



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

PRONUNCIAMIENTOS PGE

Marzo 2025

Presentación

Sistema de Consultas Absueltas

La absolución de las consultas jurídicas a las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público con carácter vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de la ley, es competencia del Procurador General del Estado, de acuerdo con el numeral 3 del artículo 237 de la Constitución de la República del Ecuador y los artículos 3 y 13 de su Ley Orgánica.

Cada pronunciamiento es el resultado del estudio del equipo de abogados de la Dirección Nacional de Consultoría, que se apoya según la materia con la experticia de los profesionales de las demás direcciones sustantivas y regionales de la PGE, y, finalmente, revisado y, de ser el caso, modificado por el Procurador General del Estado, lo que permite asegurar la rigurosidad jurídica de cada proyecto, mantener la unidad institucional y reforzar el rol preventivo de la absolución de consultas como parte del ciclo de defensa jurídica del Estado.

El pronunciamiento del Procurador General del Estado contiene un dictamen general y abstracto sobre la aplicación de las normas por toda la Administración Pública, por lo que la ley ordena que los extractos se publiquen en el Registro Oficial.

Adicionalmente, por iniciativa de la PGE el texto íntegro de cada pronunciamiento consta en el Sistema de Consultas Absueltas, en el portal institucional www.pge.gob.ec que es una herramienta de acceso público.

A fin de promover la transparencia del trabajo institucional, facilitar el acceso de los usuarios y contribuir al respeto del principio de legalidad que rige en Derecho Público, la PGE pone a disposición de la ciudadanía los pronunciamientos emitidos durante el mes de marzo de 2025 y, en adelante, con periodicidad mensual.

Ab. Juan Carlos Larrea Valencia
Procurador General del Estado

Contenido

No.	Fecha de pronunciamiento	INSTITUCIÓN PÚBLICA Materia de la consulta	pág.
1	05-mar-25	UNIVERSIDAD DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CIENCIAS POLICIALES - USECIPOL TRANSFERENCIA DE DOMINIO DE BIENES	4
2	11-mar-25	SUPERINTENDENCIA DE COMPAÑÍAS, VALORES Y SEGUROS COBRO DE VALORES POR RESPONSABILIDADES CIVILES DECLARADAS EN CADUCIDAD	12
3	12-mar-25	SERVICIO DE RENTAS INTERNAS TRANSACCIÓN TRIBUTARIA	19
4	19-mar-25	UNIDAD DE ANÁLISIS FINANCIERO Y ECONÓMICO RECURSO DE APELACIÓN	29
5	19-mar-25	DIRECCIÓN GENERAL DE AVIACIÓN CIVIL CONTRIBUCIÓN PREDIAL A FAVOR DE LOS CUERPOS DE BOMBEROS	40
6	24-mar-25	EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO TÉRMINO PARA LA SUSCRIPCIÓN DE UN CONTRATO ADMINISTRATIVO	49
7	26-mar-25	JUNTA PARROQUIAL DE GUAYLLABAMBA CÁLCULO DE MAYORÍAS	59

Oficio No. 10650

Quito, DM, 5 de marzo de 2025

Abogado
Diego Romero Oseguera
RECTOR
UNIVERSIDAD DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CIENCIAS POLICIALES
Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. USECIPOL-RECTOR-2025-004, de 8 de enero de 2025, recibido en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“1. ¿De conformidad con el artículo 113 de la Ley Orgánica de Educación Superior, una cesión de derechos prevista en el artículo 1627 y el título XXIV del Código Civil – que contemple la cesión de derechos de dominio – es título suficiente para la satisfacción de la obligación contenida en el artículo ibidem, esto es, la transferencia ‘a ésta el dominio de todos los bienes y recursos que sirvieron de sustento para la solicitud de creación?’”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

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

- 1.1. Con el fin de contar con mayores elementos de análisis antes de atender la consulta, mediante oficios Nos. 10239 y 10240, de 29 de enero de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó al Ministerio del Interior (en adelante, “MI”) y al Consejo de Educación Superior (en adelante, “CES”) que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de la consulta. Hasta la presente fecha, el MI no ha emitido respuesta.
- 1.2. Por su parte, el CES atendió el requerimiento mediante oficio No. CES-CES-2025-0062-CO, de 7 de febrero de 2025, recibido el mismo día, adjuntando su criterio jurídico, suscrito el 06 de febrero de 2025 por la Procuradora del CES.
- 1.3. El informe jurídico contenido en oficio No. USECIPOL-SG-2025-001, sin fecha, suscrito por el Abogado Asesor de la Universidad de Seguridad Ciudadana y Ciencias Policiales (en adelante, “USECIPOL”), citó, principalmente, los artículos 113 de la

Ley Orgánica de Educación Superior¹ (en adelante, “LOES”); 718, inciso tercero, y 1627 del Código Civil² (en adelante, “CC”), con fundamento en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“CRITERIO INSTITUCIONAL:

Es el criterio jurídico de la institución que el artículo 113 de la LOES contempla la obligación de transferir el dominio de todos los bienes y recursos que sirvieron de sustento para la solicitud de creación una institución del Sistema de Educación Superior, obligación que a la luz del artículo 718 del Código Civil puede cumplirse mediante la utilización de otros títulos translativos de dominio como la cesión de derechos y otros similares”.

- 1.4. A su vez, el criterio jurídico del CES citó, además de las normas señaladas anteriormente, los artículos 226 y 353, numeral 1, de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, “CRE”); 14 y 22 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, “COA”); 166 y 169 letra g) de la LOES; y, 26 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas⁴ (en adelante, “RCISUEP”). Basado en estas disposiciones, concluyó:

“Por lo tanto, considerando que la consulta planteada por la Universidad de Seguridad Ciudadana y Ciencias Policiales (USECIPOL), aludida en el Oficio Nro. 10240, trata específicamente sobre la aplicación de normas contenidas dentro del Código Civil, el cual fue promulgado por la Función Legislativa del Ecuador, se determina que dar un criterio en uno u otro sentido respecto a la misma sobrepasaría las atribuciones del CES reconocidas constitucional y legalmente, razón por la que este Organismo no estaría facultado para emitir un pronunciamiento en cuanto a la aplicación de dicha Ley.

Sin perjuicio de lo indicado, me permito exponer a continuación varias precisiones jurídicas que podrían ser de utilidad (...)

(...) De la LOES y de la propia Ley de Creación de la Universidad de Seguridad Ciudadana y Ciencias Policiales (USECIPOL), así como, de la normativa expedida por el CES, se desprende la obligación, que recae en los promotores, de transferir a la Universidad el dominio de todos los bienes y recursos que sirvieron de sustento para la solicitud de su creación.

Por último, se debe tomar en cuenta que la Universidad de Seguridad Ciudadana y Ciencias Policiales (USECIPOL) es una institución de educación superior pública, promovida por entidades públicas: el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del

¹ LOES, publicada en el Suplemento del Registro oficial No. 298 de 12 de octubre de 2012.

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

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

⁴ RCISUEP, Resolución RPC-SO-I2-No. 056-2012 de 11 de abril de 2012, publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 854 de 25 de enero de 2017.

Ecuador. Por consiguiente, los bienes y recursos prometidos son de propiedad del patrimonio del Estado.

El presente informe aborda estrictamente aspectos normativos y de legalidad con el fin de orientar sobre la aplicación de la normativa aplicable en el caso planteado y se emite teniendo como antecedente la información proporcionada por el requirente. En consecuencia, constituye un elemento de juicio para la toma de decisiones por parte de la administración”.

2. Análisis. –

Para abordar la consulta, el análisis se divide en los siguientes puntos: *i)* Transferencia de dominio de bienes y recursos a instituciones del Sistema de Educación Superior, presentados para su creación; y, *ii)* Mecanismos de transferencia de dominio.

2.1. Transferencia de dominio de bienes y recursos a instituciones del Sistema de Educación Superior, presentados para su creación. -

De conformidad con los artículos 82 y 226 de la CRE, el derecho a la seguridad jurídica se garantiza mediante normas previas, claras y públicas, aplicadas por las autoridades competentes. En este sentido, los servidores públicos solo pueden ejercer las competencias y facultades atribuidas en el ordenamiento jurídico.

El numeral 3 del artículo 225 de la CRE establece que el sector público está conformado, entre otros, por los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de potestades estatales, la prestación de servicios públicos o el desarrollo de actividades económicas asumidas por el Estado. En esta línea, el artículo 345 ibidem define a la educación como un servicio público, prestado a través de instituciones públicas, fiscomisionales y particulares.

Por otro lado, el artículo 352 de la CRE, en concordancia con la letra a) del artículo 14 de la LOES, establecen que el sistema de educación superior está integrado, entre otras instituciones, por las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares, *“debidamente evaluadas y acreditadas”*. Asimismo, el artículo 354 de la CRE, en relación con el artículo 108 de la LOES, dispone que las universidades y escuelas politécnicas, públicas y particulares, *“se crearán por ley, previo informe favorable vinculante del organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema”*, es decir previo informe favorable del Consejo de Educación Superior dirigido a la Asamblea Nacional.

Con base en estas disposiciones, se concluye que la USECIPOL es una institución de naturaleza pública, que forma parte del Sistema de Educación Superior; creada mediante Ley como una institución de educación superior de derecho público, sujeta a la normativa aplicable a ese sector.

El primer inciso del artículo 355 de la CRE, reconoce a las instituciones de educación superior *“autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución”*.

Asimismo, el artículo 1 de la LOES señala que dicha ley regula el sistema de educación superior, a los organismos e instituciones que lo integran y *“determina derechos, deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, y establece las respectivas sanciones por el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la Constitución y la presente Ley”*. En concordancia, el artículo 17 de la LOES reitera la autonomía académica, administrativa y financiera y orgánica de las universidades y escuelas politécnicas.

El literal a) del artículo 20 de la LOES establece que el patrimonio de las instituciones de educación superior, en ejercicio de la autonomía responsable, está constituido por: *“Los bienes muebles e inmuebles que al promulgarse esta Ley sean de su propiedad, y los bienes que se adquieran en el futuro a cualquier título, así como aquellos que fueron ofertados y comprometidos al momento de presentar su proyecto de creación”* (el resaltado me corresponde).

Por su parte, el numeral 8 del artículo 109 de la LOES señala que uno de los requisitos para la creación de una universidad o escuela politécnica es: *“Acreditar conforme al derecho la propiedad de los bienes y valores que permitan a la nueva institución funcionar en un espacio físico adecuado a su naturaleza educativa y de investigación, y que serán transferidos a la institución de educación superior una vez aprobada su ley de creación”*.

De igual manera, el inciso primero del artículo 113 de la LOES establece que, desde la fecha de creación de una nueva institución del Sistema de Educación Superior, el patrocinador dispone de un término de noventa días para transferir el dominio de los *“bienes y recursos que sirvieron de sustento para la solicitud de creación”*. Similar disposición se encuentra en el artículo 6 del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior⁵ (en adelante, *“RLOES”*).

En cuanto a la Ley de Creación de la USECIPOL⁶ (en adelante, *“LUSECIPOL”*), su artículo 1 manifiesta que dicha institución tendrá personería jurídica propia, será de *“derecho público y sin fines de lucro; con autonomía académica, administrativa, económica, financiera, orgánica y patrimonio público”*.

Finalmente, la Disposición Transitoria Primera de LUSECIPOL establece que los promotes, es decir el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, dispondrán de un plazo de 180 días desde la promulgación de dicha ley para transferir el dominio de los bienes y

⁵ RLOES, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 110 del 21 de julio de 2022.

⁶ LUSECIPOL, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 495 de 8 de febrero de 2024.

recursos establecidos en la propuesta técnica. Este plazo difiere del término de 90 días previsto en el artículo 113 de la LOES.

De lo expuesto se desprende que: *i)* la educación superior es un servicio público prestado a través de instituciones públicas o particulares; *ii)* el sistema de educación superior está integrado por universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares, cuya creación debe realizarse por ley previo informe favorable del CES; *iii)* el patrimonio de las instituciones de educación superior, en el marco de su autonomía responsable, está constituido por bienes muebles e inmuebles, los cuales deben estar contemplados en la propuesta técnica académica para su creación y ser transferidos por los promotores a fin de consolidar su titularidad; y, *iv)* las entidades promotoras, es decir el Ministerio del Interior y la Policía Nacional debieron transferir los bienes y recursos comprometidos para su creación, hasta el 06 de agosto de 2024, fecha en la cual se cumplió el plazo de 180 días previsto en la Disposición Transitoria Primera de la LUCESIPOL.

2.2.- Mecanismos de transferencia de dominio. -

El artículo 1627 del CC, referido en la consulta, establece el pago por subrogación en cesión de derechos cuando un acreedor recibe el pago de una deuda por parte de un tercero. No obstante, del análisis de los antecedentes mencionados en el oficio de consulta y en los criterios jurídicos recabados, no se evidencia la existencia de una deuda entre la USECIPOL y sus entidades promotoras, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional.

Al respecto, es oportuno revisar la figura de cesión de derechos, definida por Guillermo Cabanellas como *“La transmisión, a título gratuito u oneroso, de cualquiera de las facultades jurídicas que pertenezcan al titular de ellas, ya sean personales o reales. (...) La cesión de un derecho real requiere nueva inscripción en el Registro de la Propiedad, si ya estuvieren inscritos los bienes a que se refiera; además, se hará referencia a la anterior inscripción⁷”*.

El CC regula la cesión de derechos en el Título XXIV, que se divide en tres párrafos: 1) de los créditos personales; 2) del derecho de herencia; y, 3) de los derechos litigiosos.

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

El artículo 1844 del CC señala que el traspaso de la cesión de crédito será entregado al deudor mediante una nota de traspaso en la cual debe constar el origen la cantidad y fecha.

⁷ CABANELLAS, Guillermo, “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, año 1997, página 136.

Si se otorga mediante escritura pública, deberá registrarse en el protocolo en que haya otorgado y anotarse el traspaso al margen de la matriz.

Asimismo, el artículo 1852 del CC define el derecho litigioso como aquel que se encuentra en discusión entre las partes con la intención de cederlo. Finalmente, el artículo 1853 precisa que *“indiferente que la cesión haya sido a título de venta o de permuta, y que sea el cedente o el cesionario el que persigue el derecho”*.

Con base en estas disposiciones, se concluye que un cedente puede transferir a un cesionario los derechos reales o personales que posea, ya sea sobre créditos, herencias o derechos litigiosos. En este contexto, el Código de Comercio⁸ (en adelante, “CCOM”) en su artículo 272, amplía el concepto de cesión de derechos:

*“Art. 272.- La cesión de derechos consiste en la **transferencia, ya sea a título gratuito u oneroso, del derecho personal que tiene un titular**, y no tendrá efecto entre el cedente y el cesionario sino en virtud de la entrega del título o, en caso de títulos que no tengan la calidad de título valor, **mediante la documentación adecuada del derecho que se cede que deja sin efecto cualquier otro instrumento que la represente.**”* (énfasis añadido).

Respecto de la transferencia de dominio, materia de la consulta, el ordenamiento jurídico ecuatoriano distingue que son modos de adquirir el dominio la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción, según lo previsto en el artículo 603 del CC.

En cuanto a la tradición, el artículo 686 del CC establece que es un modo de adquirir el dominio de las cosas y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo, por una parte, la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra, la capacidad e intención de adquirirlo.

De acuerdo con el artículo 691 del CC, para que la tradición valga, se requiere de un título traslativo de dominio, como el de venta, permuta, donación, etc.

Por su parte, el artículo 702 del CC señala que se efectúa la tradición del dominio de bienes raíces por la inscripción del título en el libro correspondiente del Registro de la Propiedad. El artículo 703 ibidem menciona que la inscripción del título de dominio se hará en el registro del cantón en que se encuentra situado el inmueble.

Al respecto, la Procuraduría General del Estado, en su pronunciamiento contenido en el oficio No. 10129, de 21 de enero de 2025, analizó lo siguiente:

“2.3. Disposiciones sobre la protocolización de instrumentos públicos y la celebración por escritura pública de actos y contratos o negocios jurídicos y su inscripción. –

⁸ CCOM, publicado en el Registro Oficial Suplemento 497 de 29 de mayo de 2019, última reforma el 07 de febrero de 2023.

(...) Los numerales 1 y 2 del artículo 18 de la LN incluyen entre las atribuciones exclusivas de los notarios las siguientes: '1.- Autorizar los actos y contratos a que fueren llamados y redactar las correspondientes escrituras, salvo que tuvieran razón o excusa legítima para no hacerlo' y '2.- Protocolizar instrumentos públicos o privados por orden judicial o a solicitud de parte interesada patrocinada por abogado, salvo prohibición legal' (el subrayado me corresponde).

De acuerdo con el inciso primero del artículo 22 de la LN, los protocolos se forman anualmente con las escrituras matrices y los documentos públicos o privados "que el notario autoriza e incorpora por mandato de la Ley o por orden de autoridad competente o a petición de los interesados" (el subrayado me corresponde).

Por su parte, el inciso primero del artículo 26 de la LN define a la escritura pública como el "documento matriz que contiene los actos y contratos o negocios jurídicos que las personas otorgan ante notario y que éste autoriza e incorpora a su protocolo", y su segundo inciso precisa que: "Se otorgarán por escritura pública los actos y contratos o negocios jurídicos ordenados por la Ley o acordados por voluntad de los interesados" (el subrayado me corresponde).

(...) En este contexto, el artículo 1 de la LR contempla que la inscripción de los instrumentos públicos, títulos y demás documentos que la ley exige o permite que se inscriban en los registros correspondientes, tiene principalmente los siguientes objetos: "a) Servir de medio de tradición del dominio de bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos; b) Dar publicidad a los contratos y actos que trasladan el dominio de los mismos bienes raíces o imponen gravámenes o limitaciones a dicho dominio; y, c) Garantizar la autenticidad y seguridad de los títulos, instrumentos públicos y documentos que deben registrarse".

En concordancia, el artículo 25 ibidem señala que "Están sujetos al registro los títulos, actos y documentos siguientes: a) Todo contrato o acto entre vivos que cause traslación de la propiedad de bienes raíces; (...)".

El artículo 599 del CC define al dominio como el "derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, conforme a las disposiciones de las leyes y respetando el derecho ajeno, sea individual o social", y esclarece que "La propiedad separada del goce de la cosa, se llama mera o nuda propiedad".

Así entonces, se colige que aquellos actos que impliquen la traslación de la propiedad de bienes raíces y todos sus derechos reales serán considerados como traslaticios de dominio. De esta manera, la cesión de derechos sobre un bien inmueble entre el cesionario y el cedente no implica *per se* una transferencia de dominio, sino que se observará el contenido del acto y los derechos reales efectivamente transferidos, sin perjuicio del cumplimiento de todos los requisitos que perfeccionen el acto.

