en los procedimientos de menor cuantía de obras”.

En efecto, los artículos 49, 50 y 51 de la LOSNCP colocaron el énfasis normativo en la imposibilidad de “*obtener la adjudicación de un nuevo contrato de obra*”, lo que exige identificar en qué momento del procedimiento de contratación pública corresponde evaluar las restricciones específicas aplicables a los contratistas que mantengan contratos vigentes de obra bajo la misma entidad contratante, procedimiento y objeto contractual. Al respecto, el artículo 41 del RGLONSNCP del año 2022 definió que la fase precontractual comprende desde la notificación de la resolución de inicio en el Portal de Contratación Pública hasta la adjudicación, declaratoria de desierto o cancelación del proceso, dentro de la cual se evalúan y califican las ofertas previo a su adjudicación.

En concordancia con ello, el artículo 58 del Reglamento General a la LOSNCP del año 2022, así como el numeral 15 del artículo 14 ibidem, disponen que corresponde a la comisión técnica, o al delegado de la máxima autoridad, elaborar el informe de evaluación en el que se recomienda la adjudicación o la declaratoria de desierto, debiendo contener el análisis integral de las ofertas y de los oferentes, incluida la verificación de las restricciones previstas en los artículos 49, 50 y 51 de la LOSNCP.

⁶ Ley Orgánica Reformatoria a la LOSNCP 2013, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 100 de 14 de octubre de 2013.

Finalmente, debe considerarse que el literal c) del acápite 406-03 Contratación del Acuerdo No. 004-CG-2023⁷ de la Contraloría General del Estado (en adelante, “CGE”), que contiene “*las Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que dispongan de recursos públicos*”, establece que corresponde a los miembros de la comisión técnica establecer:

“los mecanismos para validar la veracidad de la documentación presentada en la oferta; determinarán posibles vinculaciones entre los oferentes participantes; y, analizarán las inhabilidades en las que pudieran estar incursos previo a su calificación, para lo cual se puede utilizar medios electrónicos y plataformas de servicios de las entidades públicas, de lo cual dejarán constancia en su informe” (énfasis añadido).

De lo expuesto se ratifica que son los miembros de la comisión técnica quienes, en el marco de la evaluación de las ofertas, deben verificar la documentación presentada y analizar las inhabilidades de los proveedores del Estado, y que es en la fase de evaluación y calificación de ofertas donde corresponde realizar los controles respecto de la restricción prevista para la adjudicación de procesos de obra en los artículos 49, 50 y 51 de la LOSNCP.

De la normativa citada se desprende que: i) los artículos 50 y 51 de la LOSNCP se encuentran actualmente derogados, por lo que el análisis y conclusiones del pronunciamiento únicamente tienen efectos respecto de las actuaciones realizadas por los servidores, al momento de la vigencia de dichas normas; ii) corresponde a la comisión técnica, o delegado de la máxima autoridad para la etapa precontractual, incluir en el informe de evaluación de las ofertas o acta de calificación los análisis correspondientes a la verificación de la restricción prevista para los oferentes en los artículos 49, 50 y 51 de la LOSNCP.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta, debe precisarse que los artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se encuentran actualmente derogados, y, por lo tanto, su aplicación y análisis resultan pertinentes únicamente respecto de los procedimientos de contratación iniciados durante su vigencia.

Así, de acuerdo con los artículos antes indicados y el 49 de la LOSNCP, la inhabilidad consistente en mantener contratos de obra vigentes sin la correspondiente acta de recepción provisional opera al momento de la presentación de la oferta, momento en el que el oferente debía encontrarse plenamente habilitado para participar en el procedimiento de contratación. En consecuencia, si dicha inhabilidad existía en ese momento, esta se mantiene durante todas las fases del procedimiento, sin que la obtención posterior del acta de recepción provisional pueda subsanar la situación inicial.

