



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

PRONUNCIAMIENTOS PGE

Julio 2026

Presentación

Sistema de Consultas Absueltas

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

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

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

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

A fin de promover la transparencia del trabajo institucional, facilitar el acceso de los usuarios y contribuir al respeto del principio de legalidad que rige en Derecho Público, la PGE pone a disposición de la ciudadanía los pronunciamientos emitidos durante el mes de julio de 2026 y, en adelante, con periodicidad mensual.

Ab. Juan Carlos Larrea Valencia
Procurador General del Estado

Contenido

No.	Fecha de pronunciamiento	INSTITUCIÓN PÚBLICA Materia de la consulta	pág.
1	01-jul-26	CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO ESTUDIANTES DE ESCASOS RECURSOS ECONÓMICOS	4
2	07-jul-26	EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS - EPMTP RETENCIÓN DEL 0,4 PREVISTA EN EL ART. 115 DEL RGLOSNC, PAGOS REALIZADOS MEDIANTE CONVENIO DE PAGO	11
3	07-jul-26	SUPERINTENDENCIA DE COMPAÑÍAS, VALORES Y SEGUROS COMPETENCIA DE CGE SOBRE PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PRIVADO EN LIQUIDACIÓN	17
4	08-jul-26	CORPORACIÓN ELÉCTRICA DEL ECUADOR CELEC EP VIGENCIA TECNOLÓGICA EN ADQUISICIÓN DE EQUIPOS ELECTRÓGENOS	24
5	14-jul-26	CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO EJERCICIO DE COMPETENCIAS	33
6	14-jul-26	CONSEJO PROVINCIAL DE LOJA CONTRATO COMPLEMENTARIO	38
7	16-jul-26	COMISIÓN DE TRÁNSITO DEL ECUADOR PERMUTA DE INMUEBLES PÚBLICOS CON PERSONAS PRIVADAS	46
8	16-jul-26	SUPERINTENDENCIA DE BANCOS OPERACIÓN DE ENTIDADES FINANCIERAS AUTORIZADAS ANTES DEL COMF	57
9	21-jul-26	CONSEJO NACIONAL DE GOBIERNOS PARROQUIALES RURALES DEL ECUADOR PICHINCHA - CONAGOPARE PICHINCHA DESIGNACIÓN Y CALIDAD DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA PARROQUIAL RURAL	66
10	21-jul-26	MUNICIPIO DE MERA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE MEJORAS EN OBRAS FINANCIADAS CON RECURSOS DE LA SETECTEA	71
11	22-jul-26	AGENCIA NACIONAL DE TRÁNSITO EXONERACIÓN	80
12	22-jul-26	CONSEJO PROVINCIAL DE MANABÍ USO DE PLATAFORMA MINISTERIO DE TRABAJO PARA CONCURSOS DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN	89
13	23-jul-26	AGENCIA DE REGULACIÓN Y CONTROL DE LAS TELECOMUNICACIONES ARCOTEL COMPETENCIA NORMATIVA DEL CONSEJO DE DESARROLLO Y PROMOCIÓN DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	96
14	28-jul-26	CONSEJO DE EDUCACIÓN SUPERIOR PROHIBICIONES MIEMBROS CONSEJO DE EDUCACIÓN SUPERIOR	110
15	29-jul-26	EMELNORTE SUBROGACIÓN Y ENCARGOS LOEP	117
16	31-jul-26	EMPRESA PÚBLICA DE ENERGÍA SANTA ELENA - EPESA UTILIZACIÓN DE RECURSOS DE ALIADO ESTRATÉGICO EN CONVENIOS DE COOPERACIÓN	125

Oficio No. 17323

Quito, D.M., 01 JUL 2026

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

De mi consideración:

Mediante oficio No. 127-DNJ-2026, de 20 de marzo de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 23 del mismo mes y año, el Contralor General del Estado, subrogante, formuló las siguientes consultas:

“1. Según lo previsto en el numeral 3 del artículo 30 de la LOES ¿A quiénes se debe considerar como estudiantes de escasos recursos económicos para el otorgamiento de becas con fondos públicos?”

2. ¿La inclusión de estudiantes pertenecientes a quintiles de ingresos altos, como beneficiarios de becas financiadas con recursos públicos sería compatible con la finalidad establecida en el numeral 3 del artículo 30 de la LOES?”

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico adjunto al oficio de consulta contenido en el memorando No. 000190-DNJ-2026, de 20 de marzo de 2026, suscrito por el Director Nacional Jurídico de la Contraloría General del Estado (en adelante, “CGE”), citó los artículos 26, 28, 66 numeral 2, 82, 85 numeral 1, 226, 350, 351, 352, 355 y la Disposición Transitoria Decimoctava de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 5 literal i), 14 literal a), 17, 20 literales d) y e), 24, 30 numeral 3, 77, 78 literal a), 166 y 169 de la Ley Orgánica de Educación Superior² (en adelante, “LOES”); 16 de la Ley de Estadística³ (en adelante, “LE”); 9 literal a) del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior⁴ (en adelante, “RLOES”); 3 literal b) y 6 del Reglamento Codificado de Becas y Ayudas Económicas⁵ (en adelante, “RCBAE”). Con estos fundamentos analizó lo siguiente:

“(…)

IV. CRITERIO INSTITUCIONAL:

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

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

³ LE, publicado en el Registro Oficial No. 82 de 7 de mayo de 1976.

⁴ RLOES, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 110 de 21 de julio de 2022.

⁵ RCBAE, Acuerdo No. SENESCYT-2021-048, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 593 8 de diciembre de 2021. Última reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 43 de 21 de mayo de 2025. .



(...)

Ahora bien, el artículo 30 numeral 3 de la Ley Orgánica de Educación Superior, dispone que se destinarán los recursos recibidos exclusivamente al otorgamiento de becas totales o parciales a estudiantes de **escasos recursos económicos**, en estudios de tercer nivel desde el inicio de la carrera.

Bajo esta premisa, téngase en cuenta que el adverbio 'exclusivamente', configura un mandato expreso de carácter restrictivo y finalista, que delimita de manera inequívoca el destino de los recursos públicos asignados a las universidades y escuelas politécnicas particulares que reciben rentas del Estado, puesto que la finalidad de esta disposición consiste en garantizar que dichos recursos se orienten única y estrictamente al otorgamiento de becas destinadas a estudiantes que, debido a su condición socioeconómica, carecen de la capacidad adquisitiva suficiente para financiar sus estudios de educación superior, lo cual guarda estrecha relación con el mandato expreso de la Disposición Transitoria Décimo Octava de la Constitución de la República (... -

(...)

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Censos, a través de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) divide a la población nacional en cinco grupos (Quintiles) de igual tamaño, ordenados según su nivel de ingreso per cápita, en tal sentido el Quintil 1 y 2 concentra al 40 % de la población con menores ingresos (estratos donde se ubica la pobreza y la pobreza extrema), el quintil 3 en el cual estaría la población con ingresos medios y los quintiles 4 y 5 que agrupan al 40 % de la población con los mayores ingresos, estratos medio alto y alto.

De esta raigambre, es importante mencionar que la supuesta inexistencia de una definición normativa expresa sobre el alcance de la frase 'estudiantes de escasos recursos económicos' podría habilitar a las instituciones de educación superior privadas a realizar interpretaciones extensivas o discrecionales que contravengan el objeto y finalidad de la norma, por lo que es pertinente contar con una interpretación orientada a garantizar que dichos recursos cumplan efectivamente con su finalidad social, esto es, facilitar el acceso y permanencia en la educación superior de estudiantes provenientes de sectores económicamente desfavorecidos.

(...)” (énfasis corresponde al texto original).

A fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios Nos. 16101 y 16102, de 7 de abril de 2026, este organismo solicitó la remisión de los criterios jurídicos institucionales al Ministerio de Educación, Deporte y Cultura (en adelante, "MINEDEC") y al Instituto Nacional de Estadística y Censos (en adelante, "INEC"). Por otra parte, mediante oficio No. 16403, de 23 de abril de 2026, se insistió en el requerimiento antes indicado al INEC; sin embargo, hasta la presente fecha no se ha recibido el criterio solicitado.

Así, mediante oficio No. MINEDEC-MINEDEC-2026-00334-OF, de 17 de abril de 2026, el MINEDEC atendió el referido requerimiento adjuntando el criterio jurídico contenido en el memorando No. MINEDEC-CGAJ-2026-00286-M, de 15 de abril de 2026, suscrito por el Coordinador General de Asesoría Jurídica de dicha institución e ingresado en la Procuraduría

17323

CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO
02375-2026
Página. 3

General del Estado el 21 de los mismos mes y año que, además de las normas consideradas por la entidad consultante, citó los artículos 233, 344 y 354 de la CRE, 14, 39 y 44 del Código Orgánico Administrativo⁶ (en adelante "COA") 8, 11, y 12 de la LOES. Con base en lo anterior, analizó y concluyó:

"(...)