De lo expuesto se observa que: *i)* la cesión contempla la posibilidad de transmitir por parte del cedente, derechos personales o reales a un tercero llamado cesionario, a título gratuito u oneroso; *ii)* los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción; *iii)* la tradición de un inmueble, se perfecciona con la entrega del bien, así como también será indispensable un título traslativo de dominio como la venta, la donación, permuta, etc.; *iv)* todo acto de traslación de dominio debe ser elevado a escritura pública, e inscrito en el libro correspondiente del Registro de la Propiedad del cantón donde se ubique el inmueble.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de su consulta, se concluye que, conforme al artículo 113 de la LOES y los artículos 686 y 691 del CC, las entidades promotoras de nuevas universidades o escuelas politécnicas creadas por ley deben transferir, dentro del plazo establecido en su norma de creación, la propiedad de los bienes y recursos que respaldaron su solicitud de creación. Esta transferencia puede realizarse mediante una cesión de derechos, siempre que dicha cesión incluya la transmisión de todos los derechos reales inherentes al dominio de un inmueble, hasta su perfeccionamiento y registro en el Registro de la Propiedad. Por último, respecto al artículo 1627 del CC, no resulta aplicable en relación con el artículo 113 de la LOES, dado que no existe una relación de deudor, acreedor y tercero entre el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y la USECIPOL.

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,



Firmado electrónicamente por:
**JUAN CARLOS
LARREA
VALENCIA**

Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. **10704**

Quito, DM, **11 MAR 2025**

Abogado

Luis Cabezas-Klaere

SUPERINTENDENTE DE COMPAÑÍAS, VALORES Y SEGUROS

Presente.

De mi consideración:

Mediante oficio No. SCVS-INPAI-2025-00010819-O, de 10 de febrero de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“¿La caducidad declarada en virtud del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es aplicable o extiende sus efectos sobre la gestión de cobro de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros para la recuperación de los valores adeudados por concepto de pago en exceso del 2% de cesantía adicional?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

- 1.1. A fin de contar con elementos de análisis, antes de atender la consulta, mediante oficio No. 10427, de 12 de febrero de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó a la Contraloría General del Estado (en adelante, “CGE”), que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta. Este requerimiento fue atendido por el Director Nacional Jurídico de ese organismo de control, mediante oficio No. 083 - DNJ-2025, de 20 de febrero de 2025, recibido el mismo día.
- 1.2. El informe jurídico contenido en memorando No. SCVS-INPAI-2025-0139-M, de 10 de febrero de 2025, suscrito por la Intendente Nacional de Procuraduría y Asesoría Institucional, encargada, de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (en adelante, “SCVS”) citó, en lo principal, los artículos 225 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); artículos 31 numerales 3, 12 y 34, 52, 56 y 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado² (en adelante, “LOCGE”); y, 1 del Decreto Ejecutivo No. 1406³, sustituido por el Decreto Ejecutivo No. 1493⁴, por el cual se dispuso que, a partir del 1 de enero de 2009 no se egresará, a

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 Decreto Ejecutivo No. 1406, publicado en el Registro Oficial No. 462, de 07 de noviembre de 2008.

⁴ Decreto Ejecutivo No. 1493, publicado en el Registro Oficial No. 501 de 07 de enero de 2009.



título alguno, “recursos del Presupuesto General del Estado destinados a financiar Fondos Privados de Jubilación Complementaria y de Cesantía Privada, bajo cualquier nombre o denominación, de entidades del Sector Público”, con fundamento en los cuales analizó y concluyó:

“(…) es necesario precisar que el ejercicio de las competencias de la Contraloría General del Estado para la determinación de responsabilidades administrativas y civiles, son independientes de las acciones de cobro efectuadas por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros para la recuperación del pago en exceso realizado por concepto del 2% de cesantía adicional, sin perjuicio de que estos se hayan registrado en las cuentas contables de la Superintendencia en cumplimiento de la recomendación contenida en el informe No. DR1-DPGY-SCVS-AI-0054-2017, cumpliendo con lo establecido en el artículo 92 de la referida Ley Orgánica.

(...)

III. Criterio institucional

Por las consideraciones expuestas, es criterio de esta Intendencia Nacional de Procuraduría y Asesoría Institucional que los efectos de la caducidad de la facultad determinadora de la Contraloría General del Estado declarada en virtud del artículo 56 de su Ley Orgánica, no son aplicables ni se extienden a la gestión de cobro de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros para la recuperación de los valores que fueron pagados indebidamente por concepto del 2% de cesantía adicional, ni constituye la prescripción o caducidad de dichos valores, que se registran como adeudados”. (Lo subrayado me corresponde).

- 1.3. Por su parte, el criterio jurídico de la CGE, además de las disposiciones mencionada, citó los artículos 211, 212 y 226 de la CRE; 1 y 8 de la LOCGE; 1 de la Resolución No. 012-2021⁵ del Pleno de la Corte Nacional de Justicia; y, el Pronunciamiento de este organismo contenido en oficio No. 14824, de 25 de septiembre de 2013, con base en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“III Análisis

(...)

• (…) a la Contraloría General del Estado le compete exigir el cumplimiento de las recomendaciones establecidas en los informes de auditoría y las máximas autoridades de las instituciones del Estado, están obligadas a aplicar las medidas correctivas establecidas en dichas recomendaciones.

• Las recomendaciones de auditoría, una vez comunicadas a las instituciones del Estado y a sus servidores, deben ser aplicadas de manera inmediata y con el

⁵ Resolución No. 012-2021, publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 573 de 09 de noviembre de 2021.

carácter de obligatorio; serán objeto de seguimiento y su inobservancia será sancionada por la Contraloría General del Estado.

- *Las recomendaciones de auditoría constituyen medidas preventivas y correctivas, tienen como finalidad mejorar la gestión de las instituciones del Estado, evitar desviaciones administrativas, así como garantizar la correcta utilización de los recursos públicos.*

- *Mediante Decreto Ejecutivo No. 1406, publicado en el Registro Oficial No. 462 de 7 de noviembre 2008, se dispone que a partir del 1 de enero del 2009 no se egresará, a título alguno, recursos del Presupuesto General del Estado destinados a financiar fondos de jubilación patronal y de cesantía privada de entidades del sector público.*

IV Conclusión

Por todo lo expuesto, en especial con determinado en el Decreto Ejecutivo No. 1406, se concluye que la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros tiene la obligación con o sin recomendaciones emitidas por este Organismo Técnico de Control, de realizar las gestiones que correspondan a efectos de recuperar los valores adeudados por concepto de pago en exceso del 2% de cesantía adicional, por tratarse de recursos públicos indebidamente desembolsados”.

- 1.4. De lo expuesto se observa que el informe jurídico de la consultante coincide con el criterio jurídico de la SCVS al manifestar que los efectos de la caducidad de la facultad determinadora de la CGE, declarada en virtud del artículo 56 de la LOCE, no se extienden a las acciones de cobro de la SCVS para la recuperación del pago en exceso realizado por concepto del 2% de cesantía adicional.

Agrega la SCVS que si bien las recomendaciones de auditoría, una vez comunicadas, deben ser aplicadas de manera inmediata, la SCVS tendría la obligación de realizar las gestiones de cobro que le correspondan.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que trata la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) Competencia de la CGE para determinar responsabilidades civiles culposas; y, ii) La caducidad de la competencia de la CGE para determinar responsabilidades civiles culposas y sus efectos frente al derecho de cobro de las entidades auditadas.

2.1. Competencia de la CGE para determinar responsabilidades civiles culposas. -

El artículo 211 de la CRE define a la CGE como un organismo técnico encargado del “control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos”. (Lo subrayado me corresponde)

[Handwritten signature]

Los numerales 1 y 2 del artículo 212 de la CRE contemplan las siguientes funciones de la CGE: “Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos”, además de “Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control” (lo subrayado me corresponde).

El inciso primero del artículo 18 de la LOCGE prevé que el control externo que realiza la CGE “se ejercerá mediante la auditoría gubernamental y el examen especial, utilizando normas nacionales e internacionales y técnicas de auditoría”. Agrega el artículo 19 ibidem que, como parte de la auditoría gubernamental, el examen especial “verificará, estudiará y evaluará aspectos limitados o de una parte de las actividades relativas a la gestión financiera, administrativa, operativa y medio ambiental”, con posterioridad a su ejecución, aplicando las técnicas y procedimientos de auditoría, de la ingeniería o afines, o de las disciplinas específicas, de acuerdo con la materia de examen y “formulará el correspondiente informe que deberá contener comentarios, conclusiones y recomendaciones” (lo subrayado me corresponde).

En este contexto, el numeral 34 del artículo 31 de la LOCGE incluye la atribución de la CGE para establecer responsabilidades civiles culposas, “por el perjuicio económico sufrido por la entidad u organismo respectivo, a causa de la acción u omisión de sus servidores”, mediante la determinación de hechos incriminados por la ley.

El inciso primero del artículo 39 de la LOCGE reitera que, con base en los resultados de la auditoría gubernamental contenidos en actas o informes, la CGE “tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal”. El inciso segundo del mencionado artículo dispone que, previamente a la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas que se desprendan de los informes elaborados por las auditorías internas, la CGE “examinará el cumplimiento de los preceptos legales y de las normas de auditoría y procederá a determinarlas con la debida motivación, sustentándose en los fundamentos de hecho y de derecho pertinentes” (lo subrayado me corresponde).

En lo referente a la responsabilidad civil, el artículo 52 de la LOCGE, al establecer su alcance⁶, señala que proviene de una acción u omisión culposa de “un servidor público o de un tercero”. De acuerdo con el segundo inciso del artículo ibídem, la responsabilidad civil genera una obligación jurídica indemnizatoria del perjuicio económico causado a la entidad o institución del Estado.

⁶ LOCGE, “Art. 52.- Alcance. - La responsabilidad civil culposa nace de una acción u omisión culposa aunque no intencional de un servidor público o de un tercero, autor o beneficiario, de un acto administrativo emitido, sin tomar aquellas cautelas, precauciones o precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos.

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

Procesalmente, en la instancia administrativa o judicial, debe probarse por quien afirma la culpa en la emisión o perfeccionamiento del acto o hecho administrativo, que los mismos fueron producto de acciones que denoten impericia, imprudencia, imprevisión, imprevisión, imprevisión, imprevisión o negligencia.

De lo manifestado se desprende que: i) la CGE es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado; ii) corresponde a la CGE dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público, además de determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal; y, iii) la responsabilidad civil culposa genera una obligación jurídica indemnizatoria del perjuicio económico causado a la entidad o institución del Estado, proveniente de la acción u omisión de un servidor público o un tercero.

2.2. La caducidad de la competencia de la CGE para determinar responsabilidades civiles culposas y sus efectos frente al derecho de cobro de las entidades auditadas.-

El artículo 92 de la LOCGE prevé que las recomendaciones de auditoría, una vez comunicadas a las instituciones del Estado y a sus servidores, “deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio”; agregando que, “serán objeto de seguimiento y su inobservancia será sancionada” por la CGE (lo subrayado me corresponde).

Respecto de la responsabilidad civil, el inciso primero del artículo 53 de la LOCGE contempla que se determinará en forma privativa por la CGE, cuando por los resultados de la auditoría gubernamental, “se hubiere determinado que se ha causado perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de la acción u omisión culposa de los servidores públicos”, o de las personas naturales o jurídicas de derecho privado (lo subrayado me corresponde). El primer numeral del mencionado artículo precisa que dicho perjuicio se establecerá de la siguiente forma:

“1. Mediante la predeterminación o glosa de responsabilidad civil culposa que será o serán notificadas a la o las personas implicadas sean servidores públicos o personas naturales o jurídicas de derecho privado, concediéndoles el plazo de sesenta días para que las contesten y presenten las pruebas correspondientes. Expirado este plazo, la Contraloría General del Estado expedirá su resolución” (lo subrayado me corresponde).

En este contexto, el primer inciso del artículo 56 de la LOCGE, materia de la consulta, señala que: “La resolución respecto de la determinación de responsabilidad civil culposa se expedirá dentro del plazo de ciento ochenta días”, contado desde el día hábil siguiente al de la notificación de la predeterminación, precisando que, si la determinación de la responsabilidad civil culposa incluyere responsables solidarios, el plazo anterior se contará desde la última fecha de la notificación (lo subrayado me corresponde).

En relación al proceso de determinación de responsabilidades, la letra b) del artículo 56 del Reglamento de la LOCGE⁷ (en adelante, “RLOCGE”) dispone que “La responsabilidad

⁷ RLOCGE, publicado en el Registro Oficial No. 548 de 07 de julio de 2003.



civil culposa una vez notificada tendrá el plazo de 60 días para impugnar la glosa; la Contraloría General expedirá la resolución dentro del plazo de 180 días”.

En armonía con lo indicado, el artículo 1 de la Resolución No. 012-2021⁸, dictada por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, declaró como precedente jurisprudencial obligatorio el siguiente punto de derecho:

“El plazo de ciento ochenta días previsto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es un plazo fatal, de acatamiento obligatorio, que establece la caducidad de la competencia para que la Contraloría General del Estado determine la responsabilidad civil culposa que ha predeterminado; por lo que expedir resoluciones fuera de ese tiempo, vicia de nulidad el procedimiento y el consecuente acto administrativo. En tal virtud, la Contraloría General del Estado en sede administrativa, o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en sede jurisdiccional, una vez comprobado el fenecimiento de ese plazo, están obligados a declarar, de oficio o a petición de parte, la caducidad de la potestad determinadora de la Contraloría General del Estado, en salvaguarda de los principios de legalidad y de seguridad jurídica contemplados en los artículos 226 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador” (lo subrayado me corresponde).

Por otra parte, el artículo 2195 del Código Civil, de manera general, establece respecto del pago indebido que “El que por error ha hecho un pago y prueba que no lo debía, tiene derecho para repetir lo pagado”. Asimismo, el artículo 2200 ibidem determina que “El que ha recibido dinero o cosa fungible que no se le debía, está obligado a la restitución de otro tanto del mismo género y calidad”. En este sentido, se debe considerar el plazo de prescripción de las acciones de cobro que, según el artículo 2415 ibidem, es “en general, de cinco años para las acciones ejecutivas y de diez para las ordinarias”.

Al respecto, es importante considerar que el numeral 7 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁹ (en adelante, “LOGJCC”), en armonía con el numeral 1 del artículo 18 del Código Civil¹⁰ (en adelante, “CC”), prevé que: “Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal”.

De lo expuesto se observa que: i) las recomendaciones de auditoría, una vez comunicadas a las instituciones públicas y a sus servidores, deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio, siendo objeto de seguimiento y su inobservancia sancionada por la CGE; ii) tratándose de glosas, una vez notificadas, se tendrá el plazo de 60 días para impugnarlas, luego de lo cual, la CGE expedirá la resolución dentro del plazo de 180 días; iii) el plazo de 180 días previsto en la LOCGE y su reglamento es fatal, de acatamiento obligatorio y establece la caducidad **exclusivamente** de la competencia para que la CGE determine la responsabilidad civil culposa que ha predeterminado; iv) el que ha recibido dinero que no se le debía está obligado a restituirlo y el plazo de prescripción es, en general,

⁸ Resolución No. 012-2021, publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 573 de 09 de noviembre de 2021.

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

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

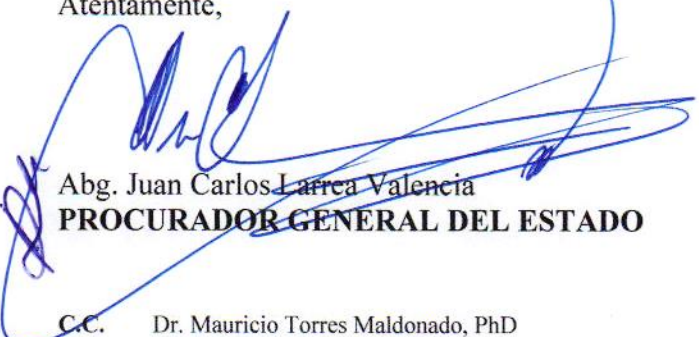
de 5 años para las acciones ejecutivas y de diez para las ordinarias y, v) cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de su consulta se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 3 numeral 7 de la LOGJCC; 18 numeral 1 del CC; 56 primer inciso de la LOCGE; 56 letra b) de su reglamento general; y, 1 de la Resolución No. 012-2021 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia, la caducidad de la competencia de la Contraloría General del Estado para determinar responsabilidades civiles culposas, una vez predeterminadas, no impide el cobro por parte de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros de los valores adeudados por concepto de pago en exceso del 2% de cesantía adicional, considerando además lo establecido en los artículos 92 de la LOCGE y 1 del Decreto Ejecutivo No. 1406.

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. Mauricio Torres Maldonado, PhD
Contralor General del Estado

Oficio No. **10720**

Quito, D.M., **12 MAR 2025**

Economista
Damián Larco Guamán
DIRECTOR GENERAL
SERVICIO DE RENTAS INTERNAS
Ciudad.-

De mi consideración: **320**

Mediante oficio No. NAC-DNJOGEC25-00000014, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 31 de enero de 2025, se consultó:

“La Administración Tributaria ha encontrado parámetros que requieren un pronunciamiento por parte de la Procuraduría General del Estado, respecto de las peticiones de mediación en los casos en que el contribuyente realiza su autodeterminación, paga los valores consignados en ella y posteriormente solicita devolución. En este sentido se infiere que pueden proceder dichos procesos de transacción sobre la facultad resolutoria de la Administración Tributaria, facultad que, aunque no se contempla expresamente en el artículo 56.2 del Código Tributario, se incluye en el artículo innumerado a continuación del artículo 71 del mismo Código.

Con base en los antecedentes indicados, la normativa analizada nos aboca al siguiente problema jurídico:

¿Es procedente la transacción en el caso en que el contribuyente que realizó su autodeterminación de Impuesto a la Renta a través de su declaración, pagó los valores declarados y posteriormente solicita devolución?”.

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. El criterio jurídico del consultante, contenido en informe jurídico sin número ni fecha, suscrito por el Director Nacional Jurídico del Servicio de Rentas Internas (en adelante, “SRJ”), citó los artículos 66 numerales 23 y 25, y 76 numeral 7 letra l) de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”), 30.1 numeral 13, 56.2, 67, 68, 69, 71 e innumerado agregado a su continuación, y 89 del Código Tributario² (en adelante, “CT”), y sobre dicha base manifestó y concluyó lo siguiente:

“1. ANTECEDENTES:

(...) de conformidad con el artículo innumerado a continuación del artículo 71 del Código Tributario, la facultad de transigir puede ser aplicada hacia actos administrativos que se deriven de la facultad resolutoria, encontrándose dentro de este

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

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



último a las decisiones que resuelvan la devolución de valores por parte de la Administración Tributaria; situación que no se encuentra prevista en el artículo 56.2 del mismo Código, ya que esta normativa refiere a la posibilidad de transigir en actos administrativos que provengan de las facultades determinativa y recaudadora de la Administración Tributaria, parámetro normativo que requiere un esclarecimiento.

(...) 2.2. Análisis y criterio jurídico:

La transacción en materia tributaria se prevé como un modo de extinción de obligaciones y prevención oportuna de controversias. Este mecanismo se implementa a través de la mediación, proceso en el cual el sujeto pasivo y la Administración Tributaria, frente a un mediador, deberán realizar concesiones mutuas en aras de llegar a acuerdos que viabilicen el recaudo efectivo de la obligación. Los elementos para transigir, con relación a la conformación o recaudo de la obligación tributaria, se encuentran previamente establecidos en el Código Tributario, conformando un marco que regula las posibles pretensiones de las partes dentro de un proceso de transacción.