En este contexto, corresponde a la comisión técnica o al delegado de la máxima autoridad verificar y dejar constancia de la existencia de dicha restricción en el informe o acta de evaluación de

⁷ Acuerdo No. 004-CG-2023, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 257 de 27 de febrero de 2023.

ofertas, como actuación previa a la adjudicación del contrato, conforme a la normativa vigente al momento de los hechos y a los principios que rigen el Sistema Nacional de Contratación Pública.

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. José Julio Neira Hanze
DIRECTOR GENERAL. ENCARCADO
SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - SERCOP

Oficio N° 15465

Quito, D.M., 24 FEB 2026

Doctor

Xavier Mauricio Torres Maldonado, PhD

CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO

Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. 549-DNJ-2024, de 21 de noviembre de 2024, se solicitó la reconsideración del pronunciamiento de este organismo constante en oficio No. 09165, de 23 de octubre de 2024, “notificado el 05 de noviembre de 2024, conforme se desprende del control de comunicaciones 98628 de la misma fecha y año”, sobre la aplicación de los artículos 43 y 44 del Reglamento de Determinación de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado¹ (en adelante, “RDR”).

El informe jurídico de la Contraloría General del Estado que sustenta el pedido de reconsideración analizó

“3. ANÁLISIS:

3.1. Con fundamento en el artículo 237, numeral 3, de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 3 letra f) y 13 de la Codificación de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, le corresponde al Procurador General del Estado, asesorar a los organismos y entidades del sector público, sobre la inteligencia o aplicación de las normas constitucionales, legales o de otro orden jurídico 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, incluyendo acciones que se sustancien o deban sustanciarse en la Corte Constitucional.

Ahora bien, entre varias causas que fueron recopiladas, constan los Juicios Nos. 17811202400026, 17811202400155, 17811202400293, 17811202400333, 178112024003171, 17811202202459, en los cuales los Tribunales Contenciosos Administrativos, han inadmitido las acciones presentadas sobre los casos de responsabilidad administrativa culposa, por cuanto no cabe recurso de revisión alguno de acuerdo con lo previsto en el indicado artículo 60 de la LOCGE, pues tal norma prevé esta opción únicamente para los casos de responsabilidades civiles, por tanto, el mismo no podía ser interpuesto ni tramitado por ser inexistente.

3.2. (...) En la sentencia No. 8-19-IN y acumulado/21, expedida por la Corte Constitucional del Ecuador, el 08 de diciembre de 2021, consta sobre el derecho a recurrir (...) siendo concurrente indicar que el derecho a recurrir no es absoluto y si bien forma parte de las garantías básicas del debido proceso, este debe cumplir con las siguientes características: (i) Su naturaleza adjetiva, (ii) Su carácter no absoluto, (iii) Su limitación, y (iv) Su sujeción al principio dispositivo.

(...)

¹ RDR, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 323, de 10 de septiembre de 2018.



En cuanto al derecho a recurrir no es absoluto, es porque se encuentra sujeto a configuración legislativa. En otras palabras, existen procesos en los cuales no es posible recurrir, sin que ello conlleve vulneración alguna a esta garantía del debido proceso.

(...)

3.4. El Pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado, en el Oficio No. 09165 de 23 de octubre de 2024, produce una anfibología al indicar que: 'este organismo de control tiene la competencia para conocer y resolver los recursos administrativos de revisión que impugnen las resoluciones adoptadas en materia de determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas'; en virtud que, tanto las responsabilidades administrativas y civiles culposas, presentan diferentes tipos como son: i. Responsabilidades administrativas culposas que establecen multas, otras establecen multas y sanción de destitución; y, ii. Responsabilidades civiles culposas tramitadas vía glosas y órdenes de reintegro.