3.6. Al respecto, se precisa que la autonomía de las instituciones de educación superior, reconocida en el artículo 17 de la LOES, no es absoluta, sino que debe ejercerse en el marco de la Constitución y la ley, particularmente en observancia del artículo 226 de la Constitución de la República, que establece que las entidades del sector público únicamente pueden actuar en el ámbito de sus competencias y conforme a las atribuciones que les han sido conferidas.

3.7. En este contexto, se determina que los recursos públicos asignados en virtud del numeral 3 del artículo 30 de la LOES tienen un destino específico y condicionado, esto es, el otorgamiento de becas a estudiantes de escasos recursos económicos, por lo que su utilización en favor de estudiantes que no se encuentren en dicha condición, como aquellos ubicados en quintiles de ingresos altos, no se ajustaría a la norma.

3.10. Finalmente, si bien el artículo 77 de la LOES contempla diversos criterios para la concesión de becas, tales como, excelencia académica, méritos deportivos o artísticos, estos deben aplicarse conforme con la naturaleza y finalidad de cada fuente de financiamiento, sin desvirtuar el destino específico de los recursos públicos asignados conforme le artículo 30 ibídem.

IV. CONCLUSIONES. –

4.1. La determinación de los estudiantes de 'escasos recursos económicos', para efectos del otorgamiento de becas financiadas con fondos públicos conforme el numeral 3 del artículo 30 de la Ley Orgánica de Educación Superior, debe sustentarse en criterios técnicos objetivos definidos por el Estado, siendo el Índice de Registro Social el instrumento oficial idóneo para su identificación, conforme lo señalado por la Subsecretaría de Fortalecimiento del Talento Humano.

(...)

4.5. La utilización de recursos públicos para el otorgamiento de becas debe orientarse a garantizar el acceso y permanencia en la educación superior de personas en condición de vulnerabilidad socioeconómica, en aplicación de los principios de igualdad material, inclusión social y adecuada focalización del gasto público.

IV. CRITERIO JURIDICO Y SU ALCANCE. –

4.1. En relación con la primera consulta formulada por la Procuraduría General del Estado, esto es, la determinación de quiénes deben ser considerados como estudiantes de escasos recursos económicos, se concluye que, al no existir una definición expresa en la Ley Orgánica de Educación Superior, corresponde remitirse a los criterios técnicos

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



oficiales establecidos por el Estado, como el Índice de Registro Social, conforme lo señalado por la Subsecretaría de Fortalecimiento del Talento Humano.

4.2. En cuanto a la segunda consulta, referente a la inclusión de estudiantes pertenecientes a quintiles de ingresos altos como beneficiarios de becas financiadas con recursos públicos, los informes técnicos permiten evidenciar que los mecanismos de identificación socioeconómica utilizados por el Estado tienen como finalidad la focalización de los recursos en población en condición de pobreza o vulnerabilidad”.

De lo expuesto se observa que el MINEDEC coincide con la entidad consultante en que la destinación de las becas establecidas en el artículo 30 de la LOES es específica y exclusiva para estudiantes de escasos recursos económicos, en estudios de tercer nivel desde el inicio de la carrera, pues dicha finalidad garantiza que los recursos referidos se orienten únicamente en función de la condición socioeconómica de los mencionados estudiantes. En tal virtud, reconoce que dicha condición se determina a través del Índice de Registro Social por contener los criterios técnicos oficiales establecidos por el Estado, ante la ausencia de definición normativa expresa que podría provocar interpretaciones extensivas o discrecionales contrarias al objeto y fin de la norma materia de las consultas.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de las consultas planteadas, el presente análisis se dividirá en las siguientes secciones: i) Naturaleza del sistema de becas otorgadas por el estado ecuatoriano para estudios superiores; y, ii) Régimen jurídico aplicable para la concesión de becas para estudios superiores.

2.1.- Naturaleza del sistema de becas otorgadas por el estado ecuatoriano para estudios superiores. -

El artículo 226 de la CRE ordena que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, servidores y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal “*ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas con la Constitución y la ley*”. El artículo 350 ibidem establece como finalidades del sistema de educación superior “*la formación académica y profesional con visión científica y humanista la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo*”.

Por su parte, el artículo 355 ibidem establece que el Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas “*autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución*”, autonomía que, conforme al inciso cuarto del mismo artículo, “*no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional*”.

En concordancia, el literal h del artículo 18 de la LOES reconoce, como expresión de esa autonomía responsable, la libertad de las instituciones para administrar sus recursos “*acorde con los objetivos del régimen de desarrollo, sin perjuicio de la fiscalización a la institución por un órgano contralor interno o externo, según lo establezca la Ley*”.

De lo anterior se advierte que la autonomía financiera de las instituciones de educación superior no es absoluta: se ejerce dentro del marco de la Constitución y la ley, y no las exime de

fiscalización ni les permite apartarse de los destinos que el ordenamiento jurídico haya fijado de manera expresa para los recursos públicos que reciben.

En este marco, la CRE fija el destino de las rentas estatales que perciben ciertas universidades particulares. En efecto, el tercer inciso de la Disposición Transitoria Decimoctava de la CRE dispone que las universidades particulares que, a la entrada en vigencia de la Constitución, recibían asignaciones y rentas del Estado podrán continuar percibiéndolas, previa evaluación, y que *"deberán rendir cuentas de los fondos públicos recibidos y destinarán los recursos entregados por el Estado a la concesión de becas a estudiantes de escasos recursos económicos desde el inicio de la carrera"* (énfasis añadido). El mandato constitucional es, por tanto, expreso en cuanto al destino de esos recursos: la concesión de becas a estudiantes de escasos recursos económicos.

Por otra parte, el artículo 77 de la LOES señala que las instituciones de educación superior (en adelante, "IES") *"establecerán programas de becas completas, o su equivalente en ayudas económicas a por lo menos el 10% del número de estudiantes regulares, en cualquiera de los niveles de formación de la educación superior"*. Esta misma norma identifica como beneficiarios a: *"quienes no cuenten con recursos económicos suficientes, los estudiantes regulares con alto promedio y distinción académica o artística, los deportistas de alto rendimiento (...), las personas con discapacidad, y las pertenecientes a pueblos y nacionalidades del Ecuador (...)"*, y fija como criterios de concesión *"condición económica, situación de vulnerabilidad, proximidad territorial, excelencia y pertinencia"*. En este régimen general, la selección y adjudicación corresponde a las instituciones *"en razón de su autonomía responsable y el cumplimiento de la política pública emitida para el efecto"*.

El régimen especial y condicionado, que es el objeto de la consulta, está previsto en el artículo 30 de la LOES, que desarrolla el mandato de la Disposición Transitoria Decimoctava de la CRE. Específicamente, el numeral 3 del artículo 30 de la LOES dispone: *"Destinar los recursos recibidos exclusivamente al otorgamiento de becas totales o parciales a estudiantes de escasos recursos económicos, en estudios de tercer nivel desde el inicio de la carrera"*.

En cuanto a la determinación de qué estudiantes deben considerarse de escasos recursos económicos, **cabe señalar que la LOES no contiene una definición expresa de dicho término**. La determinación de los parámetros que permitan identificar a tales estudiantes, ante la ausencia de una definición legal del término, corresponde al órgano rector de la política pública de educación superior, según se desarrollará en la siguiente sección.

De lo expuesto se desprende: i) la autonomía financiera de las instituciones de educación superior se ejerce dentro del marco de la Constitución y la ley, y no las exime de fiscalización ni les permite apartarse de los destinos que el ordenamiento fija expresamente para los recursos públicos que reciben; ii) la Disposición Transitoria Decimoctava de la CRE dispone que las universidades particulares que reciben rentas del Estado destinarán esos recursos a la concesión de becas a estudiantes de escasos recursos económicos, mandato desarrollado por el artículo 30 de la LOES; iii) el artículo 77 de la LOES regula el régimen general de becas, según el cual las instituciones deben otorgar becas al menos al 10% de sus estudiantes regulares, con base en criterios diversos como la condición económica, el mérito académico, la situación de vulnerabilidad o la discapacidad; iv) el artículo 30 de la LOES regula un régimen especial y condicionado, en el que el destino de los recursos está fijado de manera imperativa por la Constitución y la ley (exclusivamente becas para estudiantes de escasos recursos económicos), mientras que la selección y adjudicación de los becarios corresponde a las instituciones en ejercicio de su



autonomía responsable y conforme a la política pública, sin que tal facultad pueda alterar dicho destino exclusivo; y, v) la concreción del concepto de "estudiantes de escasos recursos económicos", ante la falta de definición legal, corresponde al órgano rector de la política pública de educación superior, conforme al artículo 30 de la LOES.