(...) 4.- La facultad de transigir en materia tributaria, incluida en el Código Tributario por la Ley Orgánica de Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID 19, se incorporó como mecanismo de alivio al congestionado sistema judicial y como medio de prevención oportuna de controversias mismas que se deriven antes, durante y hasta la emisión de actos administrativos provenientes de la facultad determinadora, sancionadora, resolutive y recaudadora de la Administración Tributaria, es precisamente en este punto que la norma ha previsto la posibilidad de que el contribuyente pueda proponer transacción sobre las controversias relacionadas con las resoluciones de devoluciones de valores por parte de la Administración Tributaria, con la finalidad de plantear concesiones mutuas sobre los valores a devolver; y, se pueda llegar a soluciones mediadas que eviten o pongan fin a litigios que tardan años y generan más intereses a cargo del Fisco.

Bajo el análisis realizado en líneas anteriores, procede la transacción antes, durante y hasta la emisión del acto administrativo que resuelva la petición de pago en exceso o reclamo de pago en exceso o indebido. De igual manera procede la transacción aun cuando se encuentre emitido el acto administrativo pero esté pendiente la impugnación judicial; sin embargo, no procedería si ha precluido el tiempo para presentar acción judicial.

2.3. Respuesta al problema jurídico formulado:

El artículo 56.2 del Código Tributario establece que puede ser materia de transacción tributaria y se reduce a manifestar que podrá versar sobre la determinación y recaudación de la obligación tributaria, no obstante en el artículo innumerado a continuación del artículo 71 del mismo Código incorpora la facultad de transigir que amplía el alcance que tiene la Administración Tributaria en materia de transacción persiguiendo alcanzar el cumplimiento del principio de suficiencia recaudatoria, equidad, igualdad y proporcionalidad antes, durante, y hasta la emisión de actos administrativos derivados de la facultad resolutive de la Administración Tributaria, abriendo la factibilidad de transacción en devolución de valores."

La consulta antes indicada fue atendida mediante el pronunciamiento contenido en oficio 10371, de 7 de febrero de 2025. En este sentido, la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado³ (en adelante, "LOPGE") y la Resolución No. 24, que contiene el Procedimiento para la Atención de Consultas por este organismo⁴, no prevén la posibilidad de aclarar o ampliar el Pronunciamiento emitido por el Procurador General del Estado; sin embargo, considerando que el primer inciso del artículo 67 del Código Orgánico Administrativo⁵ (en adelante, "COA"), establece que *"El ejercicio de las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativos incluye, no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones"*, se amplía de oficio el pronunciamiento ya que resulta necesario realizar ciertas precisiones respecto de la autodeterminación tributaria.

2. Análisis ampliatorio. -

Para facilitar el estudio de la consulta, el análisis se ampliará en los siguientes puntos: i) la obligación tributaria; la autodeterminación y sus exenciones; ii) pago indebido y pago en exceso.

2.1. La obligación tributaria y sus exenciones.-

El primer inciso del artículo 300 de la CRE dispone que el régimen tributario se regirá por los principios de *"generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria"*, también previstos por el artículo 5 del CT.

Respecto de la reserva de ley en materia tributaria, el artículo 301 de la CRE prevé que sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y *"mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos"*.

El principio de reserva de ley en materia tributaria, definido por el citado artículo 301 de la CRE, se encuentra también en el artículo 4 del CT, el cual señala que: *"Las leyes tributarias determinarán el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma*

³ Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 13 de abril de 2004, "Art. 3.- De las funciones del Procurador General del Estado. - Corresponden privativamente al Procurador General del Estado, las siguientes funciones (...) f) Absolver, consultas y asesorar a los organismos y entidades del sector público, (...) sobre la inteligencia o aplicación de las normas legales o de otro orden jurídico (...)".

"Art. 13.- De la absolución de consultas.- Sin perjuicio de las facultades de la Función Legislativa, del Tribunal Constitucional y de la Función Judicial, determinadas en la Constitución Política de la República y en la ley, el Procurador General del Estado asesorará y absolverá las consultas jurídicas con carácter de vinculantes, sobre la inteligencia o aplicación de las normas (...) legales o de otro orden jurídico, a pedido de las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público (...), excepto cuando se trate de asuntos que hayan sido resueltos por jueces o tribunales de la República o que estén en conocimiento de los mismos, hallándose trabada la litis (...)

Toda consulta deberá estar respaldada por el informe del Asesor Jurídico de la institución, con relación al tema objeto de la consulta.

El consultante, podrá solicitar al Procurador General del Estado la reconsideración de su pronunciamiento, dentro del término de quince días, contados a partir de la fecha de notificación del instrumento que lo contiene, por una sola vez. La solicitud de reconsideración será debidamente fundamentada.

El Procurador General del Estado resolverá motivadamente la reconsideración, rectificando o ratificando el pronunciamiento, en el término de quince días, y éste será definitivo. En consecuencia, no podrá modificarse a petición de parte.

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

En todo caso, al emitir sus pronunciamientos, el Procurador General del Estado está obligado, bajo las responsabilidades previstas en la Constitución Política de la República y la ley, a precautelar el control de la legalidad de los actos del sector público y los intereses del Estado".

⁴ Resolución No. 024, publicada en el Registro Oficial No. 532 de 17 de julio de 2019.

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



de establecerla, las exenciones y deducciones", así como "los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse conforme a este Código" (lo subrayado me corresponde).

Con relación a la interpretación de la ley tributaria, el artículo 13 del CT establece que: "Las normas tributarias se interpretarán con arreglo a los métodos admitidos en Derecho, teniendo en cuenta los fines de las mismas y su significación económica", y las palabras empleadas en la ley tributaria "se entenderán conforme a su sentido jurídico, técnico o usual, según proceda, a menos que se las haya definido expresamente" (lo subrayado me corresponde). Agrega el citado artículo que: "Cuando una misma ley tributaria contenga disposiciones contradictorias, primará la que más se conforme con los principios básicos de la tributación".

De su parte, el artículo 15 del CT define a la obligación tributaria como el "vínculo jurídico personal, existente entre el Estado o las entidades acreedoras de tributos y los contribuyentes o responsables de aquellos", en virtud del cual debe satisfacerse una prestación en dinero, especies o servicios apreciables en dinero "al verificarse el hecho generador previsto por la ley" (lo subrayado me corresponde).

En relación al concepto de obligación tributaria, la doctrina ha contemplado que:

*"La obligación tributaria ha sido definida de diferentes maneras por los juristas; Emilio Margáin la define como el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, denominado sujeto activo, exige a un deudor, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria excepcionalmente en especie."*⁶

De acuerdo con el artículo 16 del CT, "Se entiende por hecho generador al presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo". El artículo 18 ibídem agrega que dicha obligación nace "cuando se realiza el presupuesto establecido por la ley para configurar el tributo" (lo subrayado me corresponde).

Conforme los artículos 23 y 24 del CT, el sujeto activo de la obligación tributaria es "el ente público acreedor del tributo", en tanto que el sujeto pasivo es la "persona natural o jurídica que, según la ley, está obligada al cumplimiento de la prestación tributaria, sea como contribuyente o como responsable" (lo subrayado me corresponde). En este contexto, el artículo 25 ibídem se refiere al contribuyente como "la persona natural o jurídica a quien la ley impone la prestación tributaria por la verificación del hecho generador" (lo subrayado me corresponde).

Al efecto, el primer inciso del artículo 87 del CT conceptualiza a la determinación como "el acto o conjunto de actos provenientes de los sujetos pasivos o emanados de la administración tributaria, encaminados a declarar o establecer la existencia del hecho generador, de la base imponible y la cuantía de un tributo", la cual puede ser efectuada por declaración del sujeto pasivo, por actuación de la administración, o de modo mixto, según el artículo 88 ibídem (lo subrayado me corresponde).

Respecto de la declaración efectuada por el sujeto pasivo, el artículo 88 del CT prevé que esta "se efectuará mediante la correspondiente declaración que se presentará en el tiempo, en la forma y con los requisitos que la ley o los reglamentos exijan, una vez que se configure el"

⁶ Zapata, Moisés (2009). El crédito Fiscal. México: Editorial El Cid. Pg. 18

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

Entiéndase como autodeterminación la declaración efectuada por el contribuyente, misma que tiene efectos definitivos y vinculantes para el contribuyente que la realiza.

Considerando los hechos que generan la obligación, en concordancia con la consulta, se torna necesaria la ampliación de cuando no existe una obligación, sea esta por alguna exención o exoneración tributaria definidas en el artículo 31 del CT como la exclusión o la dispensa legal de la obligación tributaria, establecida por razones de orden público, económico o social; o, que la obligación fuese cumplida en demasía por parte del administrado.

La LRTI en su artículo 9 enlista las personas exentas del pago por concepto de Impuesto a la Renta, de igual forma se reconoce que por razones de orden público, económico o social, otras entidades públicas podrán complementar la normativa y/o reglamentación de dichas exenciones.

De lo expuesto se observa que: i) la obligación tributaria constituye un vínculo jurídico personal entre el Estado o las entidades acreedoras de tributos y los contribuyentes o responsables de su pago; ii) el contribuyente es la persona natural o jurídica a quien la ley asigna la obligación de cumplir con la prestación tributaria, derivada de la verificación del hecho generador; iii) la determinación es el acto o conjunto de actos provenientes del sujeto pasivo (autodeterminación) o de la administración tributaria (facultad determinadora) para establecer - ulteriormente - la cuantía del tributo.; iv) existen administrados, personas naturales o jurídicas a quienes la ley reconoce como obligadas a presentar sus declaraciones y exentas de la prestación por concepto de Impuesto a la Renta.

2.2. Objeto y finalidad de la transacción tributaria.-

La transacción es un modo de extinguir las obligaciones, según el numeral 4 del artículo 1583 del Código Civil⁴. El artículo 2348 ibídem la define como un contrato en el que "*las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente, o precaven un litigio eventual*".

La transacción tributaria fue incorporada al CT por la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia Covid-195 (en adelante, "LODE"), como uno de los modos de extinguir las obligaciones tributarias, según el numeral 6 del artículo 37 de ese código.

De acuerdo con el artículo 56.1 del CT, la transacción tributaria se sujeta a las previsiones contenidas en la Sección 6ª de ese código que permite que las obligaciones tributarias puedan ser materia de transacción, previendo que los acuerdos contenidos en un acta transaccional pongan fin a los procedimientos administrativos o judiciales.

Según el primer inciso del artículo 56.2 del CT: "*La transacción podrá versar sobre la determinación y recaudación de la obligación tributaria, sus intereses, recargos y multas, así como sobre los plazos y facilidades de pago de la obligación*" (lo subrayado me corresponde). Agrega el citado artículo que la transacción podrá implicar que la administración tributaria o el sujeto pasivo "*realicen concesiones sobre aspectos fácticos de valoración incierta*"

pel

controvertidos durante la fase de determinación de la base imponible o dentro de procesos contenciosos" (lo subrayado me corresponde).

En este contexto, el inciso primero y tercero del artículo 56.7 del CT, disponen - en su orden - que **"Las obligaciones tributarias y los actos administrativos emanados de las facultades de la administración tributaria, cuya impugnación en sede judicial no esté pendiente, serán susceptibles de transacción extraprocesal"**; y, **"La transacción extraprocesal procederá también en casos de obligaciones tributarias contenidas en actos administrativos de determinación tributaria firmes o ejecutoriados que no hubiesen sido impugnados en sede judicial"** (el énfasis me corresponde).

Al respecto, el artículo 56.8 del CT prevé que la administración tributaria ***"tiene la obligación de negociar de buena fe durante el proceso de mediación, con miras a alcanzar un acuerdo que permita precaver un litigio y que agilite y/o facilite la recaudación"***, para lo cual debe realizar un análisis costo - beneficio ***"considerando el costo en tiempo y recursos de un litigio, la expectativa de éxito de seguir tal litigio, y la conveniencia de resolver la controversia en la instancia más temprana posible"*** (énfasis añadido).

En cuanto a la transacción intraprocesal, el artículo 56.12 del CT señala que ***"Las obligaciones tributarias que sean materia de impugnación judicial podrán ser materia de transacción, sea en el caso de impugnaciones a actos administrativos tributarios; sea en acciones especiales, como las de excepciones a la coactiva o la acción tendiente a la declaración de prescripción de créditos tributarios, intereses y multas; o en cualesquier otras acciones judiciales de Competencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario de acuerdo al Código Orgánico General de Procesos"*** (énfasis añadido).

Asimismo, el artículo innumerado a continuación del artículo 71 del CT precisa que la Administración Tributaria, de acuerdo con las condiciones y requisitos previstos en la Sección 6a, podrá utilizar la transacción como medio de prevención oportuna de controversias ***"en aras de alcanzar el principio de suficiencia recaudatoria, equidad, igualdad y proporcionalidad antes, durante, y hasta la emisión de actos administrativos derivados de la facultad determinadora, sancionadora, resolutive y recaudadora"*** (lo subrayado me corresponde).

De otro lado, el inciso final del artículo 26 del Reglamento a la LODE (en adelante, "RLODE") determina que: ***"No se podrá mediar sobre obligaciones referentes a impuestos retenidos o percibidos"***. En concordancia con lo mencionado, el artículo 1 de la Resolución No. NAC-DGERCGC22-000000366, de 25 de julio de 2022, expedida por el Director General del SRI, aprobó el ***"INSTRUCTIVO PARA LA APLICACIÓN DE LA TRANSACCIÓN EN MATERIA TRIBUTARIA (Versión 1.0)"*** (en adelante, "Instructivo para transacción"), el mismo que en su acápite 2.4 determina lo siguiente:

"2.4 ¿Las controversias que se produzcan en procedimientos de pago indebido o pago en exceso son objeto de transacción?"

Si. Cuando se requiere la devolución de un pago indebido o en exceso, conforme su definición prevista en los artículos 122 y 123 del Código Tributario, puede generarse una controversia sobre la cuantía del crédito a devolver, por lo que la misma cabe dentro del ámbito de la transacción (...)" (énfasis añadido).

Por otra parte, el numeral 2.6 ibidem prevé los casos que están excluidos de la transacción en los siguientes términos:

10720

Servicio de Rentas Internas
Página. 7

"Pese a existir controversia, no es aplicable la transacción en materia tributaria sobre:

- Deudas provenientes de declaraciones presentadas y no pagadas o en ausencia de declaración.*
- Obligaciones referentes a impuestos efectivamente retenidos o percibidos por el contribuyente, cuando no los haya entregado oportunamente a la Administración Tributaria, de conformidad con las condiciones y términos previstos en el ordenamiento jurídico.*
- Pretensiones que persigan la anulación total o parcial de reglamentos, ordenanzas, resoluciones y circulares de carácter general emitidas por la Administración Tributaria.*
- Obligaciones tributarias que se encuentren en proceso de control, respecto de las cuales se esté realizando solamente gestiones persuasivas y no se haya notificado una comunicación de diferencias o acta un borrador. Para el efecto, los procesos de liquidación de diferencias se consideran procesos de determinación tributaria."*

De lo referido, se observa que la limitación o imposibilidad de los contribuyentes para acudir a mediación se prevé expresamente en relación a obligaciones de impuestos retenidos o percibidos, cuando estos no los hayan entregado oportunamente a la Administración Tributaria; es por lo anterior que los derechos derivados de la liquidación, autodeterminación y determinación de tales impuestos, que se pueden traducir en un pago en exceso o indebido, sí pueden ser objeto de una transacción.

Sobre la transacción tributaria, esta procuraduría se ha pronunciado en varias oportunidades, en atención a sendas consultas formuladas por el SRI. Así, por ejemplo, en oficio No. 19729, de 5 de agosto de 2022, en el contexto de la transacción tributaria extraprocesal se concluyó lo siguiente:

*"De lo expuesto se observa que: i) la transacción tributaria es aplicable a las obligaciones tributarias que están en proceso de determinación, a aquellas que constan en actos firmes y ejecutoriados, e inclusive a aquellas que se encuentran en fase de ejecución coactiva; ii) el acuerdo transaccional puede tratar sobre la determinación, la recaudación de la obligación tributaria, sus intereses, recargos y multas, así como sobre los plazos y facilidades de pago de la obligación o el levantamiento de medidas cautelares, según el caso; iii) la transacción extraprocesal podría referirse a la remisión de intereses únicamente en el caso en que exista oferta de pago inmediato del cien por ciento del capital, que es la condición prevista en la ley al efecto; y iv) **corresponde a la administración tributaria evaluar cada caso y verificar que el acuerdo se refiera a los objetos permitidos por la ley**" (énfasis corresponde al texto citado).*

Con posterioridad, en pronunciamiento contenido en oficio No. 09169, de 24 de octubre de 2024, también con relación al objeto de la transacción, esta procuraduría expuso que:

*"(...) el inciso primero del artículo 66 de la LRTI, materia de consulta, prevé que se tendrá **derecho** a crédito tributario por el IVA pagado en las adquisiciones locales o importaciones de los bienes que pasen a formar parte del activo fijo (...)*

"(...) El crédito tributario genera un derecho a favor del sujeto pasivo, mismo que puede ser reclamado o no por el contribuyente, y el cual debe ser devuelto monetariamente o compensado por el Servicio de Rentas Internas, con lo cual, se



infiere que la obligación no recae sobre el sujeto pasivo, sino sobre la administración pública referida.

(...) De otro lado, el inciso final del artículo 26 del Reglamento a la LODE (en adelante, 'RLODE') determina que: 'No se podrá mediar sobre obligaciones referentes a impuestos retenidos o percibidos'. En concordancia a lo mencionado, el artículo 1 de la Resolución No. NAC-DGERCGC22-00000036 de 25 de julio de 2022, expedida por el Director General del SRI, aprobó el "INSTRUCTIVO PARA LA APLICACIÓN DE LA TRANSACCIÓN EN MATERIA TRIBUTARIA (Versión 1.0)" (en adelante, "Instructivo para transacción"), el mismo que en su acápite 2.6 dispone que, pese a existir controversia, no es aplicable la transacción en materia tributaria sobre "Obligaciones referentes a impuestos efectivamente retenidos o percibidos por el contribuyente, cuando no los haya entregado oportunamente a la Administración Tributaria", de conformidad con las condiciones y términos previstos en el ordenamiento jurídico. (Lo subrayado me corresponde).

De lo referido, se observa que ***la limitación o imposibilidad para acudir a mediación se prevé expresamente en relación a obligaciones de impuestos retenidos o percibidos, cuando estos no los hayan entregado oportunamente a la Administración Tributaria, mas no respecto de sus derechos derivados de la liquidación y determinación de tales impuestos, cuyo resultado a favor se constituye en la potestad del contribuyente de requerir la devolución del exceso pagado al SRI. (...)*** (énfasis añadido).

Sobre el pronunciamiento que se amplía, esta procuraduría se pronunció en atención a la consulta formulada por el SRI. En el oficio No. 10371, de 7 de febrero de 2025, se concluyó lo siguiente:

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 56.2, 56.7 e innumerado agregado a continuación del artículo 71 del Código Tributario, la transacción es aplicable como medio de prevención y terminación de controversias antes, durante y hasta la emisión de actos administrativos derivados de las facultades determinadora y resolutoria de los reclamos de los sujetos activos. En tal virtud, la mediación es aplicable como mecanismo para lograr un acuerdo transaccional que prevenga o termine, según sea el caso, un litigio o controversia en los casos en los que el contribuyente que hubiere declarado y pagado sus tributos, y realizado el respectivo reclamo, mantenga con la administración tributaria una controversia sobre la devolución de valores pagados indebidamente o en exceso.

Lo expresado refiere que la mediación tendrá lugar durante la sustanciación de todo procedimiento administrativo, así como durante el procedimiento judicial, pues el sentido normativo determina que la mediación tiene como finalidad prevenir o poner fin a un litigio y/o controversia, y esto, a su vez, debe de considerarse con la jurisdicción administrativa y judicial.