De esta vertebración se indica que, conforme lo establecen los artículos 76 numeral 1 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 1 de la Codificación del Código Civil, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en los artículos 49, 53.2 y 60, y en armonía con su Reglamento de aplicación de la Ley [artículo 56 letra (sic) a) y c)], se ha limitado el derecho a recurrir, respecto a las responsabilidades administrativas culposas para multas y sanciones de destitución, así como las órdenes de reintegro, sin que esto vulnere el derecho del debido proceso (...)

4.- CRITERIO:

En atención al análisis precedente, se evidencia que el Pronunciamiento del señor Procurador General del Estado, contenido en el oficio No. 09165 de 23 de octubre de 2024, se extralimitó al indicar de manera general que la Contraloría General del Estado tiene competencia para conocer y resolver los recursos administrativos de revisión que impugnen las resoluciones adoptadas en materia de determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas, puesto que existen barreras legales (art. 60 LOCGE) que limitan las competencias de este Organismo Técnico de Control, así como la existencia de recursos de revisión para resoluciones derivadas de responsabilidades administrativas culposas para multas y/o destituciones, **de acuerdo a la sentencia y autos ut supra**. Tampoco cabe un recurso de revisión para las reconsideraciones de órdenes de reintegro, ya que esta reconsideración es un recurso, siendo concurrente que la Procuraduría General del Estado debería rectificar su pronunciamiento delimitando que los recursos de revisión, únicamente cabe (sic) conocer y resolver sobre responsabilidades civiles culposas – glosas". (El énfasis corresponde al texto original y el subrayado me corresponde).

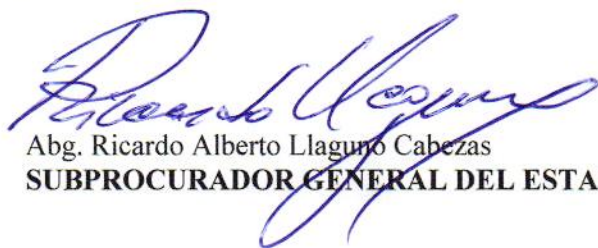
Al respecto, los artículos 2 y 5 de la Resolución No. 24, que contiene el Procedimiento para la Atención de Consultas por parte de la Procuraduría General del Estado², indican que las consultas deben tratar sobre la inteligencia o aplicación normativa vigente y estar acompañadas por un informe jurídico elaborado por el asesor jurídico o procurador del organismo consultante.

² Resolución No. 024, publicada en el Registro Oficial No. 532 de 17 de julio de 2019.

En el presente caso, el pedido de reconsideración del pronunciamiento nro. 09165, de 23 de octubre de 2024, no puede ser atendido por esta Procuraduría General del Estado por cuanto la norma respecto de la cual se consultó no se encuentra actualmente vigente – en virtud de la derogatoria del RDR, dispuesta por el Acuerdo No. 002-CG-2025–, de acuerdo con lo establecido en el artículo 237 número 3 de la Constitución de la República³, en concordancia con los artículos 3 literal f) y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado⁴.

En este sentido, toda vez que la norma respecto de la cual se consultó se encuentra derogada y no puede ser atendida, con fundamento en la normativa citada, por delegación⁵ del Procurador General del Estado, se dispone el archivo de la consulta. Sin perjuicio de lo anterior, la entidad consultante podrá presentar, de considerarlo oportuno, consultas respecto de la normativa actualmente vigente.

Atentamente,



Abg. Ricardo Alberto Llaguno Cabezas

SUBPROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

³ Constitución de la República, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008: "Art. 237.- Corresponderá 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."

⁴ 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, así como a las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, sobre la inteligencia o aplicación de las normas constitucionales, legales o de otro orden jurídico (...)" "Art. 13.- De la absolución de consultas.- Sin perjuicio de las facultades de la Función Legislativa, de la Corte 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).

⁵ Resolución No. 069 de 13 de enero de 2022, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 633 de 04 de febrero de 2022.

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

Manual de Defensa Jurídica del Estado

Descárgalo aquí:



www.pge.gob.ec