2.2.- Régimen jurídico aplicable para la concesión de becas para estudios superiores. -

En cuanto a los criterios de concesión, el tercer inciso del artículo 77 de la LOES dispone que estos:

"serán condición económica, situación de vulnerabilidad, proximidad territorial, excelencia y pertinencia. Adicionalmente, se podrá tomar como criterio para la adjudicación de becas a la reparación de derechos ordenada por Juez competente. Los mecanismos y valores de las becas para la adjudicación serán reglamentados por el órgano rector de la educación superior" (el subrayado me corresponde).

En el mismo sentido, el literal a del artículo 78 de la LOES prevé que el órgano rector de la política pública de educación superior "a través del reglamento correspondiente, establecerá los mecanismos, requisitos y demás condiciones para la formulación y ejecución de los programas o proyectos de becas. Estos lineamientos serán de obligatorio cumplimiento cuando se empleen recursos públicos en su financiación. Sin perjuicio de lo establecido en la ley, las instituciones de educación superior, sobre la base de su autonomía responsable, podrán establecer sus propios mecanismos, requisitos y demás condiciones para la formulación y ejecución de sus programas o proyectos de becas" (el subrayado me corresponde).

De las normas citadas se desprende que el proceso de asignación de becas se articula en dos niveles: por una parte, la reglamentación de los mecanismos, requisitos y criterios de adjudicación, que la ley reserva al órgano rector de la política pública de educación superior; y, por otra, la selección y adjudicación concreta de los beneficiarios, que, tratándose de las universidades y escuelas politécnicas particulares que reciben rentas del Estado, corresponde a estas en ejercicio de su autonomía responsable, conforme al artículo 30 de la LOES.

Así, el artículo 1 del RCBAE determina que su objeto es "desarrollar el marco normativo para el fortalecimiento del talento humano a través del otorgamiento de becas y ayudas económicas", de acuerdo con el ente rector de la política pública de educación superior, esto es, la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, o quien haga sus veces.

En esa línea, el artículo 3 del referido reglamento contempla, entre sus criterios de priorización, la inclusión que es definida como las acciones que "garanticen los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, como un parámetro tanto para la priorización como para la asignación de recursos económicos, a través del otorgamiento de becas o ayudas económicas". A su vez, el artículo 35 ibídem dispone que "se realizará el análisis socio económico de la persona postulante como criterio de selección (...) en función de la metodología que se emita para el efecto y de conformidad con lo establecido en las bases de cada programa".

No obstante, debe precisarse que el referido reglamento rige los programas de becas y ayudas económicas que otorga el Estado a través de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, como ente rector de la política pública de educación superior, supuesto que difiere del previsto en el artículo 30 de la LOES, en el que la selección y adjudicación corresponde a las universidades particulares que reciben rentas del Estado. Por tanto, el RCBAE

no resulta de aplicación directa a estas últimas, sino que constituye un referente ilustrativo de cómo el ente rector concreta, en el proceso de asignación, el criterio socioeconómico al que la ley sujeta el otorgamiento de las becas; correspondiendo a dicho ente rector emitir la política pública y los lineamientos específicos aplicables al supuesto del artículo 30.

De lo expuesto se desprende: i) los criterios de concesión de becas, en general, previstos en la LOES son: a) la condición económica, b) la situación de vulnerabilidad, c) la proximidad territorial, d) la excelencia y la pertinencia, correspondiendo al órgano rector de la política pública de educación superior reglamentar los mecanismos y valores para su adjudicación; ii) para el régimen especial previsto en el artículo 30 de la LOES, la reglamentación de los mecanismos corresponde al órgano rector, mientras que la selección y adjudicación de los beneficiarios la efectúan las universidades particulares que reciben rentas del Estado; y, iii) ante la ausencia de definición legal de "*escasos recursos económicos*", el Reglamento Codificado de Becas y Ayudas Económicas, expedido por la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación constituye un referente ilustrativo de cómo el ente rector concreta el criterio socioeconómico mediante el análisis socioeconómico del postulante como criterio de selección, sin que dicho reglamento sea de aplicación directa a las universidades particulares referidas en el artículo 30 de la LOES.

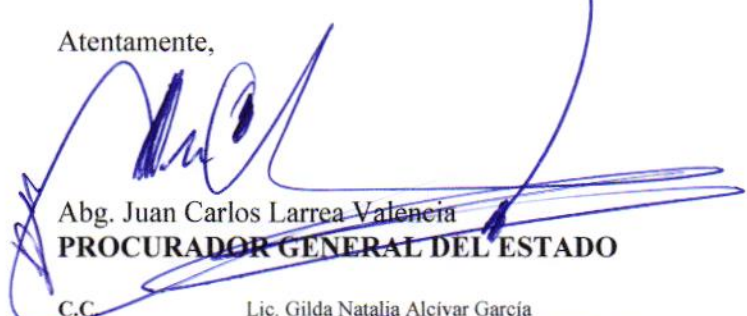
3. Pronunciamiento. –

En atención a la primera consulta se concluye, en concordancia con los artículos 77 y 78 de la LOES, y por cuanto no existe previsión normativa respecto de quiénes deben ser considerados como "*estudiantes de escasos recursos económicos*" (según los términos del numeral 3 del artículo 30 de la LOES), le corresponde al ente rector de la política pública de la educación superior la determinación del referido concepto.

Por otra parte, respecto de la segunda consulta se concluye que, en virtud del carácter exclusivo que prevé el numeral 3 del artículo 30 de la LOES, la inclusión de estudiantes pertenecientes a quintiles de ingresos altos como beneficiarios de las becas (previstas en el artículo antes indicado) no es compatible con la finalidad de dicho artículo.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C.

Lic. Gilda Natalia Alcivar García
Ministerio de Educación, Deporte y Cultura

Oficio No. **17403**

Quito, D.M., **07 JUL 2026**

Magíster

Xavier Rolando Vásquez Hernandes

GERENTE GENERAL

**EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE TRANSPORTE
DE PASAJEROS DE QUITO**

Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante al oficio No. EPMTQP-GG-2026-0397-O, de 27 de marzo de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 31 de marzo de 2026, se formuló la siguiente consulta:

“¿Las entidades contratantes deben efectuar la retención del 0,4% del importe de cada factura o planilla de obra, deducidos los impuestos correspondientes, prevista en el artículo 15 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, cuando los pagos a proveedores se realizan en virtud de convenios de pago u otros mecanismos de reconocimiento de obligaciones que no se originaron en un procedimiento de contratación pública?”

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende lo siguiente:

El informe jurídico, de 26 de marzo de 2026, suscrito por el Gerente Jurídico de la Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros de Quito (en adelante, “*EPMTQP*”), analiza los artículos 15 y 23 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública¹ (en adelante, “*RGLOSNC*”); 117 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas² (en adelante, “*COPLAFIP*”); sentencias No. 003-14-SIN-CC³, No. 034-16-SIN-CC⁴, 002-13-SIN-CC⁵ de la Corte Constitucional; y concluye que:

“4. Análisis Jurídico.

(...) 4.3. Interpretación alternativa de la norma y análisis crítico.

(...) podría sostenerse que la retención debería aplicarse a todos los pagos realizados por las entidades públicas a proveedores, con independencia de si dichos pagos derivan o no de contratos celebrados mediante procedimientos de contratación pública.

¹ RGLOSNC, publicado en el Noveno Suplemento del Registro Oficial No. 153 de 28 de octubre de 2025.

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

³ Sentencia No. 003-14-SIN-CC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 346 de 2 de octubre de 2014.

⁴ Sentencia No. 034-16-SIN-CC, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 799 de 18 de julio de 2016.

⁵ Sentencia No. 002-13-SIN-CC, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 932 de 12 de abril de 2013.

pn

No obstante, este criterio presenta diversas dificultades desde el punto de vista jurídico, como:

Incompatibilidad con la interpretación literal de la norma.

El artículo 15 del reglamento establece expresamente que la retención se aplica respecto de facturas o planillas presentadas, con motivo de la ejecución de los contratos materia de la ley y su reglamento general.

*De la redacción de la norma se desprende que **la retención se encuentra vinculada específicamente a la existencia de un contrato y a la ejecución de dicho contrato dentro del sistema de contratación pública regulado por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.***

En consecuencia, extender la aplicación de la retención a pagos derivados de convenios de pago o actos de reconocimiento de obligaciones implicaría apartarse del sentido literal de la disposición reglamentaria.

Diferencia jurídica entre contrato administrativo y reconocimiento de obligaciones.

Los contratos administrativos celebrados bajo la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se originan en procedimientos de contratación pública y generan relaciones jurídicas bilaterales entre la entidad contratante y el proveedor.