Por ello, se aclara que la sede administrativa concluye con un acto en firme sobre el cual no recae otro recurso en vía administrativa, abriendo la posibilidad o permitiendo la impugnación en sede judicial, la cual se considera finalizada cuando existe una resolución en firme sobre la cual no caben recursos y en ella se encuentre pendiente únicamente su pronunciamiento de archivo por parte de la autoridad competente lo cual pone fin a la controversia.

De lo manifestado se desprende que: i) la transacción es un modo de extinguir las obligaciones tributarias y se instrumenta mediante un acuerdo en el que las partes deben identificar las concesiones recíprocas que se realizan; ii) las materias que pueden ser objeto de transacción tributaria y que están expresamente excluidas, están previstas por la ley. En tal virtud, corresponde a la administración tributaria evaluar cada caso y verificar que el acuerdo se refiera a los objetos permitidos por la ley; iii) no es posible mediar respecto de las obligaciones relacionadas con impuestos retenidos o percibidos; iv) si es posible mediar sobre controversias que se produzcan por la autodeterminación de impuesto a la renta a través de su declaración pagada de forma indebido o en exceso; y, v) la Administración Tributaria podrá utilizar la transacción, en el contexto del ejercicio de sus competencias (incluyendo la facultad resolutoria), como medio de prevención o finalización oportuna de controversias.

2.3. Pago indebido y pago en exceso. –

El artículo 2195 del Código Civil, de manera general, establece respecto del pago indebido que *"El que por error ha hecho un pago y prueba que no lo debía, tiene derecho para repetir lo pagado"*. Asimismo, el artículo 2200 *ibidem* determina que *"El que ha recibido dinero o cosa fungible que no se le debía, está obligado a la restitución de otro tanto del mismo género y calidad"*.

Sobre la materia tributaria, los artículos 122 y 123 del CT prescriben, en su orden, que: ***"Se considerará pago indebido, el que se realice por un tributo no establecido legalmente o del que haya exención por mandato legal; el efectuado sin que haya nacido la respectiva obligación tributaria, conforme a los supuestos que configuran el respectivo hecho generador."***; y, ***"Se considerará pago en exceso aquel que resulte en demasía en relación con el valor que debió pagarse al aplicar la tarifa prevista en la ley sobre la respectiva base imponible"*** (énfasis añadido).

Así, el artículo 22 del CT establece que ***"Los créditos contra el sujeto activo, por el pago de tributos en exceso o indebidamente, generarán el interés equivalente a la tasa activa referencial para noventa días establecida por el Banco Central del Ecuador, señalado en el artículo anterior desde la fecha en que se presentó la respectiva solicitud de devolución del pago en exceso o del reclamo por pago indebido"*** (énfasis añadido).

En este sentido, es un derecho del sujeto pasivo de la obligación tributaria, según el artículo 30.1 numeral 13 del CT, ***"obtener las devoluciones de impuestos pagados indebidamente o en exceso que procedan conforme a la ley con los intereses de mora previsto en este código sin necesidad de que este último sea solicitado expresamente"*** (énfasis añadido). Respecto de lo anterior, el artículo 305 y siguientes del CT establecen forma de formular el reclamo administrativo de pago indebido y la solicitud de pago en exceso, administrativa y judicialmente.

Concordante, el artículo 115 del CT prevé que podrán presentar reclamo quienes se creyeran afectados, en todo o en parte, no solo por un acto autodeterminativo o determinativo de obligación tributaria, sino también por la verificación de una declaración, y establece el plazo dentro del cual podrán presentar su reclamo ante la autoridad competente.

Lo expuesto a lo largo del presente permite observar que: i) la administración tributaria tiene varias facultades, entre ellas la de determinar tributos y también la de resolver los reclamos de los sujetos pasivos; ii) la legislación tributaria establece en beneficio de los contribuyentes



reclamos y solicitudes en sede administrativa, así como acciones judiciales para obtener la devolución de pagos efectuados, en conformidad con las leyes, de forma indebida o en exceso, lo que evidencia el riesgo de que se generen controversias sobre esas materias; iii) aquello que puede ser materia de transacción tributaria, y lo que está excluido, está definido por la ley. Los actos administrativos emanados de las facultades de la administración y los reclamos administrativos, cuya impugnación en sede judicial no esté pendiente, pueden ser objeto de transacción extraprocesal, en tanto se realicen concesiones recíprocas conforme lo establece el artículo innumerado agregado a continuación del artículo 71 del CT; y, iv) la transacción es un modo de extinguir obligaciones tributarias y adicionalmente es un mecanismo para prevenir controversias, pues el acuerdo transaccional pone fin a los procedimientos administrativos y judiciales; por ello, corresponde a la administración tributaria evaluar cada caso y verificar que el acuerdo se refiera a los objetos permitidos por la ley.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta pendiente de pronunciamiento, considérese de forma adicional al pronunciamiento contenido del Oficio No. 10371 que, de conformidad con los artículos 56.2, 56.7 e innumerado agregado a continuación del artículo 71 del Código Tributario, la transacción es aplicable a la persona natural o jurídica que realizó su autodeterminación de Impuesto a la Renta a través de su declaración, definitiva y vinculante, pagada y posteriormente solicitada su devolución, siempre que el solicitante, contribuyente o administrado, cuente con exención legal de dicho pago; o que demuestre que el mismo fue pagado en demasía en conformidad con la normativa tributaria, pues dichos valores no forman parte de las recaudaciones de la administración tributaria y por ello se enmarcan en hechos controvertidos; en concordancia con el pronunciamiento anterior, en dicho caso podrá transigir sobre dicha controversia, en el contexto del ejercicio de sus competencias, como medio de prevención o finalización oportuna de un litigio, mientras se encuentre en la vía administrativa como en la judicial, siempre que no exista una resolución no recurrible en su etapa correspondiente.

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.

Por lo antes expuesto, se amplía el pronunciamiento contenido en el oficio No. 10371, de 7 de febrero de 2025.

Atentamente,

Abg. Juan Carlos Larrea Valencia

PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. **10799**

Quito, D.M., **19 MAR 2025**

Licenciado

José Julio Neira Hanze

DIRECTOR GENERAL (E)

UNIDAD DE ANÁLISIS FINANCIERO Y ECONÓMICO – UAFE

Presente.

De mi consideración:

Mediante oficio No. UAFE-DG.EQ-2024-0015, de 05 de diciembre de 2024, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

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

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

- 1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender la consulta, mediante oficios Nos. 09707 y 09708, de 10 de diciembre de 2024, la Procuraduría General del Estado solicitó al Servicio de Rentas Internas (en adelante, “SRI”); y al Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, “MEF”), respectivamente, que remitan su criterio jurídico institucional sobre la materia de la consulta. Con oficio No. 09955, de 31 de diciembre de 2024, este organismo insistió en dicho pedido al SRI.
- 1.2. Los requerimientos realizados por este organismo fueron atendidos, en su orden por: i) el Ministro del MEF con oficio No. MEF-MEF-2024-1427-O, de 20 de diciembre de 2024, ingresado en el correo institucional de este organismo el mismo día, al que se adjuntó el memorando No. MEF-CGAJ-2024-1206-M, de 20 de diciembre de 2024, que contiene el criterio jurídico del Coordinador General de Asesoría Jurídica de dicha institución; ii) El Subdirector General de Cumplimiento Tributario del SRI con oficio No. 917012025OJUR0000244 ingresado en este



organismo el 11 de febrero de 2025, que contiene el criterio jurídico del SRI en el que señala que *“no posee la competencia o atribución necesaria para determinar cuál es el órgano de control con competencia para conocer y resolver los recursos de apelación y extraordinarios de revisión que sean interpuestos en contra de las resoluciones emitidas por la UAFE”*.

- 1.3. El informe jurídico suscrito por el Director de Asesoría Jurídica de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (en adelante, “UAFE”), citó los artículos 82, 225 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 5, 12, 19, 21 y 23 de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos² (en adelante “LOPDEDLAFD 2016”); 65 y 205 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, “COA”); 5, 28, 38, 31 y 39 Reglamento General a la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos⁴ (en adelante, “RGLOPDEDLAFD 2016”); 24, 25, 29 y 31 Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales⁵ (en adelante, “ROPJOS”); con fundamento en los cuales concluyó, lo siguiente:

“II. Criterio Jurídico Institucional:

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

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

Oficio Nro. MREMH-CGAJ-2024-0050-OF de 10 de septiembre 2024, (...) suscrito por el (...) Coordinador General de Asesoría Jurídica, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en el cual señala: ‘(...) los artículos 21, inciso segundo, de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos, y 39 de su Reglamento General, al que hace referencia la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), no son

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

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

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

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

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

*aplicables al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, sino corresponderá a quien ejerza las competencias del extinto Ministerio Coordinador de la Política Económica, es decir acorde al Decreto Ejecutivo No. 7 de 24 de mayo de 2017, al actual Ministerio de Economía y Finanzas (...). Sin embargo **no se otorga a este portafolio de Estado la competencia para resolver impugnaciones de orden económico presentadas por organismos no gubernamentales extranjeros (...)***

Oficio Nro. MEF-DAJAC-2024-0037-O de 25 de septiembre de 2024 (...) suscrito por la (...) Directora de Asesoría Jurídica, Administrativa y Contractual del Ministerio de Economía y Finanzas en el cual señala lo siguiente: (...) claramente se determina que a falta de órgano de control del sujeto obligado le corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas resolver los recursos administrativos, situación que en el presente expediente puesto en nuestro conocimiento no sucede, dado que el órgano de control es el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, al amparo de las disposiciones previstas en el Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales, entidad que ejerce el control de manera general de sus sujetos obligados (...)

*(...) Por otra parte la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos, en su artículo 21 señala taxativamente que: Los recursos de apelación y extraordinarios de revisión se radicarán ante el órgano de control correspondiente, en caso de haberlo para cada sujeto obligado; y **en el caso de aquellos que no tienen un controlador propio, ante el Ministro Coordinador de la Política Económica o quien ejerza sus competencias**’. (El énfasis me pertenece).*

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

- 1.4. Por su parte, el criterio jurídico del MEF citó en lo principal, además de las normas invocadas por la entidad consultante, los artículos 154, 227 de la CRE; 67, 68 del COA; 564 del Código Civil; 2, 4, 8, 11 de la ROPJOS y, el Decreto Ejecutivo 7⁶ (en adelante “D.E. 7”); luego de lo cual concluyó:

“II. ANÁLISIS, CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN.-

(...) La Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos, en el artículo 21, dispone que el Ministerio Coordinador de la Política Económica, actual Ministerio de Economía y Finanzas, a partir de la fusión dispuesta mediante Decreto Ejecutivo Nro. 07 de 24 de mayo de 2017, asume la competencia de resolver los recursos de apelación y revisión

⁶ D.E. 7, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 16 de 16 de junio de 2017.



*procedentes de los procedimientos administrativos sancionadores derivados de la Unidad de Análisis Financiero y Económico, ante la ausencia de un órgano de control propio; y, ante aquello, es preciso señalar que el artículo 2 del Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales, Decreto Ejecutivo Nro. 193 de 23 de octubre de 2017, establece dentro de su ámbito de aplicación a las organizaciones no gubernamentales (ONG) extranjeras que realizan actividades en el Ecuador, entre otras, mientras que, el artículo 4 del reglamento ibídem, determina que las organizaciones sociales se dividen en tres tipos: 1. Corporaciones 2. Fundaciones y, 3. Otras formas de organización social nacionales o extranjeras, siguiendo esta línea de análisis estas formas de organización social nacionales o extranjeras, se encuentran subordinadas a su ley natural, en lo aplicable, y en lo no aplicable se sujetarán a dicho reglamento, como normativa supletoria de conformidad a lo previsto en su artículo 11 dispone: 'De las otras formas de organización social nacionales o extranjeras.- (...) **En el caso de otras formas de organización social, nacionales o extranjeras, que se rigen por sus propias leyes, tales como: comunas, juntas de agua, juntas de regantes, centros agrícolas, cámaras de agricultura, etcétera, en lo que fuere aplicable, observarán las disposiciones de este Reglamento como norma supletoria**'. (Énfasis pertenece al texto original).*

Por lo expuesto y conforme el análisis realizado en base de la normativa vigente, el control a los sujetos obligados (ONGs extranjeras) está previsto en el ordenamiento jurídico vigente, a favor del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, de acuerdo con el artículo 31 del Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales, que, para el efecto de este criterio debe apegarse a la norma supletoria que prevé su control; es por ello que, estas organizaciones son de responsabilidad y se encuentran bajo el control de dicha Cartera de Estado, por lo que no le corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas resolver los recursos de apelación o extraordinarios de revisión sobre las resoluciones que emita la UAFE a dichos sujetos obligados por falta de competencia".

De lo expuesto se observa que el informe jurídico de la UAFE difiere del criterio jurídico del MEF. Así, para la entidad consultante y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (en adelante, "MREMH"), el artículo 21 LOPDEDLAFD habilita para que el MEF conozca y resuelva los recursos de apelación y extraordinarios de revisión de las organizaciones no gubernamentales extranjeras (en adelante, "ONGs extranjeras"), establecidas dentro del procedimiento administrativo sancionador previsto en la Ley ibídem.

Por su parte, el MEF considera que de conformidad con lo establecido en los artículos 21 de la LOPDEDLAFD; 2 y 31 del ROPJOS, el MREMH es la entidad que debe resolver dichos recursos planteados en contra de las resoluciones que emita la UAFE respecto de las organizaciones no gubernamentales extranjeras.

2. Análisis.-

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que trata la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) Reserva de ley en procedimiento administrativo sancionador; ii) Control y otorgamiento de personalidad jurídica a ONGs extranjeras según el RPJOS, y, iii) Los recursos de apelación o extraordinario de revisión de las resoluciones que emita la UAFE respecto de ONGs extranjeras.

2.1. Reserva de ley en el procedimiento administrativo sancionador.

De acuerdo con los artículos 82 y 226 de la CRE, el derecho a la seguridad jurídica se garantiza a través de la existencia de normas previas, claras y públicas, aplicadas por las autoridades competentes, considerando para el efecto que los servidores públicos solo pueden ejercer las competencias y facultades atribuidas en el ordenamiento jurídico.

En tal sentido, el numeral 3 del artículo 76 de la CRE, que se refiere a las garantías básicas del debido proceso, dispone que 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; y, advierte que *“sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”*.

La actividad de las administraciones públicas está sujeta a revisión tanto en vía administrativa como en control judicial posterior, en los términos del artículo 173 de la CRE.

En armonía con lo expuesto, el numeral 2 del artículo 132 de la CRE prevé que se requiere de ley aprobada por la Asamblea Nacional para *“(...) 2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes”*, principio de tipicidad que ha sido también recogido en el artículo 29 del COA.

Según el artículo 65 del COA *“La competencia es la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado”* (el subrayado me corresponde).

De lo expuesto se observa que: i) se requiere de ley aprobada por la Asamblea Nacional para tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes; ii) la competencia es la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines; iii) el procedimiento administrativo sancionador requiere que la competencia para iniciar, sustanciar y resolver el mismo, se encuentre expresamente atribuida a las autoridades y órganos competentes.



2.2. Control y otorgamiento de personalidad jurídica a ONGs extranjeras según el RPJOS.-

De conformidad con el artículo 4 de la Codificación de la Ley Orgánica del Servicio Exterior⁷ (en adelante, “LOSE”), corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores (actualmente denominado Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana), “bajo la dirección directa del Ministro”, orientar, dirigir y coordinar el trabajo de las misiones diplomáticas y de las oficinas consulares, así como “9) *La relación con representaciones extranjeras y organizaciones internacionales, acreditadas ante el gobierno del Ecuador*”.

Asimismo, mediante Decreto Ejecutivo No. 1202⁸ se reorganizó el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, suprimiéndose la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) y se otorgaron las siguientes competencias al MREMH:

“Artículo 2.- El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana será el ente encargado de ejercer la rectoría, planificación, regulación, control y gestión del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, el mismo que estará conformado por las entidades relacionadas con cooperación internacional no reembolsable, así como por los gobiernos autónomos descentralizados, en el ámbito de sus competencias.

Para el efecto el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana tendrá las siguientes atribuciones:

1. Ejercer la rectoría, regular, organizar, evaluar, supervisar y articular el funcionamiento del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, facilitando la participación de sus actores y procesos, en consonancia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo;

(...) 6. Realizar el seguimiento y evaluación de la cooperación internacional no reembolsable, del desembolso de los recursos de cooperación internacional no reembolsable comprometidos para el logro de los resultados esperados y del desempeño de las entidades receptoras de la cooperación internacional no reembolsable;

(...) 8. Suscribir, registrar y realizar el seguimiento a los convenios, programas y proyectos de cooperación internacional no reembolsable ejecutados por el sector público; y, sistematizar la información y conocimientos adquiridos por las entidades beneficiarias de las intervenciones realizadas con estos recursos”. (El subrayado me pertenece).

En el ejercicio de las atribuciones establecidas en los numerales 5 y 13 del artículo 147 de la CRE⁹, el Presidente de la República expidió el RPJOS, el cual, según su artículo 1,

⁷ LOSE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 262 el 03 de mayo de 2006, última reforma el 06 de febrero de 2017.

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

⁹ CRE, Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:

(...) 5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.

(...) 13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.

tiene por objeto “regular, simplificar y racionalizar los requisitos para el otorgamiento de personalidad jurídica a las organizaciones sociales ciudadanas que voluntariamente lo soliciten, por parte de las instituciones competentes del Estado” (el subrayado me corresponde).

En cuanto a su ámbito de aplicación, el artículo 2 dispone que: “rige para las organizaciones sociales y demás ciudadanas y ciudadanos con personalidad jurídica” que, en uso del derecho a la libertad de asociación y reunión, participan voluntariamente en las diversas manifestaciones y formas de organización de la sociedad; “para las entidades u organismos competentes del Estado que otorgan personalidad jurídica a las organizaciones que lo soliciten en el ámbito de su gestión”; para las ONGs que realizan actividades en el Ecuador; y, para quienes requieran de información o promuevan la participación y organización social (el subrayado me corresponde).

El artículo 3 del RPJOS determina que las organizaciones sociales reguladas por dicho cuerpo normativo tendrán finalidad social y realizarán sus actividades económicas sin fines de lucro, precisando que se entiende por organizaciones sin fines de lucro aquellas “cuyo fin no es la obtención de un beneficio económico sino principalmente lograr una finalidad social, altruista, humanitaria, artística, comunitaria, cultural, deportiva y/o ambiental, entre otras” (el subrayado me corresponde).

Así mismo, el artículo 4 del citado reglamento contempla que las personas naturales y jurídicas con capacidad civil para contratar y obligarse, en ejercicio del derecho constitucional de libre asociación, podrán constituir: “1. Corporaciones; 2. Fundaciones; y, 3. Otras formas de organización social nacionales o extranjeras” (el subrayado me corresponde).

Los numerales 1 y 2 del artículo 6 del RPJOS prevén que, sin perjuicio de las obligaciones establecidas en otras disposiciones normativas, las organizaciones sociales tendrán las siguientes: “1. Cumplir con la Constitución, la Ley, sus estatutos y más disposiciones vigentes” y “2. Entregar a la entidad competente del Estado, cuando el caso lo requiera, la documentación e información establecida en este Reglamento, incluyendo la que se genere en el futuro como consecuencia de la operatividad de la organización social” (el subrayado me corresponde).

El artículo 7 del RPJOS agrega que para otorgar personalidad jurídica a las organizaciones sociales sin fines de lucro las instituciones del Estado, de acuerdo con sus competencias específicas, observarán que los actos relacionados con la constitución, aprobación, reforma y codificación de estatutos, disolución, liquidación, registro “y demás actos que tengan relación con la vida jurídica de las organizaciones sociales, se ajusten a las disposiciones constitucionales, legales y al presente Reglamento” (el subrayado me corresponde).

De conformidad al artículo 31 del ROPJOS, las fundaciones o corporaciones que operen legalmente en el país, están sujetas a los controles de funcionamiento, de utilización de

De

recursos públicos, de orden tributario, aduanero, y otros, “determinados en las leyes específicas sobre la materia” (el subrayado me corresponde).

Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador, de acuerdo con lo previsto en los artículos 436 numerales 2, 3 y 4 de la CRE; 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹⁰ (en adelante, “LOGJCC”) y artículos 71, 72 y 75 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional¹¹, mediante sentencia No. 56-09-IN, de 27 de enero de 2022, analizó la constitucionalidad por el fondo y por la forma de la frase “y al seguimiento de la consecución de su objeto social, por parte de los ministerios competentes”, del artículo 31 del ROPJOS, y resolvió lo siguiente:

“120. La frase ‘y al seguimiento de la consecución de su objeto social, por parte de los ministerios competentes’ del artículo 31 del decreto le otorga a las autoridades públicas la facultad de evaluar la consecución del objeto social de las ONGs extranjeras, potestad que no se encuentra reconocida en el Código Civil. Como resulta evidente, el ordenamiento jurídico no faculta a las autoridades competentes a ejercer el control del ‘seguimiento de la consecución de su objeto social’. Por ello, la Corte considera que la referida frase del artículo 31 resulta en una intromisión indebida a la gestión de los objetivos de las ONGs extranjeras, que no está habilitada por ley orgánica alguna. Por ello, dicha disposición inobserva el principio de reserva de ley. (...)

3. Declarar la inconstitucionalidad de los artículos 19.1, 19.2 y 19.4 y de la frase “y este Reglamento” del artículo 21 y la frase ‘y al seguimiento de la consecución de su objeto social, por parte de los ministerios competentes’ del artículo 31 del decreto ejecutivo No. 193 (R.O. Suplemento 109 de 27 de octubre de 2017)” (el subrayado me corresponde).

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

De lo manifestado se desprende que: i) el MREMH es el organismo responsable de la coordinación y relación con representaciones extranjeras y organizaciones internacionales; ii) asimismo, corresponde al MREMH, de conformidad con las competencias otorgadas a través de Decreto Ejecutivo 1202, la rectoría, planificación, regulación, y de manera específica el **control del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, dentro del cual se encuentran las ONGs extranjeras**; iii) las fundaciones o corporaciones, legalmente operativas en el Ecuador, están sujetas al ámbito de control que se establezca dentro del ordenamiento jurídico nacional; en consecuencia, otros organismos, además del MREMH, podrán ejercer las facultades de control, supervisión, sanción, etc., en el marco de lo que la ley correspondiente les prevea.

¹⁰ LOGJCC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

¹¹ Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 613 de 22 de octubre de 2015.

2.3. Los recursos de apelación o extraordinario de revisión de las resoluciones que emita la UAFE respecto de ONGs extranjeras.-

De acuerdo con el numeral 3 del artículo 5 de la LOPDEDLAFD 2016, “*serán sujetos obligados a informar*” a la UAFE a través de la entrega de los reportes previstos en la LOPDEDLAFD 2016, entre otras, las “*fundaciones y organismos no gubernamentales*” (el subrayado me corresponde).

La LOPDEDLAFD 2016 establece en su artículo 11 que la UAFE “*Es una entidad con autonomía operativa, administrativa, financiera y jurisdicción coactiva adscrita al ente rector de las Finanzas Públicas*” (el subrayado me corresponde).

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

Por su parte, el segundo inciso del artículo 19 de la LOPDEDLAFD 2016 prevé: “*En los casos en los que el sujeto obligado de remitir información no tenga un órgano de control específico, la medida cautelar o la sanción serán aplicadas por el Director General*” de la UAFE, o quien haga sus veces.

El artículo 21 de la LOPDEDLAFD 2016, materia de la consulta, en cuanto a la impugnación de los actos administrativos establece: “*En el procedimiento administrativo sancionador los expedientes se tramitarán y resolverán, en primera instancia, ante el Director*”. El segundo inciso del mismo artículo agrega que: “*Los recursos de apelación y extraordinarios de revisión se radicarán ante el órgano de control correspondiente, en caso de haberlo para cada sujeto obligado; y en el caso de aquellos que no tienen un controlador propio, ante el Ministro Coordinador de la Política Económica o quien ejerza sus competencias*¹²” (el subrayado me corresponde).

En concordancia con lo expuesto, el artículo 39 del RGLOPDEDLAFD 2016 prevé: “*La resolución de imposición de multa al sujeto obligado, podrá ser impugnada en la vía administrativa, a través de recurso de apelación o extraordinario de revisión, mismos que serán tramitados conforme lo dispone la Ley y demás normativa aplicable*”.

Así entonces, se desprende que **solo en aquellos casos en donde la entidad administrada no cuente con un organismo de control**, corresponde al actual MEF la absolución de recursos de apelación y extraordinarios de revisión interpuestos respecto de actos sancionatorios de la UAFE.

¹² Mediante Decreto Ejecutivo No. 7, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 16 de 16 de junio de 2017, se ordena la fusión del Ministerio Coordinador de la Política Económica con el Ministerio de Finanzas, actual MEF.



Adicionalmente, es pertinente considerar que la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos¹³ expedida en el año 2024 (en adelante, “LOPDEDLAFD 2024”), entrará en vigencia luego de transcurrido el plazo de un año, contado a partir de su publicación, es decir el 29 de julio de 2025, de acuerdo con lo previsto en la Disposición Final Única del citado cuerpo normativo. La Disposición General Primera de la LOPDEDLAFD 2024 dispone que en todo lo que no estuviere expresamente previsto en dicha Ley se aplicará el COA, y otros cuerpos normativos.

En tal sentido, a partir de la vigencia de la precitada ley, el procedimiento administrativo sancionador deberá contemplar lo establecido en la misma, y en aquello no previsto se remitirá de manera supletoria al COA.

Finalmente, es necesario considerar que el artículo 226 de la CRE establece el deber de las instituciones del sector público de “*coordinar las acciones para el cumplimiento de sus fines*”. La coordinación a su vez forma parte de las acciones a realizar por el principio de colaboración previsto en el artículo 29 del COA, el cual prevé que “*Las administraciones trabajarán de manera coordinada, complementaria y prestándose auxilio mutuo. Acordarán mecanismos de coordinación para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos*”.

De lo expuesto se observa que: i) las fundaciones y organismos no gubernamentales, sean éstos nacionales o extranjeros, se encuentran obligados a entregar la información que requiera la UAFE; ii) la LOPDEDLAFD 2016 contempla, entre las facultades de la UAFE, la de sancionar a quienes incumplieren o entregaren tardíamente la información correspondiente a operaciones sujetas a reporte a dicha entidad, previa sustanciación del debido procedimiento administrativo de primera instancia ante el Director de dicho organismo; iii) en segunda instancia, los sujetos obligados podrán presentar recursos de apelación o extraordinario de revisión, ante el organismo de control al cual se encuentren sometidos de acuerdo con el ámbito de sus actividades; iv) de manera excepcional, y solo cuando el sujeto obligado no contare con un órgano de control propio, corresponderá al MEF la resolución de dichos recursos; y, v) el deber de coordinación entre las instituciones del sector público, exhorta a que las administraciones trabajen de manera conjunta en aquellas cuestiones que atañen al cumplimiento de sus deberes, más aún al considerarse la especialidad y el carácter técnico de cada entidad.

3. Pronunciamiento. -

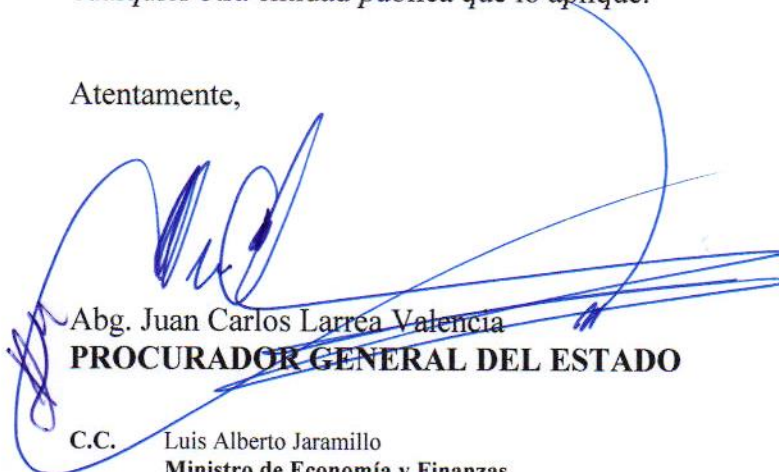
En atención a los términos de su consulta, se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículo 21 inciso segundo de la LOPDEDLAFD vigente, 65 del COA, y 2 del Decreto Ejecutivo No. 1202 publicado en el Registro Oficial No. 876, de 8 de noviembre de 2016, corresponde al MREMH, en calidad de ente de control del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, la atención y resolución de los recursos de

¹³ LOPDEDLAFD 2024, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 610 de 29 de julio de 2024.

apelación y revisión, presentados por las organizaciones no gubernamentales extranjeras, en contra de resoluciones sancionatorias de primera instancia emitidas por la UAFE.

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. Luis Alberto Jaramillo
Ministro de Economía y Finanzas

Damián Larco
Director General del Servicio de Rentas Internas

María Gabriela Sommerfeld Rosero
Ministra de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

Oficio No. **10803**

Quito, D.M., **19 MAR 2025**

Abogado

Juan Pablo Franco Castro

DIRECTOR GENERAL, ENCARGADO

DIRECCIÓN GENERAL DE AVIACIÓN CIVIL

Presente.

De mi consideración:

Mediante oficio No. DGAC-2025-0146-O, de 12 de febrero de 2025, ingresado en la misma fecha en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado, se consultó:

"1. De conformidad con el artículo 33 de la Ley de Defensa contra incendios se debe pagar la contribución predial a favor de todos los cuerpos de bomberos de la República correspondiente al cero punto quince por mil, mientras que el Reglamento a la mencionada Ley en el artículo 43 manifiesta que Los Jefes de los Cuerpos de Bomberos solicitarán a los Concejos Municipales y a la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros (DINAC), una copia de los catastros de las propiedades urbanas y rurales para efectos de recaudación de la tasa predial del uno y medio por mil, en el año siguiente, en consecuencia existiendo contradicción entre la ley y el Reglamento respecto a la denominación del tributo y al porcentaje establecido de cobro, ¿debe prevalecer en estos aspectos, por sobre el Reglamento lo establecido en el artículo 33 de la Ley de defensa contra incendios respecto a la contribución predial?"

2. Para la determinación del tributo establecido en el artículo 33 de la Ley de Defensa contra incendios, el artículo 43 del Reglamento a esta Ley señala que se debe solicitar la copia de los catastros de inmuebles, con base en el mencionado artículo ¿el valor a pagar se obtiene del porcentaje respecto al avalúo catastral o en base al impuesto predial?"

3. ¿Al tributo establecido en el artículo 33 de la Ley de Defensa contra incendios, le son aplicables las disposiciones del artículo 35 del Código tributario referente a las exenciones para entidades del Estado?"

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

- 1.1. El informe jurídico acompañado al oficio de consulta, suscrito por la Directora de Asesoría Jurídica de la Dirección General de Aviación Civil (en adelante, “DGAC”), contenido en el memorando No. DGAC-DASJ-2025-0075-M, de 30 de enero de 2025, citó los artículos 226, 227, 264 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 14 del Código Orgánico Administrativo² (en adelante, “COA”), 1, 3, 31, 32, 33 y 35 del Código Tributario³ (en adelante, “CT”) 55 numeral 1, 139, 149.1, 491, 495, 509 letra b) y 520 letra b) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁴, (en adelante, “COOTAD”), 33 de la Ley de Defensa Contra Incendios⁵ (en adelante, “LDCI”) y 43 del Reglamento a la Ley de Defensa contra Incendios⁶ (en adelante, “RGLDCI”), con base en los cuales efectuó el siguiente análisis y concluyó:

“3. Análisis legal

(...) Para dar respuesta a esta primera interrogante es preciso recurrir a lo prescrito en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE), que señala que en caso de conflicto entre dos normas se resolverá aplicando la de mayor jerarquía, en el caso concreto que nos atañe la Ley de Defensa contra incendios tiene el rango de ley ordinaria por lo que conforme lo señalado en la Constitución tiene mayor jerarquía que el Reglamento a la misma ley, por lo tanto, se debería entender que este tributo corresponde a una contribución predial mas no a una tasa y que además debe corresponder al 0,15 por mil.

(...) Para dar respuesta a esta interrogante es preciso recurrir al concepto de Catastro, para Aguila y Erba (2007) citado por Benavides (2015) el catastro es: ‘un sistema dinámico apoyado por un conjunto de bases de datos integradas y coordinadas, que proporcionan información sobre el registro y la propiedad del suelo, características físicas, zonificación, estado jurídico, datos ambientales, socioeconómicos y demográficos de los mismos, con el fin de servir como herramienta para la distribución equitativa de la carga tributaria, promover la seguridad de la propiedad inmobiliaria, y crear bases para la planificación local y nacional, dándole un uso multifinanciero.’ (p.17)

De conformidad con el artículo 264 de la CRE y el artículo 55 del Código Orgánico de Organización Territorial (en adelante COOTAD) son los Gobiernos autónomos descentralizados municipales los competentes de forma exclusiva para elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales, el Catastro involucra una serie de sistemas y metodología específica que tiene componentes técnicos, legales y económicos, pero sobre todo resalta del Catastro para efectos de establecer tributos posteriores, el avalúo catastral constante en el mismo.

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

² COA, publicado en el Suplemento del Registro Oficial NO. 31 de 7 de julio de 2017; última reforma publicada el 9 de diciembre de 2024.

³ CT, codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 38 de 14 de junio de 20025, última reforma publicada el 20 de diciembre de 2023.

⁴ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010; última reforma publicada el 21 de junio de 2024.

⁵ LDCI, publicada en el Registro Oficial NO. 815 de 19 de abril de 1979; última reforma publicada el 23 de octubre de 2018.

⁶ RGLDCI, publicado en el Registro Oficial No. 834 de 17 de mayo de 1979; última reforma publicada el 18 de septiembre de 2013.

10803

Dirección General de Aviación Civil
0007276-2025
Página. 3

Sobre al avalúo catastral el artículo 495 del COOTAD señala como se obtendrá y en lo medular establece que este valor constituye el valor intrínseco, propio o natural del inmueble y servirá de base para la determinación de impuestos y para otros efectos tributarios, y no tributarios.

Dicho lo anterior, se puede colegir que el Catastro es un sistema complejo que permite obtener información respecto a los predios urbanos y rurales, especialmente en lo que respecta al avalúo catastral del bien para efectos tributarios y no tributarios, en consecuencia, conforme el artículo 495 del COOTAD, será con base en el Catastro que se determinen los impuestos, como por ejemplo el predial, por lo que se deduce que el dato del impuesto predial que cada predio paga no forma parte del catastro, y por tanto, tomando en cuenta lo expresado en el artículo 43 del Reglamento a la Ley de Defensa contra incendios que señala: 'Los Jefes de los Cuerpos de Bomberos solicitarán a los Concejos Municipales y a la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros (DINAC), una copia de los catastros de las propiedades urbanas y rurales para efectos de recaudación de la tasa predial del uno y medio por mil, en el año siguiente.', se colige que, si solicitan el catastro para determinar la contribución predial, y en el catastro consta el avalúo mas no el impuesto predial, es sobre este avalúo que los Cuerpos de bomberos cobran la contribución predial.

(...) Para absolver esta consulta es importante definir de forma adecuada lo que es un tributo y las clases de tributo establecidas (...).

De lo anterior, se colige que el tributo es una prestación pecuniaria que tiene como fin la satisfacción de necesidades públicas, y que además se señala que los tributos pueden ser los impuestos, las tasas y contribuciones especiales, de esta última se resalta que el CT hace alusión a las contribuciones especiales, en general, reconociendo la existencia de más tipos de ellas, no solamente las de mejoras.

De conformidad con lo señalado en el artículo 33 de la Ley de Defensa contra incendios, el tributo correspondiente al 0.15 por mil, corresponde al de una contribución predial y tomando en cuenta el artículo 1 del CT, este tributo estaría dentro de las contribuciones especiales, mas no de un impuesto.

En ese mismo orden de ideas, es pertinente considerar lo establecido en el artículo 35 del CT que sobre las exenciones señala:

*Dentro de los límites que establezca la ley y sin perjuicio de lo que se disponga en leyes orgánicas o especiales, en general están exentos exclusivamente del pago de impuestos, **pero no de tasas ni de contribuciones especiales**: (Énfasis añadido).*

1. El Estado, las municipalidades, los consejos provinciales, las entidades de derecho público, las empresas públicas constituidas al amparo de la Ley Orgánica de Empresas Públicas y las entidades de derecho privado con finalidad social o pública;

Tomando en cuenta esta disposición legal, a la contribución especial constante en el artículo 35 de la Ley de Defensa contra incendios, no le son aplicables las exenciones señaladas en el artículo 35 del CT, por no ser un tipo de impuesto, en cambio en lo que se refiere al impuesto predial, estas sí se deben aplicar, en este caso en beneficio de las entidades Públicas.



3. Conclusiones. –

3.1. *El tributo establecido en el artículo 35 de la Ley de Defensa contra incendios es una contribución especial y corresponde al 0,15 por mil.*

3.2. *El catastro es un sistema alimentado por varios datos sobre los bienes inmuebles urbanos y rurales, especialmente el avalúo predial o catastral que a su vez, es la base para el cobro de impuestos y otros asuntos tributarios y no tributarios, en consecuencia considerando el artículo 43 del Reglamento a la Ley de Defensa contra incendios que señala: 'Los Jefes de los Cuerpos de Bomberos solicitarán a los Concejos Municipales y a la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros (DINAC), una copia de los catastros de las propiedades urbanas y rurales para efectos de recaudación de la tasa predial del uno y medio por mil, en el año siguiente.', se colige que, si solicitan el catastro para determinar la contribución predial, y en el catastro consta el avalúo mas no el impuesto predial, es sobre este avalúo catastral que los Cuerpos de bomberos cobran la contribución predial establecida en el artículo 35 de la Ley de Defensa contra incendios.*

Conforme el artículo 35 del Código Tributario están exentos de forma general del pago de impuestos, pero no del pago de tasas y contribuciones especiales las entidades del Estado.

3.3. *Al tributo constante en el artículo 35 de la Ley de Defensa contra incendios, no le son aplicables las exenciones señaladas en el artículo 35 del Código tributario, por no ser un tipo de impuesto, sino de contribución especial y por ende el sustento legal para que las entidades públicas paguen ese tributo está en la disposición dada a través de la Ley de Defensa contra incendios”.*

2. Análisis. –

Para el estudio de las consultas planteadas, el análisis abordará los siguientes puntos: i) La contribución predial a favor de los cuerpos de bomberos y su cuantía; ii) Exenciones de la contribución establecida en el artículo 33 de la LDCI a favor de entidades del Estado.