En cambio, los convenios de pago constituyen mecanismos de regularización de obligaciones previamente generadas, que pueden derivarse de situaciones administrativas excepcionales.

Por lo tanto, los convenios de pago no forman parte de las etapas del proceso de contratación pública, ni constituyen contratos administrativos derivados de dicho sistema.

Riesgo de aplicación extensiva de una obligación económica.

La retención del 0,4% implica una deducción obligatoria sobre los valores que reciben los proveedores del Estado, lo cual configura una obligación económica de carácter obligatorio. Conforme al principio de legalidad previsto en la Constitución de la República del Ecuador, este tipo de obligaciones deben aplicarse únicamente en los casos expresamente previstos por la normativa correspondiente.

Por lo tanto, una interpretación que extienda la aplicación de la retención a situaciones no contempladas expresamente en la norma podría constituir una aplicación extensiva de una obligación económica, lo cual resultaría contrario a los principios de seguridad jurídica y legalidad administrativa.

En conclusión, si bien podría sostenerse que la retención del 0,4% debería aplicarse a todos los pagos efectuados por entidades públicas a proveedores, esta interpretación no

se ajusta al tenor literal del artículo 15 del reglamento, desconociendo la diferencia jurídica entre contratos administrativos y convenios de pago lo que podría implicar la aplicación extensiva de una obligación económica no prevista expresamente en la normativa vigente.

(...) 5. Conclusiones

Del análisis integral de los antecedentes expuestos, la normativa aplicable y los criterios interpretativos desarrollados, se concluye que la retención del cero punto cuatro por ciento (0,4%) prevista en el artículo 15 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública constituye una obligación económica de carácter específico, cuyo ámbito de aplicación se encuentra limitado a los pagos derivados de la ejecución de contratos celebrados dentro del Sistema Nacional de Contratación Pública.

En tal sentido, al no existir disposición legal ni reglamentaria expresa que extienda dicha obligación a los convenios de pago u otros mecanismos de reconocimiento de obligaciones que no se originan en procedimientos de contratación pública, su aplicación en estos supuestos implicaría una interpretación extensiva de una carga económica, contraria a los principios constitucionales de legalidad, reserva de ley y seguridad jurídica.

Por consiguiente, este órgano jurídico considera que no es jurídicamente procedente aplicar la referida retención en los pagos efectuados en virtud de convenios de pago; sin perjuicio de lo cual, y en atención a la necesidad de contar con un criterio uniforme y vinculante para la administración pública, se estima pertinente elevar la presente consulta al señor Procurador General del Estado para su absolución conforme a derecho" (énfasis añadido).

Con el fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios No. 16081 y 16400, de 2 y de 23 de abril de 2026, respectivamente, la Procuraduría General del Estado solicitó e insistió al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, "SERCOP") que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de consulta. Sin embargo, hasta la presente fecha, no se han atendido los requerimientos efectuados por esta institución.

2. Análisis. -

Para determinar la naturaleza del convenio de pago y su relación con la retención prevista en el artículo 15 del RGLOSNCNP es necesario examinar su origen, utilización, alcance y su forma de operar en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Esta figura se encuentra prevista principalmente en el artículo 117 del COPLAFIP que señala que:

"La obligación se genera y produce afectación presupuestaria definitiva en los siguientes casos:



1. Cuando ineludiblemente por excepción deban realizarse pagos sin contraprestación, de acuerdo con lo que dispongan las normas técnicas de presupuesto que dicte el ente rector de las finanzas públicas; y,

2. Cuando se reciban de terceros obras, bienes o servicios adquiridos por autoridad competente, mediante acto administrativo válido, haya habido o no compromiso previo”.

Al respecto, la Procuraduría General del Estado mediante oficio No. 01639, de 4 de mayo de 2011, estableció que:

“Del análisis jurídico que precede, en atención a los términos de su consulta se concluye que al amparo de lo dispuesto en los artículos 116 y 117 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el convenio de pago es una vía jurídica para extinguir las obligaciones provenientes de los incrementos de obra ejecutados (...) siempre que exista la correspondiente disponibilidad presupuestaria, en virtud de lo dispuesto en los artículos 115 y 178 del mismo Código Orgánico y la recepción a entera satisfacción del Municipio.” (énfasis añadido).

Por su parte, el oficio No. 05605, de 26 de diciembre de 2011, detalló los requisitos para la procedencia del convenio de pago, estableciendo que para que éste proceda se deberá determinar:

*“(...) 1) Que existió la **necesidad institucional previa**, de acuerdo a la certificación que otorgue el director del área requirente de conformidad con los planes operativos de la entidad; 2) Que los **precios que fueron pactados son los del mercado** a la fecha de ejecución de la obra, prestación de los servicios, o de adquisición de los bienes, 3) Que exista **constancia documentada de que las obras, bienes o servicios fueron recibidos a entera satisfacción** por los funcionarios responsables de ese Ministerio, 4) Que las **obras ejecutadas, bienes adquiridos o servicios prestados fueron utilizados en actividades y funciones inherentes a Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.**” (énfasis añadido).*

Las "Normas de Control Interno para las entidades, organismos del sector público y de las personas jurídicas de Derecho Privado que dispongan de Recursos Públicos", expedidas por la Contraloría General del Estado mediante Acuerdo No. 004-CG-2023, de 7 de febrero de 2023, establecen una clara distinción entre las contrataciones realizadas a través del Sistema Nacional de Contratación Pública y la suscripción de convenios de pago, exhortando a las entidades del sector público a evitar su celebración, pues "constituyen instrumentos excepcionales cuya utilización se orienta precisamente a la subsanación de errores o falta de aplicación de procesos de contratación pública".

En este sentido, la normativa en materia de contratación pública reconoce la existencia de dicha figura y, según lo previsto en la Disposición General Quinta de la LOSNCP, dispone que "Las entidades contratantes que hayan suscrito **convenios de pago o cualquier otro instrumento jurídico que genere afectación presupuestaria**, provenientes de la aplicación del numeral 2 del artículo 117 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, **publicarán obligatoriamente la información relevante de estos convenios en la herramienta informática**

que el SERCOP habilitará para el efecto”, sin perjuicio del control que realice la CGE (énfasis añadido).

De manera concordante, el artículo 23 del RGLOSNCNP recalca que dichas figuras jurídicas *“deberán ser reportadas por las entidades contratantes, en el término máximo de 10 días de suscrito el convenio de pago o los instrumentos provenientes de la aplicación del numeral 2 del artículo 117 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas”* (énfasis añadido).

Por otra parte, respecto del pago de servicios sin la celebración de un contrato al amparo de la LOSNCNP, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en la sentencia de casación dictada dentro del Juicio No. 18803-2021-00400, se pronunció sobre el contenido del numeral 2 del artículo 117 del COPLAFIP, señalando que:

“De manera que comprobado que ha sido la prestación del servicio de seguridad privada a la entidad demandada, la misma debe cancelar los valores que se encuentran pendientes, no es pretexto, el no contar con un instrumento contractual, cuando es la misma entidad quien ha solicitado el servicio a través de varios documentos que reflejan lo acordado con la accionante, pues la entidad demandada tampoco desconoce haber hecho uso de los servicios de seguridad privada por los meses que reclama la accionante, con lo que se configuran los presupuestos del artículo 117.2 antes citado.

7.10 Si bien la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, establece los diferentes procedimientos contractuales para la contratación de bienes, obras y servicios a los diferentes proveedores del Estado, en el caso, no se consideró dichos procedimientos, lo cual no significa un obstáculo para que la entidad demandada reconozca lo adeudado a la compañía por el servicio de seguridad privada prestada, hacerlo significaría un beneficio injustificado del propio Estado, porque tiene una cuenta pendiente con un particular, pues, el particular tampoco puede prestar el servicio de forma gratuita, y debe ser retribuido por el cumplimiento del servicio prestado” (énfasis añadido).

Ahora bien, con relación a la retención del 0,4% de cada factura o planilla, es preciso señalar que el numeral 2 del artículo 12 de la LOSNCNP, que versa en torno a las fuentes de financiamiento del SERCOP, señala que *“(l)os derechos, tasas o tarifas de inscripción en el Registro Único de Proveedores RUP; y, las contribuciones especiales a proveedores con adjudicaciones previas que se determinen y se recauden en la cuenta del SERCOP”* (énfasis añadido).

Para este efecto, el segundo inciso del artículo 15 del RGLOSNCNP establece como fuente de financiamiento a la precitada retención en los siguientes términos:

“Independientemente del procedimiento o modalidad de contratación que se hubiere empleado, en los contratos cuya cuantía sea igual o superior a un millón de dólares, las entidades contratantes deberán retener el equivalente al 0,4% del importe de cada factura o planilla de obra, deducidos los impuestos correspondientes, que presenten a cobro los proveedores, consultores y/o contratistas, con motivo de la ejecución de los contratos materia de la Ley y el presente Reglamento, valor que deberá ser acreditado en la cuenta del SERCOP, conforme los lineamientos establecidos por el ente rector de

las finanzas públicas” (énfasis añadido).