2.1. La contribución predial a favor de los cuerpos de bomberos y su cuantía. -

El numeral 13 del artículo 264 de la CRE confiere a los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante, “GAD”) municipales competencia exclusiva para “Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”; idéntica previsión consta en la letra m) del artículo 55 del COOTAD. En concordancia, el inciso final del artículo 140.1 del COOTAD dispone que: “La gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, que de acuerdo con la Constitución corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, se ejercerá con sujeción a la ley que regule la materia (...)”.

Con relación al tributo establecido en el artículo 33 de la LDCI, este organismo se ha pronunciado previamente en el oficio No. 05947, de 12 de mayo de 2016, que en copia

se acompaña, por lo cual se precisa que las normas que lo sustentan continúan vigentes; y, en tal virtud, es aplicable a la consulta planteada. En dicho pronunciamiento se analizó:

“(…) La Ley de defensa contra incendios determina tres rubos a favor de los Cuerpo de Bomberos, conforme sus artículos 32, 33 y 35, mismos que en forma individualizada se analizan a continuación.

(…) Un segundo tributo a favor de los cuerpos de bomberos se encuentra prescrito en el artículo 33 de la Ley de Defensa contra incendios, que dispone:

*‘Art. 33.- Unificase la **contribución predial** a favor de todos los cuerpos de bomberos de la República en el cero punto quince por mil, tanto en las parroquias urbanas como en las parroquias rurales, a las cuales se les hace extensivo’. (El resaltado corresponde al texto original).*

Previo a realizar el análisis del artículo 33 citado en el párrafo precedente, es procedente revisar el origen que tuvo este tributo a favor de los Cuerpos de bomberos del país en la legislación nacional, mismo que fue establecido en forma primigenia en el artículo 1 del Decreto Ley de Emergencia No. 339, publicado en el Registro Oficial No. 156 de 9 de marzo de 1949, que fue sustituido por el Decreto Ley de Emergencia No. 668, publicado en el Registro Oficial No. 493 de 19 de abril de 1950 (...).

Posteriormente con la promulgación de la Ley de Defensa contra Incendios, en su artículo 33 se unificó el valor del tributo que se venía cobrando a favor de los cuerpos de bomberos del país.

(…) En este contexto, el artículo 38 del Reglamento General a la Ley de Defensa contra Incendios, se refiere a la recaudación del tributo determinado en el artículo 33 de la Ley de Defensa Contra Incendios y prescribe:

*‘Art. 38.- Para el fiel cumplimiento de la recaudación de la **contribución establecida en el Art. 33 de la Ley**, y de conformidad con la facultad otorgada en el numeral 5. del Art. 4 de la misma las Jefaturas de Zona recabarán de los tesoreros Municipales la entrega oportuna de la recaudación mensual de dichos fondos, bajo responsabilidad de estos funcionarios’. (Énfasis corresponde al texto original).*

*De las disposiciones previamente citadas, se aprecia que el artículo 38 ratifica la calidad de **contribución** que le confiere el **artículo 33 de la Ley de Defensa contra Incendios al tributo del cero punto quince por mil sobre el avalúo catastral de los inmuebles**, tanto en las parroquias urbanas como en las parroquias rurales. (Énfasis añadido).*

No obstante lo señalado en líneas anteriores, el artículo 43 del Reglamento General a la Ley de Defensa contra Incendios, dispone lo siguiente:

*‘Art. 43.- Los Jefes de los Cuerpos de Bomberos solicitarán a los Concejos Municipales y a la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros (DINAC), una copia de los catastros de las propiedades urbanas y rurales para efectos de recaudación de la **tasa predial** del uno y medio por mil, en el año siguiente’. (énfasis corresponde al texto original)*



Como se puede observar del tenor del artículo 43 del Reglamento General a la Ley de Defensa contra Incendios, éste regula exclusivamente al tributo establecido en el artículo 33 de dicha ley y dentro de su contenido se refiere a una 'tasa predial', lo cual genera confusión al existir una aparente contradicción entre la referida norma reglamentaria y el artículo 33 de la Ley de Defensa contra Incendios, por lo que para solucionar dicha contradicción es menester tener en cuenta el principio de jerarquía normativa dispuesto en el artículo 425 de la Constitución de la República, que determina que en caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, deberá ser aplicada la norma superior (énfasis añadido).

Como consecuencia del orden jerárquico de las normas, es pertinente aplicar la disposición legal contenida en el artículo 33 de la Ley de Defensa contra Incendios, que determina a ese tributo como una 'contribución predial' y que es la norma especial y superior al artículo 43 de su Reglamento General. En forma concordante el artículo 33 de la Ley Ibidem, el artículo 38 del Reglamento General a la Ley de Defensa contra Incendios ratifica la calidad de contribución.

En tal virtud, en base a las reglas de interpretación de las normas tributarias contenidas en el artículo 13 del Código Tributario y de la doctrina analizada, se puede determinar que la naturaleza de dicho tributo es el de una contribución especial que esta destinada a financiar un objetivo estatal que es en forma general la gestión de la prevención, protección, socorro y extinción de incendios que de acuerdo con la Constitución corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y cuyos beneficiarios son los Cuerpos de Bomberos del país, por estar así expresamente prescrito en la Ley".

Dicho esto, es pertinente considerar los métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria determinados en el artículo 3 de la LOGJCC, que en su numeral 1 se refiere a la solución de antinomias, según la cual "Cuando existan contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior". Este principio es ampliamente reconocido por la doctrina; así, sobre la solución de conflictos normativos materia de su consulta, el tratadista Carlos Santiago Nino⁷ señala:

"Los juristas y los jueces utilizan, como dice Al Ross, varias reglas para resolver los problemas de contradicción normativa.

Ellas están constituidas, sobre todo, por los principios llamados lex superior, lex specialis y lex posterior.

El principio lex superior indica que entre dos normas contradictorias de diversa jerarquía debe prevalecer la de nivel superior (por ejemplo, una norma constitucional tiene prioridad sobre una ley).

⁷ Introducción al Análisis del Derecho, Nino Carlos Santiago, Segunda Edición, Editorial Astrea, 2001, Buenos Aires, Pág. 275.

Lex posterior estipula (sic) que la norma posterior prevalece sobre la promulgada con anterioridad. Este principio también tiene una aplicación muy general – tanto que sin él no sería posible la derogatoria de las normas de un sistema. (...)

El principio lex specialis prescribe que se dé preferencia a la norma específica que está en conflicto con una cuyo campo de referencia sea más general (...)”.

Adicionalmente, sobre la recaudación de dicho tributo, en el pronunciamiento contenido en el oficio No. 13866, de 13 de mayo de 2021, cuya copia se adjunta y que conserva vigencia, la Procuraduría General del Estado concluyó:

“3.- Pronunciamiento. –

Por lo expuesto, en atención a su primera consulta se concluye que, de conformidad con el artículo 38 del Reglamento General para la Aplicación (sic) de la Ley de Defensa Contra Incendios, la contribución predial establecida por el artículo 33 de la Ley de Defensa Contra Incendios en beneficio de los cuerpos de bomberos debe ser recaudada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales, y es responsabilidad de los Tesoreros de dichos gobiernos efectuar la transferencia mensual, oportuna y directa de lo recaudado por dicha contribución a favor de los cuerpos de bomberos”.

De los pronunciamientos previamente citados se desprende lo siguiente: i) el artículo 33 de la LDCI dispone el pago de una contribución predial a favor de todos los cuerpos de bomberos de la República en el cero punto quince por mil, sobre el avalúo catastral, tanto en las parroquias urbanas como en las parroquias rurales; ii) en caso de antinomia entre lo dispuesto en el artículo 43 del RGLDCI y el artículo 33 de la LDCI, se considera el principio de jerarquía normativa dispuesto en el artículo 425 de la Constitución de la República que determina que, en caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, deberá ser aplicada la norma superior; y, iii) de conformidad con el artículo 38 del RGLDCI, la contribución predial establecida por el artículo 33 de la LDCI en beneficio de los cuerpos de bomberos debe ser recaudada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales, y es responsabilidad de los tesoreros de dichos gobiernos efectuar la transferencia mensual, oportuna y directa de lo recaudado por dicha contribución a favor de los respectivos cuerpos de bomberos de cada cantón.

2.2. Exenciones de la contribución establecida en el artículo 33 de la LDCI, a favor de entidades del Estado.-

Es pertinente hacer referencia al principio de reserva de ley que rige en materia tributaria y que está consagrado en el numeral 3 del artículo 132 de la CRE, el cual prevé que se requiere de ley para crear, modificar o suprimir tributos, replicado en el artículo 4 del CT.

Según el artículo 1 del CT, sus preceptos “*regulan las relaciones jurídicas provenientes de los tributos, entre los sujetos activos y los contribuyentes o responsables de aquellos*”; y, de conformidad con el inciso final ibidem, los tributos comprenden impuestos, tasas y contribuciones especiales; y, en lo que respecta a la interpretación de las normas tributarias, el artículo 13 del CT prescribe que “*Las normas tributarias se interpretarán*



80801

Dirección General de Aviación Civil
0007276-2025
Página. 8

con arreglo a los métodos admitidos en Derecho, teniendo en cuenta los fines de las mismas y su significación económica”.

Específicamente sobre la exención, el artículo 31 del CT la define así: *“Exención o exoneración tributaria es la exclusión o la dispensa legal de la obligación tributaria, establecida por razones de orden público, económico o social”*. En esta línea, el artículo 32 ibidem, prevé que *“Sólo mediante disposición expresa de ley, se podrá establecer exenciones tributarias. En ellas se especificarán los requisitos para su reconocimiento o concesión a los beneficiarios, los tributos que comprenda, si es total o parcial, permanente o temporal”*.

En este contexto, el artículo 35 del CT norma las exenciones generales y dispone que *“Dentro de los límites que establezca la ley y sin perjuicio de lo que se disponga en leyes orgánicas o especiales, en general están exentos exclusivamente del pago de impuestos, pero no de tasas ni de contribuciones especiales”*. Dentro de los organismos y entidades beneficiarias detalladas, el numeral uno señala: *“El Estado, las municipalidades, los consejos provinciales, las entidades de derecho público, las empresas públicas constituidas al amparo de la Ley Orgánica de Empresas Públicas y las entidades de derecho privado con finalidad social o pública”*.

De lo manifestado se desprende lo siguiente: *i)* en materia tributaria rige el principio de legalidad; *ii)* la exención o exoneración tributaria es la exclusión o la dispensa legal de la obligación tributaria, figura que es posible únicamente mediante disposición expresa de ley; y *iii)* dentro de los límites establecidos en la ley, en general están exentos exclusivamente del pago de impuestos, pero no de tasas ni de contribuciones especiales, entre otros, el Estado y las entidades de derecho público.

3. Pronunciamiento. -

Del análisis jurídico precedente, en atención a la primera y segunda consultas, se concluye que en virtud del principio de jerarquía normativa, reconocido doctrinariamente y consagrado en el artículo 425 de la CRE, y de conformidad con el artículo 33 de la LDCI, se debe pagar una contribución predial a favor de todos los cuerpos de bomberos de la República del cero punto quince por mil, sobre el avalúo catastral, tanto en las parroquias urbanas como en las parroquias rurales. De conformidad con el artículo 38 del Reglamento General a la LDCI, la contribución predial debe ser recaudada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales, y es responsabilidad de los tesoreros de dichos gobiernos efectuar la transferencia mensual, oportuna y directa de lo recaudado por dicha contribución a favor del cuerpo de bomberos correspondiente.

En lo que respecta a su tercera consulta, el tributo establecido en el artículo 33 de la LDCI, es una contribución especial y con base en lo dispuesto en el artículo 35 del CT, no le es aplicable la exención general allí establecida para el Estado y entidades de derecho público, ya que, por mandato expreso del mismo artículo, no se prevé exenciones de tasas ni de contribuciones especiales.

10803

*Dirección General de Aviación Civil
0007276-2025
Página. 9*

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. 05947 de 12 de mayo de 2016
Oficio No. 13866 de 13 de mayo de 2021.

Oficio No. **10863**

Quito, D.M., **24 MAR 2025**

Magíster
Teresa Verónica Sánchez Hidalgo
GERENTE GENERAL (S)
EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE AGUA
POTABLE Y SANEAMIENTO DE QUITO
Presente.

De mi consideración:

Mediante oficio No. EPMAPS-GG-2024-0068-O-AD, de 27 de diciembre de 2024, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 30 del mismo mes y año, se formularon las siguientes consultas:

“4.1. De conformidad con lo preceptuado en el artículo 69 de la LOSNCP y el artículo 257 de su Reglamento General, ¿Cómo se contabiliza el término para la suscripción de un contrato administrativo regido por las normas del Sistema Nacional de Contratación Pública? Una vez adjudicado el contrato y notificado el mismo, se debe contabilizar el término de tres (3) días, para que el acto cause estado; fenecido este término, recién se inicia con la contabilización de los quince (15) días término para la suscripción del mismo, con la salvedad de los quince (15) días adicionales para el caso de consorcios y asociaciones. O, en su defecto, se debe incluir a los tres (3) días término para que cause estado el acto de adjudicación dentro del término de los quince (15) días concedidos.

4.1. Y finalmente, en el caso de pólizas derivadas del procedimiento especial de licitación de seguros para su celebración conforme el artículo 212 del Reglamento General a la LOSNCP, ¿Se debe aplicar la consideración de que cause estado el acto de adjudicación por regla general del artículo 257 del Reglamento General a la LOSNCP?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del análisis del oficio remitido y de la documentación adjunta, se desprende lo siguiente:

Al oficio de consulta se adjuntó el informe jurídico contenido en memorando No. EPMAPS-GJ-2024-0042-M-AD, de 05 de diciembre de 2024, suscrito por la Gerente Jurídica de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (en adelante, “EPMAPS”). Dicho informe citó los artículos 82, 226, 235, 237 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 6 y 69 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública² (en adelante, “LOSNCP”); 20, 101, 125 y 218 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, “COA”); 7, 1454, 1561 y 1562 del Código Civil⁴ (en adelante, “CC”); 14, 15, 212, 257 y 342 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (en adelante,

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

² LOSNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 04 de agosto de 2008.

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

⁴ CC, Codificación 10, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.



“RGLOSNCPP”): 235 y 321 de la Normativa Secundaria emitida por el SERCOP (en adelante, “Normativa Secundaria”). Sobre la base de estas disposiciones, el informe concluyó lo siguiente:

“ III. ANÁLISIS JURÍDICO. –

(...) existen dos situaciones que se pueden presentar para que cause estado la resolución de adjudicación, esto es que, no se presente ningún reclamo dentro del término de tres días; y, el otro caso, en el que se presente el reclamo, dentro de los tres días término desde la notificación de la adjudicación; por lo que, en ambos casos, se deberá esperar los tres días término que concede el artículo 257 del Reglamento General a la LOSNCP, con el fin de que el mismo cause estado. Sin perjuicio de ello, en el segundo caso, se deberá resolver el recurso de apelación presentado, con la consideración que la interposición del mismo, no suspende los efectos del acto administrativo de adjudicación.

3.3. Respecto a la siguiente interrogante, deviene en imprescindible indicar que, por las reglas específicas derivadas de la naturaleza de un determinado objeto contractual, se han dispuesto en la LOSNCP a los procedimientos especiales, en el que, el Reglamento General a la LOSNCP ha desarrollado lo atinente a licitación de seguros.

Es por ello, que en el Capítulo IV, Sección I, artículos 211, 212 y 213 del Reglamento General a la LOSNCP, se ha enfatizado respecto a la licitación de seguros que, por la especialidad y naturaleza de la contratación de seguros, se ha enfocado la normativa, en determinar el término para celebración de la póliza conforme lo ha dispuesto el artículo 69 de la LOSNCP.

Sin perjuicio de ello, como se indicó en el numeral 3.2 del presente, el artículo 257 del Reglamento General a la LOSNCP ha complementado el referido término de 15 días puesto que se configura en una disposición común para la forma y suscripción de los contratos incluidos a las pólizas, con la situación de que debe causar estado el acto de administrativo de adjudicación, es decir, se debe considerar el término de tres (3) días adicionales desde la notificación del acto, al tenor del artículo 103 de la LOSNCP en concordancia con el artículo 360 de su Reglamento General y el artículo 231 de COA.

Lo antes dicho, no contraviene la disposición del artículo 212 del Reglamento General a la LOSNCP, sino como se ha enfatizado, la complementa, con el fin de esperar que el acto administrativo de adjudicación cause estado.

3.4. Por otro lado, respecto a la actuación administrativa y su forma de notificación para la celebración del contrato, es imperativo señalar, que al constar la redacción de los artículos 69 de la LOSNCP y 257 de su Reglamento General, de manera reglada, a la EPMAPS le compete el aplicar las referidas disposiciones en su tenor literal; esto es, esperar que haya causado estado el acto administrativo de adjudicación, esto es tres (3) días término desde la notificación del acto por medio del SOCE; y, una vez haya fenecido ese término de conformidad con el artículo 218 del COA, se podrá contabilizar los quince (15) días término para la suscripción del instrumento contractual, con la salvedad de los quince días adicionales que se concede a consorcios y asociaciones.

En virtud de lo expuesto, al no establecerse trámite formal adicional para la celebración del contrato, una vez haya causado estado el acto administrativo de adjudicación, corresponde la indicación al adjudicatario de esta eventualidad para efectos de contabilizar el término descrito en el artículo 69 de la LOSNCP y 257 de su Reglamento General.

I. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES:

4.1. En virtud de lo expuesto, y en respuesta a la consulta formulada a esta Gerencia, es indispensable indicar que la normativa del Sistema Nacional de Contratación Pública, nos establece como generalidad que, una vez adjudicado el contrato y notificado al adjudicatario por medio del SOCE, con la publicación del mismo, este último posee la obligación de formalizar el contrato dentro de quince (15) días término al tenor del artículo 69 de la LOSNCP, en correlación con el artículo 257 de su Reglamento General, con la salvedad en caso de ser compromisos de asociaciones y consorcios, poseen de quince (15) días término adicionales.

Debiendo para ello, verificar que el acto administrativo de adjudicación haya causado estado, al tenor de lo dispuesto en el artículo 103 de la LOSNCP, artículo 257 del Reglamento General y artículos 218 y 231 del COA; para lo cual, se observará los tres días término desde la notificación del acto, y una vez haya fenecido estos, se podrá contabilizar el término de 15 días por regla común que corresponde su aplicación inclusive en casos derivados de los procedimientos especiales, como lo es, a la licitación de seguros dispuesta en el Capítulo IV, Sección I, artículos 211, 212 y 213 del Reglamento General a la LOSNCP”.

Con el fin de contar con mayores elementos de análisis antes de atender las consultas, la Procuraduría General del Estado solicitó el criterio jurídico del Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, “SERCOP”) mediante oficios No. 09987 y No. 10189, de 7 y 24 de enero de 2025, respectivamente. Dicho requerimiento fue atendido por la Coordinadora General de Asesoría Jurídica del SERCOP mediante el oficio No. SERCOP-CGAJ-2025-0011-OF, de 29 de enero de 2025.