La lectura literal de esta disposición revela que el ámbito de aplicación de la obligación de retención se circunscribe expresamente a los contratos materia de la Ley y su Reglamento.

La expresión *"Independientemente del procedimiento o modalidad de contratación que se hubiere empleado"* no amplía esta delimitación a figuras jurídicas ajenas al sistema; por el contrario, constituye una delimitación que establece que todos los procedimientos de contratación pública, sin excepción, generan la obligación de retención, siempre y cuando se trate de contratos regidos por la LOSNCP.

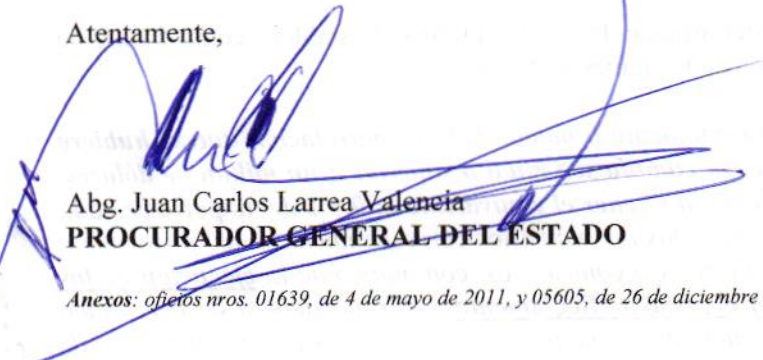
De lo antes expuesto se desprende lo siguiente: i) el convenio de pago constituye una figura excepcional, implícitamente reconocida en el artículo 117.2 del COPLAFIP, y formalmente en las Normas de Control, la LOSNCP y su reglamento de aplicación; ii) algunos de los requisitos para su celebración han sido desarrollados por este organismo, a través del pronunciamiento contenido en Oficio No. 05605, de 26 de diciembre de 2011; y, iii) el convenio de pago, como instrumento extraordinario, es aplicable únicamente para reconocer y extinguir obligaciones derivadas de obras, bienes o servicios efectivamente recibidos por la entidad pública, en los supuestos previstos en el artículo 117 del COPLAFIP. Por lo tanto, su celebración no configura ni sustituye un procedimiento de contratación pública o contrato regulado por la LOSNCP.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con el artículo 15 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la retención del 0,4% no es aplicable a los pagos efectuados con ocasión de convenios de pago u otros mecanismos de reconocimiento de obligaciones que no se originaron en un procedimiento de contratación pública. Lo anterior, en virtud de que el artículo 15 del RGLOSNCP establece que la retención se efectúa exclusivamente por la ejecución de contratos materia de la Ley y su Reglamento. Así, toda vez que los convenios de pago que no se originan en procedimientos de contratación pública no constituyen contratos regulados por la LOSNCP.

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

Anexos: oficios nros. 01639, de 4 de mayo de 2011, y 05605, de 26 de diciembre de 2011.

Oficio No. **17404**

Quito, D.M., **07 JUL 2026**

Abogado

Luis Cabezas-Klaere

SUPERINTENDENTE DE COMPAÑÍAS, VALORES Y SEGUROS

Guayaquil. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. SCVS-INPAI-2026-00069978-O, de 16 de abril de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se reformuló la consulta inicialmente planteada en oficio No. SCVS-INPAI-2026-00041004-O, de 02 de marzo del presente año, en los siguientes términos:

“¿De conformidad con lo establecido en los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, las personas jurídicas de derecho privado en estado de liquidación forzosa declarada por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros en virtud de lo establecido en los artículos 55 y 59 de la Ley General de Seguros, se encuentran sujetas al control y auditoría de la Contraloría General del Estado, o, en atención a su naturaleza jurídica de derecho privado y a la inexistencia de administración de recursos públicos, se encuentra (sic) excluidas de dicho ámbito de control?”.

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

Previo a atender la consulta, mediante oficios No. 15715 y No. 16035, de 11 y 31 de marzo de 2026, respectivamente, este organismo requirió e insistió que se reformule la consulta contenida en el oficio No. SCVS-INPAI-2026-00041004-O, de 02 de marzo de 2026. Este requerimiento fue atendido mediante el oficio citado al inicio del presente.

Al oficio de reformulación de consulta se adjuntó el informe jurídico contenido en memorando No. SCVS-INPAI-2026-0366-M, de 16 de abril de 2026, suscrito por la Intendente Nacional de Procuraduría y Asesoría Institucional de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (en adelante, “SCVS”), que citó, en lo principal, los artículos 211, 213, 225, 226 y 315 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 78 del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero² (en adelante, “COMF”); 55 y 59 de la Ley General de Seguros³ (en adelante, “LGS”); y, 2 y 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado⁴ (en adelante, “LOCGE”). Con estos fundamentos analizó y concluyó lo siguiente:

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

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

³ LGS, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre de 2014.

⁴ LOCGE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 595 de 12 de junio de 2002.



“En el ejercicio de sus atribuciones, al liquidador le compete, entre otras, elaborar los estados financieros y el inventario de todos los activos y pasivos de la compañía a la fecha de la liquidación, formular la lista de todas las reclamaciones presentadas, notificar por escrito a los interesados la aceptación o rechazo de sus reclamaciones, cobrar las obligaciones exigibles mediante coactiva, pagar las deudas de la compañía conforme a la prelación establecida en la ley y de acuerdo con los fondos de los que disponga la liquidación, etc.

Para tales fines, la ley dispone que todos los gastos de la liquidación serán pagados con los fondos o recursos de los que disponga la compañía, excepto cuando se trate de honorarios de asesores y asistentes que sean funcionarios de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros; ello, debido a que, independientemente del estado de liquidación forzosa y la representación judicial y extrajudicial que asume el Superintendente de Compañías, Valores y Seguros conforme al mandato contenido en el artículo 59 de la Ley General de Seguros, la compañía conserva su naturaleza de persona jurídica de derecho privado, debiendo esta asumir los gastos que demande cumplir con el proceso de liquidación, con los recursos derivados de su gestión como aseguradora.

I.II. De la naturaleza de los recursos de las sociedades anónimas de derecho privado, cuyo accionista mayoritario es el Estado.

(...) una compañía aseguradora, aún en estado de liquidación forzosa y representada judicial y extrajudicialmente por el Superintendente de Compañías, Valores y Seguros es una persona jurídica de derecho privado que no administra recursos públicos; situación que se replica en el caso de las personas jurídicas de derecho privado cuyo accionista mayoritario es el Estado, por cuanto independientemente de quien ostenta la titularidad de la mayoría del paquete accionario, estas mantienen su carácter privado y no obtienen ni administran, custodian o perciben recursos provenientes del Presupuesto General del Estado.

Por lo tanto, los recursos de las personas jurídicas de derecho privado cuyo accionista mayoritario sea el Estado y que hayan sido declaradas en estado de liquidación forzosa por parte de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros al amparo de los artículos 55 y 59 de la Ley General de Seguros, no tienen la naturaleza de recursos públicos, pues sus gastos se financian con fondos propios derivados de su gestión como sociedad de carácter mercantil y de aquellos obtenidos en el proceso de liquidación.

II. Criterio institucional

Por las consideraciones expuestas, es criterio de esta Intendencia Nacional de Procuraduría y Asesoría Institucional que las personas jurídicas de derecho privado cuyo accionista mayoritario sea el Estado y hayan sido declaradas en estado de liquidación forzosa de conformidad con los artículos 55 y 59 de la Ley General de Seguros, no están sujetas al ámbito de control señalado en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado” (el subrayado me corresponde).

A fin de contar con mayores elementos de análisis para atender la consulta, este organismo solicitó, mediante oficio No. 16398, de 23 de abril de 2026, el criterio jurídico de la Contraloría General del Estado (en adelante, “CGE”). Dicho requerimiento fue atendido a través del oficio No. 212-DNJ-2026, de 11 de mayo de 2026.

El criterio jurídico de la CGE, además de las disposiciones mencionadas, citó los artículos 212 de la CRE; 1 y 4 de la LOCGE; 1 y 8.7 de la LGS; 430, 432 inciso segundo y 438 letra e) de la Ley de Compañías⁵ (en adelante, "LC"); y, 4 y 5 del Reglamento de la LOCGE⁶ (en adelante, "RLOCGE"). Con estos fundamentos, concluyó lo siguiente:

"III. CONCLUSIÓN

Del análisis efectuado se concluye que la competencia de la Contraloría General del Estado respecto de las personas jurídicas de derecho privado se encuentra constitucional y legalmente delimitada al control de la utilización, administración, custodia y destino de recursos públicos, conforme lo previsto en el artículo 211 de la Constitución de la República del Ecuador y los artículos 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

En tal virtud, la circunstancia de que una compañía de seguros se encuentre sometida a un proceso de liquidación forzosa dispuesto por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, al amparo de los artículos 55 y 59 de la Ley General de Seguros, no determina por sí sola su sometimiento al control de la Contraloría General del Estado, en razón de que dicho procedimiento no altera su naturaleza jurídica de derecho privado ni amplía automáticamente el ámbito de competencias constitucionales y legales de este Organismo Técnico de Control.

Por consiguiente, las personas jurídicas de derecho privado en proceso de liquidación forzosa únicamente se encontrarán sujetas al control y auditoría de la Contraloría General del Estado en la medida en que dispongan, administren o custodien recursos públicos, siendo este el único presupuesto habilitante para el ejercicio de las facultades de control externo de este Organismo.

En este contexto, el control que corresponde ejercer a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, sobre las entidades sometidas al régimen de seguros comprende los ámbitos jurídicos, societarios, económicos, financieros y contables; por consiguiente, dicho control no enerva, limita, ni excluye el ejercicio de las facultades constitucionales y legales de la Contraloría General del Estado para efectuar la auditoría gubernamental y el control de la correcta 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.

En este sentido, el control externo a cargo de la Contraloría General del Estado se extiende a las instituciones del sector público, en los términos del artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador, así como a las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos, conforme al marco constitucional y legal aplicable" (énfasis corresponde al texto original y lo subrayado me corresponde).

De lo expuesto se observa que la SCVS considera que una compañía aseguradora, en estado de liquidación forzosa, cuyo accionista mayoritario sea el Estado, es una persona jurídica de derecho privado que no administra recursos públicos; y, por lo tanto, no está sujeta al ámbito de control de la CGE.

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

⁶ RLOCGE, publicado en el Registro Oficial No. 119 de 07 de julio de 2003.



En este contexto, la CGE especifica que las personas jurídicas de derecho privado, en proceso de liquidación forzosa, únicamente se encuentran sujetas al control y auditoría de ese organismo de control en la medida en que dispongan, administren o custodien recursos públicos, siendo este el único presupuesto habilitante para el ejercicio de sus facultades de control externo.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que trata la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) Competencias de control de la CGE respecto de personas jurídicas de derecho privado que disponen de recursos públicos; ii) Normativa aplicable a las personas jurídicas de derecho privado cuyo accionista mayoritario es el Estado; y, iii) Liquidación de compañías de seguros.

2.1. Competencias de control de la CGE respecto de personas jurídicas de derecho privado que disponen de recursos públicos. -

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).

En concordancia, el artículo 212 ibidem establece las siguientes atribuciones de la CGE:

- “1. 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.*
- 2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado” (énfasis añadido).*

En este contexto, el inciso primero del artículo 2 de la LOCGE, al referirse a su ámbito de aplicación, prevé que sus disposiciones rigen para las instituciones del sector público determinadas en los artículos 225, 315 y “a las personas jurídicas de derecho privado” (lo subrayado me corresponde). Al efecto, el inciso segundo del artículo 3 de la LOCGE establece que:

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

El inciso primero del artículo 4 de la LOCGE reitera que, para todos los efectos contemplados en esa ley, están sometidas al control de la CGE “las personas jurídicas y entidades de derecho privado, exclusivamente sobre los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan”, cualquiera sea su monto, de conformidad con lo dispuesto en la CRE.

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 personas jurídicas de derecho privado que disponen de recursos públicos, entre otros; 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 y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos; iii) los recursos públicos no pierden su calidad de tales al ser administrados por compañías mercantiles, cualquiera sea su origen, creación o constitución; y, iv) las personas jurídicas y entidades de derecho privado están sometidas al control de la CGE exclusivamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan.

2.2. Normativa aplicable a las personas jurídicas de derecho privado cuyo accionista mayoritario es el Estado. -

De acuerdo con el artículo 2 de la LC, y sin perjuicio de lo previsto en normas especiales, hay seis especies de sociedades mercantiles, entre las cuales consta “La compañía anónima”, que constituye una persona jurídica.

Por su parte, el artículo innumerado agregado a continuación del artículo 300 de la LC, ubicado en la Sección VI “DE LA COMPAÑÍA ANÓNIMA”, dispone lo siguiente:

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

El régimen de administración y la naturaleza de las sociedades anónimas de propiedad pública ha sido previamente analizado por esta Procuraduría. Así, en el pronunciamiento contenido en el oficio No. 10168, de 23 de enero de 2025, se manifestó lo siguiente:

“Por otra parte, la LOEP contempla diversas disposiciones transitorias aplicables a distintos supuestos, entre ellos, el referido a las sociedades anónimas constituidas con anterioridad a su expedición. Para el caso materia de la presente consulta, resulta relevante el régimen transitorio previsto en el numeral 2.1.1. de la LOEP, que dispone:

‘2.1. RÉGIMEN TRANSITORIO PARA LAS SOCIEDADES ANÓNIMAS EN LAS QUE EL ESTADO, A TRAVÉS DE SUS ENTIDADES Y ORGANISMOS SEA ACCIONISTA ÚNICO.

2.1.1. Por disposición de esta Ley, las sociedades anónimas en las que el Estado, a través de sus entidades y organismos sea accionista único, una vez que la Presidenta o Presidente de la República o la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado, según sea el caso, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir de la expedición de esta Ley, emita el decreto ejecutivo, la norma regional u ordenanza de creación de la o las nuevas empresas públicas, se disolverán de manera forzosa, sin liquidarse, y transferirán su patrimonio a la o las nuevas empresas públicas que se creen. El proceso de disolución forzosa sin liquidación de dichas sociedades anónimas conlleva su extinción legal; y en consecuencia las empresas públicas que se crean, subrogan en



los derechos y obligaciones de las sociedades extinguidas. En consecuencia, se dispone al Superintendente de Compañías que sin más trámite, al momento de expedición de los decretos ejecutivos u ordenanzas de creación de las empresas públicas, ordene la cancelación de la inscripción de las sociedades anónimas extinguidas, en el respectivo Registro Mercantil del cantón de su constitución.'

Adicionalmente, la Disposición Final Primera de la LOEP prevé que, hasta que se dicten los respectivos decretos ejecutivos, norma regional u ordenanza, las empresas existentes continuarán operando sin que el proceso de transición interrumpa o limite su capacidad administrativa y operativa. De este modo, no se suspenderán las obras, bienes y servicios contratados y en ejecución, garantizando que la gestión de servicios públicos o sectores estratégicos no se vea afectada por la transición.

De acuerdo con las disposiciones antes mencionadas, las sociedades anónimas cuyo accionista único sea el Estado, a través de sus entidades y organismos, debieron adecuar su figura legal a empresas públicas en un plazo máximo de noventa días desde la expedición de la LOEP. En caso de no haberse cumplido el proceso de disolución y 'transformación', mantendrían su naturaleza de sociedades anónimas de propiedad pública.

*Finalmente, resulta pertinente destacar que el artículo innumerado añadido a continuación del artículo 300 de la Ley de Compañías establece que, exclusivamente para asuntos de carácter societario, **las sociedades anónimas cuyo capital esté integrado en forma única o mayoritaria por recursos provenientes de entidades del sector público, empresas públicas municipales o estatales, o sociedades anónimas cuyo accionista único sea el Estado, se sujetan al régimen establecido en la Ley de Compañías. Para los demás efectos, estas empresas se rigen por las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Empresas Públicas***

(...) iv) Las sociedades anónimas en las que el Estado, a través de sus entidades y organismos, sea accionista único, conservarán su naturaleza de sociedades anónimas de propiedad pública mientras no se cumpla con su disolución y "transformación" en empresa pública; y, v) Únicamente en asuntos de carácter societario, las sociedades anónimas cuyo capital esté integrado de forma única o mayoritaria por recursos públicos, se sujetarán a la Ley de Compañías, mientras que para los demás efectos se regirán por la Ley Orgánica de Empresas Públicas". (Énfasis me corresponde).

De lo expuesto se observa que: i) el contrato de compañía se rige por las disposiciones de la LC, por las del Código de Comercio, por los contratos sociales o normas contenidas en el acto unilateral respectivo y por las disposiciones del Código Civil; ii) las sociedades anónimas, cuyo capital societario esté integrado única o mayoritariamente con recursos provenientes de entidades del sector público o cuyo accionista único es el Estado, están sujetas a las disposiciones contenidas en la LC exclusivamente para asuntos de carácter societario; y, iii) los recursos públicos que administren las sociedades privadas se encuentran comprendidos dentro de la definición del artículo 3 de la LOCGE y, en consecuencia, podrán ser objeto de control de la CGE.