El criterio jurídico del SERCOP ratificó las normas invocadas por la entidad consultante y citó, además, los artículos 66 numeral 23, 76, numeral 7, literal l) y m), 173, 227, 288, 424 de la CRE; 14, 125, 218, 231 del COA; 1, 4, 5, 10, numeral 17, 32, 60, 102, 103 de la LOSNCP; 41, 88, 89, 360 del RGLOSNCP, concluyendo:

“III. PRONUNCIAMIENTO

3.1. Sobre la primera consulta planteada por la EPMAPS, se precisa que acorde a lo establecido en el artículo 69 de la LOSNCP, el término para la suscripción de un contrato derivado de un procedimiento de contratación pública es de quince (15) días, para computar dicho término se deberá cumplir con los presupuestos establecidos en el artículo 257 del RGLOSNCP, es decir, la entidad contratante deberá esperar que el acto administrativo de adjudicación cause estado de conformidad con el artículo 218 del Código Orgánico Administrativo, sin que se incoe ningún reclamo o recurso de apelación en materia de contratación pública acorde a lo determinado en los artículos 102 y 103 de la LOSNCP, 231 del COA; y, 360 del RGLOSNCP, siendo transcendental señalar que el ejercicio de cualquiera de las acciones antes descritas se deberá interponer en el término de tres (3) días posteriores a la notificación del acto administrativo de adjudicación.

3.2. Vencido el término antes señalado para que las personas interesadas directamente incoen su reclamo o recurso, se entenderá que la resolución de adjudicación emitida por la máxima autoridad o su delegado causa estado, procediendo la entidad contratante a suscribir el contrato dentro de los quince (15) días posteriores.



3.3. Las entidades contratantes establecidas en el artículo 1 de la LOSNCP, poseen un término total de dieciocho (18) días para suscribir el contrato, computándose de la siguiente manera:

3.3.1. Tres (3) días término posteriores a la notificación del acto administrativo (Resolución de Adjudicación), para que cause estado el acto administrativo expedido por la entidad contratante.

Esto, con el fin de salvaguardar el derecho al debido proceso consagrado en la CRE, artículo 76 número 7, literal m que contiene la garantía de impugnación, así como, lo señalado en el artículo 173 de la Norma Suprema.

3.3.2. Quince (15) días término posteriores a cuando causó estado la resolución de adjudicación, se deberá suscribir el contrato entre la entidad contratante y el contratista seleccionado.

3.4. En atención a la segunda interrogante, las entidades contratantes del Estado deberán cumplir con el presupuesto establecido en el artículo 257 del RGLOSNC, al ser norma general aplicable a todos los procedimientos de contratación en los que se encuentre inmerso el procedimiento especial de licitación de seguros, aclarando que la aseguradora entregará el contrato de seguro o póliza a ser publicada en el portal de COMPRASPÚBLICAS, sin existir ningún tipo de excepcionalidad, ya que las entidades contratantes deberán otorgar a los oferentes participantes el derecho a impugnar establecido en la Constitución de la República del Ecuador, la LOSNCP y su Reglamento General de aplicación" (énfasis corresponde al texto original).

De lo expuesto se observa que el informe jurídico de la consultante y el criterio jurídico del SERCOP coinciden en señalar que el Contratista dispone de quince días término para la suscripción de un contrato derivado de un procedimiento de contratación pública al tenor del artículo 69 de la LOSNCP, en concordancia con el artículo 257 de su Reglamento General; debiendo verificar en primer término que el acto administrativo de adjudicación haya causado estado al tenor de lo dispuesto en los artículos 103 de la LOSNCP, 257 del Reglamento General, y 218 y 231 del COA.

En el mismo sentido, coinciden en manifestar que el procedimiento especial de licitación de seguros, observará los tres días término desde la notificación del acto, y una vez haya fenecido estos, se podrá contabilizar el término de 15 días por regla común para que la aseguradora entregue el contrato de seguro o póliza firmada a ser publicada en el portal de COMPRASPÚBLICAS, sin existir ningún tipo de excepcionalidad.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que tratan las consultas, el análisis se referirá a los siguientes puntos: *i)* Contratos administrativos, adjudicación y suscripción; *ii)* Impugnación en materia de contratación pública; y, *iii)* Licitación de seguros.

2.1.- Contratos administrativos, adjudicación y suscripción. -

De acuerdo con el artículo 288 de la CRE, las "compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social", priorizando la adquisición de bienes y servicios nacionales, en particular aquellos provenientes de la economía popular y solidaria, así como de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.

Por su parte, el artículo 1 de la LOSNCP señala que la referida ley establece el Sistema Nacional de Contratación Pública y los *"principios y normas para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría"*, que realicen los organismos y entidades del sector público.

Por otro lado, el artículo 1454 del CC define al contrato como *"un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa"*, agregando que cada parte puede ser una o muchas personas. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por consentimiento mutuo o por causas legales, debiendo ejecutarse de buena fe, según lo prevén los artículos 1561 y 1562 ibídem.

En concordancia con lo anterior, el artículo 125 del COA define al contrato administrativo como *"el acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos, entre dos o más sujetos de derecho, de los cuales uno ejerce una función administrativa"*. Dichos contratos se rigen por el ordenamiento jurídico específico en la materia.

En ese orden de ideas, el artículo 60 de la LOSNCP establece que *"Los contratos a los que se refiere esta Ley celebrados por las Entidades Contratantes, son contratos administrativos"* (énfasis añadido).

El inciso final del artículo 61 de la LOSNCP establece que *"Para la suscripción de un contrato adjudicado no se requerirá de autorización previa alguna"*. En complemento, el numeral 2.1. del artículo 41 del RGLOSNCP define la fase de suscripción de los procedimientos de contratación pública, contemplada en la fase precontractual, indicando que esta se comprende *"Desde la adjudicación hasta la suscripción del contrato"*.

En relación con la adjudicación, el numeral 1 del artículo 6 de la LOSNCP la define como *"el acto administrativo por el cual la máxima autoridad o el órgano competente otorga derechos y obligaciones de manera directa al oferente seleccionado, surte efecto a partir de su notificación y solo será impugnable a través de los procedimientos establecidos en esta Ley"* (el énfasis me corresponde).

A su vez, el artículo 32 ibídem prevé que la máxima autoridad de la institución, de acuerdo con el proceso a seguir con base en el tipo de contratación, *"adjudicará el contrato, al oferente cuya propuesta represente el mejor costo"*, según lo definido en los números 17, 18 y 19 del artículo 6 de esa Ley y los parámetros objetivos de evaluación previstos en cada procedimiento; agregando en su artículo 35 que *"Si el adjudicatario o los adjudicatarios no celebraren el contrato por causas que les sean imputables, la máxima autoridad de la entidad, declarará fallido al adjudicatario o a los adjudicatarios y notificará de esta condición al SERCOP"* (el énfasis me corresponde).

En lo que respecta a las notificaciones efectuadas en virtud de las disposiciones de la LOSNCP y su Reglamento, correspondientes a la fase precontractual, que incluye la notificación de adjudicación, *"se entenderán legalmente realizadas desde la publicación en el Portal COMPRASPÚBLICAS"*. Por otra parte, las notificaciones posteriores a la adjudicación deberán efectuarse conforme al COA, sin perjuicio de su publicación en el Portal COMPRASPÚBLICAS, según el artículo 15 del RGLOSNCP.

Así, la máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado *"adjudicará el contrato mediante resolución motivada, observando para el efecto lo definido en los números 17, 18 y 19 del artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; y, los parámetros objetivos de evaluación previstos en los pliegos"*, según lo previsto en el artículo 89 ibídem.



Una vez adjudicado el contrato, se procederá con su suscripción conforme lo dispone el artículo 69 de la LOSNCP, el cual establece que, *“los contratos que por su naturaleza o expreso mandato de la Ley lo requieran se formalizarán en escritura pública dentro del término de quince días desde la notificación de la adjudicación”*.

Concordante, el artículo 257 del RGLOSNCP, sobre la forma y suscripción del contrato, establece que:

“Forma y suscripción del contrato.- En todos los casos en que la ley exija la suscripción de contrato, éste se otorgará por escrito; y, en los contratos de tracto sucesivo, en caso de prórroga, para que sea válida, deberá convenirse, también de manera expresa y por escrito.

Adjudicado el contrato, la entidad contratante notificará la adjudicación. Una vez que el acto administrativo de adjudicación cause estado, el adjudicatario deberá suscribir el contrato en los quince (15) días hábiles posteriores; a excepción de los casos en que el adjudicatario sea un compromiso de consorcio o asociación, en cuyo caso tendrán quince (15) días hábiles adicionales para la suscripción del contrato.

El adjudicatario podrá solicitar que se amplíe el término previsto en el inciso anterior, antes de que finalice el mismo, cuando justifique una causa de fuerza mayor o caso fortuito. La ampliación no excederá de siete (7) días. En ningún caso se ampliará un término ya vencido.

La entidad contratante verificará la capacidad legal del contratista en el momento de la suscripción del contrato, sin que ello signifique un trámite adicional para el adjudicatario. El adjudicatario no estará obligado a presentar documentos que ratifiquen su idoneidad legal si es que la información requerida consta en registros públicos. La entidad contratante verificará esta información.

Luego de la suscripción y cumplidas las formalidades del caso, la entidad contratante remitirá un ejemplar del contrato al contratista” (énfasis añadido).

Para determinar la correcta aplicación de las disposiciones sobre la suscripción de contratos, resulta pertinente considerar los métodos de interpretación establecidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁵ (en adelante, “LOGJCC”), que según los numerales 5, 6 y 7 de ese artículo, consisten en que las normas jurídicas se interpretan *“a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía”*; se entiendan, *“a partir de los fines que persigue el texto normativo”*, considerando que *“Cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal”*, respectivamente (énfasis añadido).

En relación con este criterio, el numeral 1 del artículo 18 del CC, en lo referente a la oscuridad de la norma, establece que: *“Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu”* (el énfasis me corresponde).

De lo expuesto se observa que: i) los contratos suscritos al amparo de la LOSNCP, celebrados por las Entidades Contratantes son contratos administrativos; iii) la adjudicación es el acto administrativo por el cual la máxima autoridad o el órgano competente otorga derechos y obligaciones de manera directa

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

al oferente seleccionado y surte efecto a partir de su notificación, la cual solo será impugnabile a través de los recursos establecidos en la LOSNCP; *iii*) la adjudicación de un contrato se realiza mediante resolución motivada emitida por parte de la máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado, la cual será publicada en el Portal de COMPRASPÚBLICAS en el término máximo de un día, y se entenderá como notificada; *iv*) una vez que la resolución de adjudicación cause estado, el adjudicatario suscribirá el contrato en los quince días hábiles posteriores; y, cuando el adjudicatario sea un compromiso de consorcio o asociación, tendrá quince días hábiles adicionales para la suscripción del contrato.

2.2.- Impugnación en materia de contratación pública. -

Según el artículo 217 del COA, en la impugnación de actos administrativos se observarán las siguientes reglas:

“1. Solo el acto administrativo puede ser impugnado en vía administrativa por las personas interesadas, con independencia de que hayan comparecido o no en el procedimiento, mediante el recurso de apelación.

2. El recurso extraordinario de revisión cabe, exclusivamente, respecto del acto administrativo que ha causado estado en vía administrativa en los supuestos previstos en este Código.

3. La elección de la vía judicial impide la impugnación en vía administrativa.

4. El error en la denominación del recurso por parte del recurrente no es obstáculo para su tramitación, siempre que resulte indudable la voluntad de impugnar el acto administrativo” (énfasis añadido).

En lo que respecta a los procedimientos de contratación pública, el artículo 103 de la LOSNCP, en concordancia con el artículo 231 del COA, dispone lo siguiente:

“Del Recurso.- El recurso de apelación se podrá interponer exclusivamente de los actos administrativos expedidos por entidades públicas contratantes. Quienes tengan interés directo en el proceso de contratación pública dispondrán del término de tres (3) días contados desde la notificación del acto administrativo para formular su recurso. La entidad contratante deberá expedir su resolución, de manera motivada, en un término no mayor a siete (7) días contados a partir de la interposición del recurso.

El recurso presentado no suspende la ejecución del acto administrativo impugnado. Sin embargo de no resolverse el recurso en el término previsto en el inciso anterior, el Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP suspenderá en el portal institucional la continuación del procedimiento hasta la resolución del recurso interpuesto; sin perjuicio de la responsabilidad administrativa y civil a que hubiere lugar” (énfasis añadido).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 218 del COA, el acto administrativo causa estado en vía administrativa cuando: ***“1. Se ha expedido un acto administrativo producto del recurso de apelación; 2. Ha fenecido el plazo para interposición del recurso de apelación y no se ha ejercido el derecho; 3. Se ha interpuesto acción contenciosa administrativa respecto del acto del que se trate”***. Añade la referida norma que ***“El acto administrativo es firme cuando no admite impugnación en ninguna vía”***, y sobre el acto administrativo que ha causado estado cabe únicamente, en vía administrativa, el recurso extraordinario de revisión o, en su caso, la revisión de oficio regulada en el COA. (Énfasis añadido).

del

Al respecto, el artículo 164 del COA, aplicable en la resolución de recursos de apelación al tratarse de actuaciones posteriores a la fase preparatoria, señala:

“Art. 164.- Notificación. Es el acto por el cual se comunica a la persona interesada o a un conjunto indeterminado de personas, el contenido de un acto administrativo para que las personas interesadas estén en condiciones de ejercer sus derechos. La notificación de la primera actuación de las administraciones públicas se **realizará personalmente, por boleta o a través del medio de comunicación, ordenado por estas.** La notificación de las actuaciones de las administraciones públicas se practica por cualquier medio, físico o digital, que permita tener constancia de la transmisión y recepción de su contenido” (énfasis añadido).

De lo manifestado se observa que: i) el recurso de apelación, regulado en la LOSNCP, se interpondrá exclusivamente en contra de los actos administrativos expedidos por entidades públicas contratantes, por quienes tengan interés directo en el proceso de contratación pública, **dentro del término de tres días contados desde la notificación del acto administrativo**; y, ii) el acto administrativo causa estado en vía administrativa cuando, entre otros, **ha fenecido el término para interposición del recurso de apelación y no se ha ejercido el derecho**; y, **es firme cuando no admite impugnación en ninguna vía**; y, iii) la notificación de actos administrativos expedidos por entidades públicas contratantes, hasta la adjudicación del contrato, se realiza a través del portal COMPRASPÚBLICAS; otros actos administrativos posteriores a la resolución de adjudicación se notificarán de conformidad con lo previsto en el COA.

2.3.- Licitación de seguros. -

De conformidad con el numeral 9 del artículo 2 de la LOSNCP, se someterán a la normativa específica que conste en el Reglamento General de dicha Ley bajo criterios de selectividad los procedimientos precontractuales que:

*“(...) celebran las instituciones del sistema financiero y **de seguros** en las que el Estado o sus instituciones son accionistas únicos o mayoritarios; y, los que celebren las subsidiarias de derecho privado de las empresas estatales o públicas o de las sociedades mercantiles de derecho privado en las que el Estado o sus instituciones tengan participación accionaria o de capital superior al cincuenta (50%) por ciento, exclusivamente para actividades específicas en sectores estratégicos definidos por el Ministerio del Ramo”* (énfasis añadido).

Según el literal j) del numeral 3 del artículo 10 del RGLOSNCP, las entidades contratantes deben aplicar de manera obligatoria las herramientas informáticas para los siguientes procedimientos: *“Contratos de instituciones financieras y de seguros del Estado”*.

De acuerdo con el artículo 211 del RGLOSNCP, para la contratación de seguros, las entidades contratantes previstas en el artículo 1 de la LOSNCP *“se sujetarán al proceso de licitación de seguros”*. Por la especialidad y naturaleza de la contratación de seguros, el SERCOP determinará el modelo de pliegos a aplicarse. Si el presupuesto referencial de la prima correspondiente es igual o menor al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0.0000002 por el Presupuesto Inicial del Estado vigente, se utilizará el procedimiento de ínfima cuantía.

En ese contexto, con relación a los contratos de seguro, el artículo 212 ibidem prevé lo siguiente:

“Contrato de seguro.- Dentro del término de 15 días, contados a partir de la fecha de notificación de la adjudicación, la aseguradora entregará el contrato de seguro o pólizas respectivas, las que deberán ser publicadas en el Portal COMPRASPÚBLICAS. Sin perjuicio de lo anterior, la entidad podrá solicitar y pactar con la aseguradora, una cobertura desde la fecha de adjudicación.

El contrato de seguro o póliza, cuya cuantía sea igual o superior a cinco millones de dólares, se protocolizará ante Notario Público, sin perjuicio de que el seguro esté brindando cobertura desde la fecha de adjudicación, conforme lo indicado en el inciso anterior.

Las pólizas de seguros es el documento, con el cual se formalizan los contratos de seguros, por lo que tendrán los mismos efectos que un contrato.

Para el caso de los reaseguros, las entidades contratantes deberán asegurarse de que las empresas reaseguradoras internacionales cuenten con una calificación de al menos "A" en cualquiera de sus grados, y para el caso de las reaseguradoras nacionales, sus retrocesionarios deben ostentar la misma calificación" (el énfasis me corresponde).

De lo expuesto se observa que: i) la contratación de seguros realizada por parte de las entidades contratantes públicas se sujetan al proceso de licitación de seguros previsto en la LOSNCP y su Reglamento; ii) la aseguradora entregará el contrato de seguro o pólizas respectivas dentro del término de 15 días contados a partir de la fecha de notificación de la adjudicación, la cual será publicada en el Portal COMPRASPÚBLICAS; iii) la póliza de seguros es el documento con el cual se formaliza el contratos de seguros entre entidades aseguradoras y entidades contratantes del sector público, y tiene los mismos efectos que un contrato administrativo; y, iv) para tales efectos, de manera similar a la contratación de otras obras, bienes o servicios al amparo de la LOSNCP, el acto administrativo de adjudicación de un procedimiento de contratación de seguros causará estado en el término de tres días siempre que no se interponga un recurso de apelación en contra, a partir de lo cual se contabilizará el término de 15 días para la entrega de la correspondiente póliza.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de su consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 69 de la LOSNCP y 257 de su Reglamento General, el acto administrativo de adjudicación deberá causar estado antes de proceder a la suscripción del contrato. Esto ocurre una vez transcurrido el término de tres días hábiles desde su publicación en el portal COMPRASPÚBLICAS, periodo durante el cual los interesados pueden presentar impugnaciones. Una vez que la adjudicación ha causado estado, el adjudicatario tiene un término de quince días para suscribir el contrato. En caso de que el adjudicatario sea un compromiso de consorcio o asociación, se le concede un término adicional de quince días para la formalización del contrato. El adjudicatario podrá solicitar una ampliación del término para la suscripción del contrato antes de que este venza, siempre que justifique la existencia de una causa de fuerza mayor o caso fortuito. No obstante, dicha ampliación no podrá exceder de siete días y, bajo ninguna circunstancia, podrá otorgarse una prórroga sobre un término ya vencido.