2.3. Liquidación de compañías de seguros. -

De acuerdo con lo previsto en el artículo 1 de la LGS, dicha ley regula la constitución, organización, actividades, funcionamiento y "extinción de las personas jurídicas y las

operaciones y actividades de las personas naturales que integran el sistema de seguro privado"; las cuales se someterán a las leyes de la República y a la vigilancia y control de la SCVS (lo subrayado me corresponde).

En este contexto, el artículo 55 de la LGS establece que *"El Superintendente de Compañías Valores y Seguros dispondrá la liquidación forzosa"*, cuando una entidad controlada incurra en una o más de las causales ahí señaladas. Al efecto, según el inciso primero del artículo 59 ibídem, el Superintendente de Compañías, Valores y Seguros representará judicial y extrajudicialmente a la entidad en proceso de liquidación forzosa; nombrará y removerá empleados; otorgará y revocará mandatos; aceptará o negará a nombre de la entidad en liquidación, las reclamaciones que le fueren presentadas; *"realizará los bienes que formen el activo de la liquidación; y, en general, llevará a efecto cualquier operación o transacción con las más amplias facultades"*.

Agregan los incisos segundo y final del citado artículo 59 de la LGS que el Superintendente de Compañías, Valores y Seguros podrá nombrar un liquidador para que lo represente en la liquidación, delegando las atribuciones que le confiere la ley, correspondiéndole pagar *"todos los gastos de la liquidación, incluyendo honorarios de asesores y asistentes, con los fondos que de ella disponga"*, excepto en los casos que sean funcionarios de la SCVS.

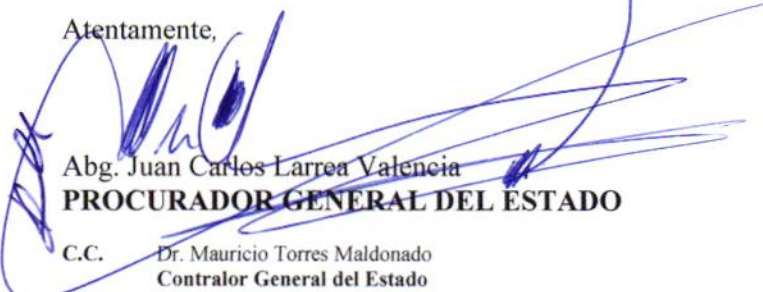
De lo anotado se evidencia que: i) la LGS regula la constitución, organización, actividades, funcionamiento y extinción de las personas jurídicas que integran el sistema de seguro privado y sus operaciones; ii) corresponde al Superintendente de Compañías, Valores y Seguros representar judicial y extrajudicialmente a la entidad en proceso de liquidación forzosa; y, iii) el Superintendente de Compañías, Valores y Seguros puede nombrar un liquidador.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 2, 3 inciso segundo y 4 inciso primero de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en concordancia con el artículo innumerado agregado a continuación del artículo 300 de la Ley de Compañías, las personas jurídicas de derecho privado cuyo capital societario esté integrado total o mayoritariamente con recursos provenientes de entidades del sector público, aun cuando se encuentren sometidas a un proceso de liquidación forzosa dispuesto por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros al amparo de los artículos 55 y 59 de la Ley General de Seguros, se encuentran sujetas al control de la Contraloría General del Estado exclusivamente respecto de los bienes, recursos, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan.

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
Contralor General del Estado

Oficio N° 17426

Quito D.M., 08 de julio de 2026

Abogado

Jorge Antonio Jácome Pólit

Gerente General

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

Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. CELEC-EP-2026-1084-OFI, de 29 de mayo de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 1 de junio de 2026, se formularon las siguientes consultas:

“PRIMERA CONSULTA

¿En la adquisición de grupos electrógenos para la generación de energía eléctrica se debe observar el principio de vigencia tecnológica previsto en el artículo 69 del RGLOSNCNP que no establece distinción según el tipo de bienes, o no, considerando que los mismos no se enmarcan en el listado establecido en el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 1515 de 31 de mayo de 2013 donde se prevén aquellos bienes afectados por este principio?

SEGUNDA CONSULTA

¿El artículo 77 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública permite a las entidades contratantes establecer en los pliegos de un procedimiento de contratación pública para la adquisición de equipos electrógenos la condición de que los bienes ofertados no hayan sido utilizados con anterioridad, cuenten con garantía de fábrica vigente o activable y dispongan de soporte técnico autorizado por el fabricante o su representante; sin que sea exigible adicionalmente que su fecha de fabricación coincida con el año de publicación del procedimiento de contratación?”.

Frente a estas interrogantes se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico adjunto al oficio de consulta, contenido en Memorando No. CELEC-EP-2026-3603-MEM, de 29 de mayo de 2026, suscrito por la Directora Jurídica de la Empresa Pública Estratégica Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC EP (en adelante “CELEC EP”), citó los artículos 82, 226, 227, 237, 314 y 315 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); 4, 6 y 11 numeral 2 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas² (en adelante “LOEP”); 1, 3, 4, 5, 23, 77 y 87 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública³ (en adelante “LOSNCNP”); 12 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor⁴ (en adelante “LODC”); 2, 3, 68,

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

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

³ LOSNCNP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 04 de agosto de 2008.

⁴ LODC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 116 de 10 de julio de 2000.

69, 77 y 351 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁵ (en adelante “RGLOSNCNP”); 1, 2, 3, 4 y 8 del Decreto Ejecutivo No. 1515⁶, que contiene las disposiciones de contratación para la adquisición y arrendamiento, de bienes y la prestación de servicios, relacionadas con el cumplimiento del principio de vigencia tecnológica (en adelante “Decreto 1515”); y, 3, 26, 28 y 144 del Acuerdo No. 067-CG-2018⁷, que contiene el “Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de Bienes e Inventarios del Sector Público” (en adelante “Reglamento de Bienes”). Con base en este marco normativo, analizó y concluyó lo siguiente:

IV. CONCLUSIÓN

Con base en el análisis precedente, CELEC EP sostiene el siguiente criterio:

a) Respecto al principio de vigencia tecnológica: De conformidad con el artículo 69 del RLOSNCNP, leído en concordancia con el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 1515, la exigibilidad obligatoria del principio de vigencia tecnológica se circunscribe a los bienes taxativamente determinados en dicho Decreto —equipos informáticos, de impresión, vehículos y médicos—. Los grupos electrógenos no forman parte de ese listado, por lo que no están sujetos de manera obligatoria a dicho principio. Esta interpretación es la única compatible con el principio de legalidad y la naturaleza taxativa de la enumeración legal.

b) Respecto al concepto de bien nuevo: De conformidad con los principios de sostenibilidad y mejor valor por dinero del artículo 3 de la LOSNCNP, desarrollados en el artículo 77 del RLOSNCNP —que exige que las especificaciones técnicas atiendan los conceptos de capacidad, calidad, rendimiento y sostenibilidad, y del artículo 12 de la Ley de Defensa del Consumidor, que categoriza a los productos como deficientes, usados o reconstruidos sin vincular dicha condición al año de fabricación, un equipo electrógeno que registra cero (0) horas de uso efectivo, cuenta con garantía de fábrica vigente o activable y soporte técnico autorizado, debe ser considerado bien nuevo a efectos de contratación pública, sin que el año de fabricación constituya, por sí solo, un elemento que modifique o excluya dicha condición” (el énfasis corresponde al texto original)”.

A fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficio No. 16955, de 02 de junio de 2026, este organismo solicitó al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante “SERCOP”) que remitiera su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta. Este requerimiento fue atendido a través del oficio No. SERCOP-CGAJ-2026-0213-OF, de 12 de junio de 2026, ingresado en el correo institucional de este organismo el 15 del mismo mes y año, al cual se adjuntó el Informe Jurídico No. DALP-2026-RO-PGE-16955-126-I, de 12 de junio de 2026.

El informe jurídico del SERCOP, además de las normas señaladas por la consultante, refirió los artículos 52, 53, 54, 55, 288 y 425 de la CRE; 5, 14, 18, 28, 67 y 125 del Código Orgánico Administrativo⁸ (en adelante, “COA”); 18 del Código Civil⁹ (en adelante, “CC”); 1 de la LODC; 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹⁰ (en adelante, “LOGJCC”); 6, 9 y 28 de la LOSNCNP; y, 61, 62, 65, 70 y 76 del RGLOSNCNP. Con estos fundamentos analizó y concluyó lo siguiente:

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

⁶ Decreto 1515, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 5 de 31 de mayo de 2013.