Respecto de la segunda consulta se concluye que, en virtud el artículo 212 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la suscripción de un contrato o póliza de seguro debe registrarse por las mismas condiciones jurídicas previstas para la suscripción de contratos en general señaladas en los artículos 69 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación

[Firma manuscrita]

10863

EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE AGUA
POTABLE Y SANEAMIENTO DE QUITO - EPMAPS
0007181.-2024
Página. 10

Pública y 257 de su Reglamento General, por cuanto las pólizas surten los mismos efectos jurídicos que un contrato.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Ing. Deborah Cristine Jones Faggioni,
Directora General del Servicio Nacional de Contratación Pública - SERCOP

Oficio N° 10894

Quito, DM., 26 MAR 2025

Magíster

Jorge Raúl Gordon Rosero

PRESIDENTE

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PARROQUIAL RURAL DE GUAYLLABAMBA

Presente.-

De mi consideración:

Mediante oficio No. 0011-2025-GADPG, de 21 de enero de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, se reformuló la consulta inicialmente planteada en el oficio No. 0285-2024-GADPG, de 10 de octubre de 2024, ingresado en esta institución el 15 de octubre del mismo año, en los siguientes términos:

“En los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales, al tenor de los artículos 320 y 323 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y artículo 58 del Código Orgánico Administrativo, ¿Cuándo se configuraría la mayoría simple, cuándo se configuraría la mayoría absoluta, y cuál sería el numérico exacto para conformar cada tipo de mayoría (simple y absoluta)?”

Frente a lo cual, se expone lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. Previo a atender el requerimiento y en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 237 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”) y los artículos 3, literal f), y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado² (en adelante “LOPGE”), mediante oficios Nos. 09103 y 09312, de 18 de

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

² Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 13 de abril de 2004, “Art. 3.- De las funciones del Procurador General del Estado. - Corresponden privativamente al Procurador General del Estado, las siguientes funciones: (...) f) (Reenlistado por la Disp. Ref. Primera de la Ley s/n, R.O. 452-5S, 14-V-2021) Absolver, consultas y asesorar a los organismos y entidades del sector público, así como a las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, sobre la inteligencia o aplicación de las normas legales o de otro orden jurídico (...)”.

“Art. 13.- De la absolución de consultas.- Sin perjuicio de las facultades de la Función Legislativa, del Tribunal Constitucional y de la Función Judicial, determinadas en la Constitución Política de la República y en la ley, el Procurador General del Estado asesorará y absolverá las consultas jurídicas con carácter de vinculantes, sobre la inteligencia o aplicación de las normas legales o de otro orden jurídico, a pedido de las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público (...), excepto cuando se trate de asuntos que hayan sido resueltos por jueces o tribunales de la República o que estén en conocimiento de los mismos, hallándose



octubre y 7 de noviembre de 2024, respectivamente, este organismo solicitó e insistió en la reformulación de la consulta. Esta solicitud fue atendida mediante el oficio que se hizo referencia al inicio del presente documento³.

- 1.2. El informe jurídico contenido en el memorando No. 002- DG-AJE-GADPRG- 2025, de 21 de enero de 2025, suscrito por el Asesor Jurídico Externo del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Guayllabamba (en adelante, “GADPR Guayllabamba”), citó los artículos 82, 225 numerales 2 y 3, 226, 229, 233, 238, 240, 267 y 425 de la CRE; los artículos 58, 120, 122 y 124 del Código Orgánico Administrativo⁴ (en adelante, “COA”); así como los artículos 8, 320, 321 y 323 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización⁵ (en adelante, “COOTAD”), concluye lo siguiente:

“3.- ABSOLUCIÓN

(...)

Por principio interpretativo constitucional “ley competente” los vocales de los GADS Parroquiales están sujetos en primer orden de prelación al COOTAD, y en segundo orden al Código Orgánico Administrativo, pues dicha norma, en su artículo 58 establece el funcionamiento de varios organismos colegiados, que no necesariamente son los Gobiernos Autónomos Descentralizados, pues los mismos tienen una norma de especialidad que es el COOTAD.

(...)

Mayoría absoluta en los órganos colegiados de los GADPR: conforme al artículo 321 del COOTAD, el quorum de las sesiones de los órganos legislativos se instala mediante mayoría absoluta, constituida por la mitad más uno de sus miembros, mientras que el artículo 323 de la norma citada establece que las decisiones legislativas se adoptan mediante mayoría simple, sin identificar, el cuerpo normativo un numérico o definición de la mayoría simple en los órganos colegiados de los GADPR, a diferencia de otras normas, como la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

De lo anotado, en base al ejercicio interpretativo “ley competente”, en el caso de los GADPR la mayoría absoluta está conformada por la mitad más 1 de los integrantes del cuerpo colegiado, por ende, la mitad más 1 de 5 vocales de la junta parroquial, constituye 3.5 personas (vocales), al ser físicamente IMPOSIBLE que un individuo se divida en mitades (media persona), en la práctica lo más razonable y lógico para distinguir entre mayoría absoluta y simple para la toma de decisiones legislativas en los GADPR (COOTAD Art. 320

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.(...).

³ Oficio No. 0011-2025-GADPG, de 21 de enero de 2025

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

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



mayoría absoluta versus Art. 323 mayoría simple), sería que 3.5 que da como resultado la mitad más 1 se eleve al inmediato superior, es decir 4 vocales, para el caso de mayoría absoluta, y 3.5 se reduzca al inmediato inferior, es decir 3 vocales en el caso de mayoría simple.

De igual forma, la misma regla sería aplicable para los GADPR integrados por 7 vocales, la mayoría absoluta, que sería 4.5 se eleve al inmediato superior, es decir 5 vocales, y en el caso de mayoría simple se reduzca al inmediato inferior, es decir 4 vocales.

Por lo tanto, es criterio institucional, que en el caso de los cuerpos colegiados de los GAD la mayoría absoluta está integrada por 4 de 5 vocales, mientras que la mayoría simple constituye 3 de 5 vocales, debiendo señalar, que tanto el Código Orgánico Administrativo y especialmente el COOTAD, no realizan de manera taxativa una distinción expresa de la diferencia numérica entre mayoría simple y absoluta en el caso concreto de los órganos colegiados de los GADPR, mismos que tienen sus propias particularidades por su reducido tamaño.

Finalmente, es preciso analizar, en función de los principios Constitucionales mencionados, hasta dónde llega la facultad "normativa" de los Gobiernos Parroquiales Rurales, tomando en cuenta que estos niveles de gobierno cuentan con varias limitaciones de índole competencial y legislativo, por mandato propio del artículo 267 de la Constitución de la República.

(...)

De lo anotado, se puede concluir que los gobiernos parroquiales no cuentan con una facultad legislativa plena, a diferencia de los demás niveles de gobierno, por el contrario, la actividad legislativa de los plenos parroquiales se supedita a la emisión de acuerdos, resoluciones y reglamentos administrativos, mismos que, jamás podrán contravenir los cuerpos jurídicos normativos superiores, incluso aquellos emitidos por Concejos Municipales y Consejos Provinciales, por efectos de la aplicación de los artículos 82, 226, y 425 de la Constitución de la República, es así que, toda la legislación expedida por el Gobierno Parroquial, se sujeta estrictamente a normas superiores, siempre respetando el principio de seguridad jurídica, pues toda resolución emita la Junta Parroquial debe sujetarse a los principios constitucionales y disposiciones normativas superiores, bajo estrictos criterios de motivación y argumentación jurídica.

En consecuencia, mal podría un instrumento parroquial regular un vacío o laguna normativa, cuando carece de competencia y facultad normativa para hacerlo, en tal virtud, se recomienda salvo mejor criterio de su autoridad, se realice una consulta a la Procuraduría General del Estado sobre las reglas de la mayoría simple y absoluta en los cuerpos colegiados de los GAD Parroquiales, con el fin de que se cuente con una interpretación normativa conforme (...)"

per

- 1.3.A fin de contar con mayores elementos de análisis antes de atender la consulta, mediante oficios No. 10144 y 10145, de 22 de enero de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó al Consejo Nacional Electoral (en adelante, “CNE”), y el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (en adelante “CONAGOPARE”) que remitan su criterio jurídico institucional sobre la materia. Mediante oficio No. 10382, de 7 de febrero de 2025, se insistió en dicho requerimiento al CONAGOPARE, quien no ha emitido respuesta.
- 1.4.Por su parte, el CNE atendió el requerimiento mediante el oficio No. CNE-SG-2025-0560-OF, de 31 de enero de 2025, suscrito por su Secretario General, quien adjuntó el criterio jurídico contenido en el memorando No. CNE-DNAJ-2025-0681-M, de 29 de enero de 2025, suscrito por la Directora Nacional de Asesoría Jurídica del CNE. El referido criterio citó los artículos 219 y 237 de la CRE; y el artículo 25 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia⁶ (en adelante, “Código de la Democracia”), absteniéndose de la siguiente manera:

“3. ANÁLISIS Y CONCLUSIÓN

El artículo 219 de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 25 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, establecen puntualmente las funciones y competencias del Consejo Nacional Electoral, que están enfocados a organizar, garantizar la transparencia y legalidad dentro de los procesos electorales.

Por otro lado, la consulta planteada por el Presidente Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Guayllabamba, respecto de los artículos 320 y 323 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización – COOTAD; y, artículo 58 del Código Orgánico Administrativo - COA, se refiere a materia netamente administrativa, sin que la presente consulta involucre temas electorales, ya que, el determinar cuál sería el número exacto, no concierne a los candidatos elegidos mediante votación popular, por tanto, no se encuentra dentro de las funciones de este Órgano Electoral absolver la interrogante planteada. (El énfasis y subrayado me corresponden)

Finalmente, corresponde a esta Dirección Nacional, indicar que el Consejo Nacional Electoral no tiene la facultad para realizar interpretaciones de las disposiciones normativas, que deberán aplicarse de acuerdo con la literalidad del texto normativo.”

2. Análisis.-

El artículo 238 de la CRE establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante, “GAD”) gozan de autonomía política, administrativa y financiera. El artículo

⁶ Código de la Democracia, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 578 de 27 de abril de 2009.

240 ibidem reconoce la facultad legislativa de los GAD y dispone que las Juntas Parroquiales Rurales (en adelante, "JPR") tendrán facultades reglamentarias. En concordancia, los artículos 8 y 67 literal a) del COOTAD conceden a las JPR la facultad de expedir acuerdos, resoluciones y normativa reglamentaria en materia de sus competencias.

El artículo 66 COOTAD define a las JPR como "*el órgano de gobierno de la parroquia rural*" su integración se regula en la "*ley de la materia electoral*". En este sentido, el artículo 158 del Código de la Democracia establece que está: "*(...) conformada por cinco vocales electos en su jurisdicción, salvo en aquellas en que su población sobrepase los cincuenta mil habitantes, en cuyo caso se elegirán siete vocales. El vocal más votado la presidirá*", en concordancia con el tercer inciso del artículo 317⁷ del COOTAD (el énfasis me corresponde).

El artículo 320 del COOTAD establece que el quórum de las JPR se conforma "*con la presencia de la mayoría absoluta, conformada por la mitad más uno de los miembros del órgano legislativo*". Para la aprobación de actos normativos, el artículo 323 ibidem señala que: "*los acuerdos y resoluciones sobre temas que tengan carácter especial o específico, los que serán aprobados por el órgano legislativo del gobierno autónomo por simple mayoría*" (el énfasis me corresponde).

En relación a la consulta, el GADPR de Guayllabamba hace referencia al artículo 58 del COA que establece que para la instalación de una sesión de los cuerpos colegiados "*se requiere la presencia, al menos, de la mitad de sus miembros*", y que la mayoría simple se configura cuando las decisiones se adoptan con los votos afirmativos de la mayoría de los miembros asistentes a la sesión. Esto implica que no es necesario contar con la mayoría del total de integrantes del órgano colegiado, sino únicamente con la mayoría de los presentes en la sesión, lo cual debe interpretarse en armonía con lo dispuesto en el COOTAD respecto del quórum y la toma de decisiones en las Juntas Parroquiales Rurales.

En lo que respecta al cálculo numérico de las mayorías, se retoma lo señalado en el oficio No. 00521, de 18 de febrero de 2011, mediante el cual se absolvió una consulta planteada por la Alcaldía del Cantón Portoviejo sobre el cálculo de una mayoría absoluta en un concejo municipal. En su parte pertinente, el pronunciamiento estableció:

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

⁷ COOTAD: "Art. 317 (...) Las juntas parroquiales rurales procederán a posesionar, respetando el orden de votación alcanzado en el proceso electoral respectivo, al vocal más votado como presidente o presidenta, vicepresidente o vicepresidenta y vocales en su orden. Posesionarán a un secretario y a un tesorero, o a un secretario-tesorero, dependiendo de la capacidad financiera y la exigencia del trabajo, designado previamente por el ejecutivo de este nivel de gobierno".

pel

cualificada en las votaciones, o a un número especial de asistentes (al menos la mitad más uno) para empezar una sesión o junta”.

En referencia al vocablo “mayoría”, el indicado Diccionario en el Tomo V (pág. 357) expresa: “En lo numérico y electoral, contra la esparcida fórmula de que la mayoría es ‘la mitad más uno’, conviene aclarar que eso es verdad en los números pares; por ejemplo, de 10, la mayoría son 6, donde se cumple lo antes recalcado. Sin embargo, en los impares, la mayoría es la ‘mitad más medio’; como resulta fácil advertir si se trata de 9, en que 5 son mayoría”. En tanto que por “mayoría absoluta” (pág. 357-358) expresa: “La formada por más de la mitad de los votos. Tratándose de número par, la mayoría absoluta la constituye el entero inmediato superior a la mitad: de 8, lo es 5, y los demás hasta 8. Si el número de votos o votantes es impar, la mayoría absoluta la determina el número entero que sigue a la fracción matemática de la mitad; así, de 7 -cuya mitad es 3,5- la mayoría la forman 4, y las cifras mayores hasta 7. De alcanzarse tantos votos como votantes, aunque exista mayoría absoluta por supuesto, debe hablarse con preferencia de unanimidad”.

La simple mayoría en doctrina jurídica se denomina también “mayoría relativa” y es definida en el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas de Torres, Tomo VI, 25ª Edición, (pág. 359), en los siguiente términos: “Conjunto uniforme de pareceres o de votos que predomina en una discusión o votación, sin llegar a más de la mitad de los emitidos. Por ejemplo, cuando, entre 10 votos, el partido A logra 4; el B, 3; el C, 2; y el D, 1, gana por mayoría relativa el A; pero, aún habiendo obtenido más votos que cada uno de los otros aisladamente, no ha alcanzado la mayoría absoluta que en este caso serían 6 o más... Este sistema se acepta generalmente para cuestiones de no mucha trascendencia o donde se quiera obtener una rápida decisión según el parecer que obtenga más adictos...”.

(...)

Con fundamento en lo expuesto, y tomando en cuenta que en su consulta no se hace referencia a ninguna clase de sesiones del Concejo Municipal de Portoviejo, se concluye que para adoptar decisiones en cualquier clase de sesión, el Concejo Municipal de Portoviejo requiere de la presencia o quórum de instalación de la mayoría absoluta conformada por la mitad más uno de los miembros del órgano legislativo, conforme lo dispone el artículo 320 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

En atención a los términos de su consulta, y en base del análisis jurídico anteriormente realizado, en una corporación edilicia conformada por 13 ediles, más el Alcalde, que integran el Concejo Municipal, por disposición del artículo 56 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el quórum de instalación del Concejo Municipal sería de ocho miembros” (el énfasis me corresponde).

El pronunciamiento citado anteriormente, en el que se analiza la interpretación de mayoría simple respecto a la mitad de los números impares, resulta aplicable al caso en estudio. En ese contexto, se hace referencia a la solución normativa prevista en el tercer inciso del artículo 8 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (en adelante, "LOFL") que establece una regla clara para el cálculo de votos en la función legislativa. Dicha disposición señala que: *"Si en el cálculo del número de votos requerido para cada mayoría, el resultado no es un número entero, se entenderá que el número requerido es el número entero inmediato superior"*.

De la normativa invocada se desprende lo siguiente: i) las JPR se conforman por cinco o siete vocales. El vocal más votado ejercerá la presidencia de la Junta y contará con voto dirimente, acorde a los artículos 158 del Código de la Democracia; 317 y 321 del COOTAD; ii) el quórum necesario para que las JPR puedan sesionar válidamente se conformará con la mayoría absoluta de sus miembros, entendida como la mitad más uno de sus integrantes, según lo previsto en el artículo 320 del COOTAD; iii) los acuerdos y resoluciones serán aprobados por los órganos legislativos del respectivo GAD por mayoría simple, de conformidad con el artículo 323 del COOTAD. Es decir, la aprobación dependerá exclusivamente del número de vocales presentes en la sesión, siempre que se haya alcanzado el quórum requerido para instalar la sesión; iv) el Código Orgánico Administrativo no resulta aplicable en este caso dado que el COOTAD es la norma especializada que regula el funcionamiento y las decisiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales; v) el COOTAD no prevé expresamente un mecanismo de cálculo para determinar las mayorías con un número impar de vocales de las JPR. No obstante, en aplicación del aforismo jurídico latino *"ubi eadem ratio, idem jus"*, esto es *"ante la misma razón, igual derecho"*, resulta pertinente aplicar la disposición contenida en el tercer inciso del artículo 8 de la LOFL, así como el criterio contenido en el pronunciamiento contenido en el oficio No. 00521; v) en una JPR conformada por 5 o 7 vocales, según los artículos 320 y 323 del COOTAD, la mayoría absoluta se configura con 4 o 5 vocales, respectivamente, y la mayoría simple, una vez cumplido el quórum necesario para sesionar válidamente, se conforma por el voto de mayoría de los vocales presentes.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que, conforme el artículo 320 del Código Orgánico de Organización Territorial, en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales la mayoría absoluta – para configurar el quórum para reunirse para adoptar decisiones en sesiones – se conforma con la mitad más uno del total de vocales que integran la Junta Parroquial Rural. En consecuencia, si la Junta Parroquial Rural está conformada por 5 vocales se requerirán cuatro vocales; y, si está integrada por 7 vocales, se necesitarán 5 vocales.

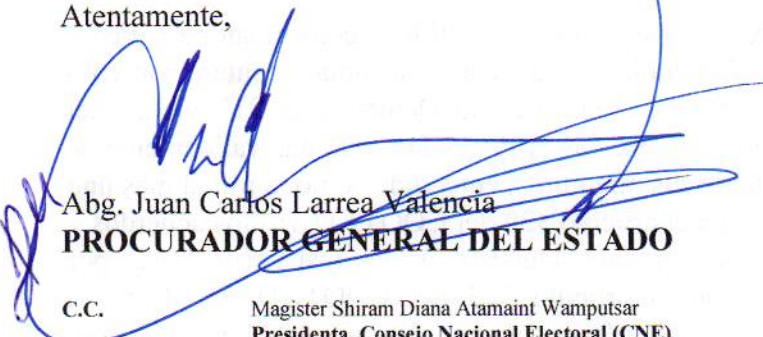
Por otra parte, respecto de la simple mayoría simple prevista en el artículo 323 ibídem, ésta se configura con la mayoría de los vocales presentes en una sesión, debiendo ésta haberse instalado con el quórum señalado en el párrafo anterior. Es decir, si se instala la



sesión con 4 o 5 vocales, la mayoría simple sería de 3; y, si se instala con 6 o 7, la mayoría simple sería de 4.

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.

Magister Shiram Diana Atamaint Wamputsar
Presidenta, Consejo Nacional Electoral (CNE)
Ingeniero Pabel Antonio Cantos Centeno
Presidente, Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE)

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

Manual de Defensa Jurídica del Estado

Descárgalo aquí:



www.pge.gob.ec