⁷ Reglamento de Bienes, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 388 de 14 de diciembre de 2018.

⁸ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 07 de julio de 2017.

⁹ CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

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

“V RESPUESTA

(...) b. Respecto a la primera consulta

- i. *La LOSNCP es clara al señalar que el listado de principios determinados en su art. 3 no es taxativo. Adicionalmente, todos los principios de la contratación pública deben observarse en el diseño y ejecución de los procedimientos de contratación. En consecuencia, el principio de vigencia tecnológica, como principio desarrollado en la LOSNCP y el RGLOSNCP, debe ser observado por las Entidades Contratantes.*
- ii. *La (sic) Entidades Contratantes están en la obligación de aplicar el principio de vigencia tecnológica en las contrataciones de bienes o servicios que se adquieran fuera del Catálogo Electrónico, de conformidad con el art. 69 del RGLOSNCP.*
- iii. *Del análisis efectuado, no se desprende que exista oscuridad, vacío o contradicción respecto a las disposiciones relativas a la aplicación del principio de vigencia tecnológica. En consecuencia, de acuerdo al numeral 1 del art. 18 del CC y numeral 7 del art. 3 de la LOGJCC, debe atenderse al tenor literal de la disposición consultada.*

c. Respecto a la segunda consulta

- i. *Las Entidades Contratantes son las únicas responsables por el diseño y ejecución de sus procedimientos de contratación. En consecuencia, son las únicas que pueden determinar las características, estándares de calidad, vida útil y otras especificaciones del bien que se pretende contratar.*
- ii. *En consecuencia, las Entidades Contratantes son las únicas responsables de determinar los requisitos, condiciones, características, dimensiones, vida útil y otros parámetros necesarios para satisfacer su necesidad. Por lo que, indicar a una Entidad Contratante qué parámetros debe solicitar a los oferentes o incorporar en las especificaciones técnicas excede las competencias de los órganos de control que componen el SNCP.*

d. Respecto a los principios de la LOSNCP

- i. *Los principios recogidos en el art. 3 no son taxativos. Por lo que, todas las entidades contratantes deben aplicarlos en sus procedimientos de contratación, de conformidad con el principio de juridicidad.*
- ii. *El principio de vigencia tecnológica:*
 - a. *Debe observarse de manera obligatoria por parte de las entidades contratantes que adquieran bienes o servicios fuera del Catálogo Electrónico.*
 - b. *Busca prevenir la obsolescencia de los bienes o servicios prestados a la entidad contratante, y para hacerlo la entidad debe tomar en cuenta su vida útil, necesidad de mantenimientos, obsolescencia, etc (...).*

De los informes jurídicos citados se aprecia que, para CELEC EP, la obligatoriedad de aplicar el principio de vigencia tecnológica se circunscribe a los bienes enlistados en el Decreto 1515, con exclusión de los grupos electrógenos. Por el contrario, el SERCOP sostiene que las entidades

contratantes deben observar todos los principios de la contratación pública en el diseño y ejecución de los procedimientos de contratación y que, en consecuencia, están en la obligación de aplicar el principio de vigencia tecnológica en las contrataciones de bienes o servicios que se adquieran fuera del Catálogo Electrónico.

En lo que respecta a la segunda consulta, CELEC EP considera que un equipo electrógeno que registra cero horas de uso efectivo, que cuenta con garantía de fábrica vigente o activable y soporte técnico autorizado, debe ser considerado un bien nuevo para efectos de contratación pública, sin que el año de fabricación constituya un elemento que modifique dicha condición. Por su parte, el SERCOP no emite criterio sobre la noción de bien nuevo, sino que sostiene que corresponde exclusivamente a las entidades contratantes determinar los requisitos, condiciones y características del bien que pretenden contratar, por lo que indicar a una entidad qué parámetros debe exigir excede las competencias de los órganos de control del Sistema Nacional de Contratación Pública.

En este sentido, mediante Oficio No. 17321, de 01 de julio de 2026, la Procuraduría General del Estado absolvió las consultas citadas al inicio del presente oficio en los siguientes términos:

“3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la primera consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 87 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 9 del Decreto Ejecutivo No. 1515 y 69 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la adquisición de grupos electrógenos destinados a la generación de energía eléctrica debe observar el principio de vigencia tecnológica, siempre que sean adquiridos fuera del Catálogo Electrónico. En tal virtud, las entidades contratantes deberán prever, en los pliegos y en el contrato, las garantías técnicas, el mantenimiento, la reposición y los demás mecanismos necesarios para asegurar el adecuado funcionamiento de dichos bienes durante su vida útil.

Por otra parte, en atención a los términos de la segunda consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 26, 28 y 87 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 77, numerales 1 y 7, 82, 83, numeral 12, y 346 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, corresponde a la entidad contratante determinar, con base en estudios previos y criterios técnicos, las especificaciones técnicas del bien, pudiendo exigir que: a) no haya sido usado con anterioridad; b) cuente con garantía de fábrica vigente o activable; y, c) disponga de soporte técnico autorizado. Las condiciones antes indicadas deben estar debidamente motivadas y no deben limitar arbitrariamente la concurrencia. Finalmente, se precisa que el ordenamiento jurídico no dispone ni prevé que la fecha de fabricación de los bienes coincida con el año de publicación del procedimiento.”

Posteriormente, mediante oficio No. CELEC-EP-2026-1362-OFI, de 7 de julio de 2026, ingresado en la misma fecha en el correo institucional de este organismo, CELEC EP, al amparo del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, solicitó la reconsideración del pronunciamiento contenido en el Oficio No. 17321, exclusivamente en lo que respecta a la absolución de la primera consulta. El referido oficio se sustentó en el Memorando No. CELEC-EP-2026-4446-MEM, de 04 de julio de 2026, suscrito por la Directora Jurídica de CELEC EP, cuya motivación señala lo siguiente:

“4.3 MOTIVACIÓN DE LA RECONSIDERACIÓN

Primero. El Oficio Nro. 17321 no satisface, en los términos exigidos por la Constitución en

torno al estándar de motivación suficiente, en tanto no desarrolla de manera completa y expresa la relación entre la fuente legal habilitante, la norma reglamentaria aplicada, la eventual actuación normativa del SERCOP y la naturaleza técnica del bien consultado.

Segundo. El criterio impugnado compromete el principio de legalidad y competencia, porque extiende una obligación jurídica específica sin identificar con precisión el acto normativo formal que habilitaría tal expansión respecto del objeto consultado. Las instituciones del Estado solo pueden ejercer las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley, y en caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía debe prevalecer la norma superior.

Tercero. La interpretación adoptada genera un problema de seguridad jurídica, en la medida en que no delimita con claridad el universo de bienes o supuestos sujetos a la obligación analizada y, por tanto, introduce incertidumbre para la actividad contractual de la entidad consultante. El artículo 82 de la Constitución exige normas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridad competente.

Cuarto. El análisis y la naturaleza respecto al bien consultado, el cual posee rasgos funcionales y operativos distintos de aquellos bienes respecto de los cuales se ha discutido la vigencia tecnológica, por tratarse de infraestructura energética crítica con dinámicas técnicas y ciclos de vida que deben valorarse con criterios de razonabilidad, finalidad y mejor satisfacción del interés público. Esa alegación no ha sido suficientemente incorporada al razonamiento del oficio de la Autoridad de Control.

El análisis integrado permite concluir que el principio de vigencia tecnológica no puede ser interpretado como una obligación generalizada aplicable a todos los bienes, sino únicamente a aquellos expresamente previstos por el ordenamiento jurídico. En ese sentido, en el estado actual de la normativa vigente, no existe fundamento legal que permita extender dicha obligación a los grupos electrógenos".

2. Análisis. –

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado, el análisis se estructura en dos apartados: i) Elaboración de pliegos y determinación de especificaciones técnicas; y, ii) Aplicación del principio de vigencia tecnológica.

2.1. Elaboración de pliegos y determinación de especificaciones técnicas. -

El artículo 288 de la CRE dispone que las compras públicas se regirán por criterios de “eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social”, y se priorizarán los “productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de la micro, pequeñas y medianas unidades productivas”. Concordante, el segundo inciso del artículo 306 ibidem establece que el “Estado propiciará las importaciones necesarias para los objetivos del desarrollo y desincentivará aquellas que afecten negativamente a la producción nacional, a la población y a la naturaleza”.

En desarrollo de estos postulados constitucionales, el numeral 2 del artículo 34 de la LOEP, sobre el régimen común de contratación de las Empresas Públicas, dispone que “Las contrataciones de bienes, obras y servicios, incluidos los de consultoría, que realicen las empresas públicas, se sujetarán a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento General y demás disposiciones administrativas aplicables”, procurando adquirir productos de origen nacional siempre que se encuentren en igual condición técnica y de calidad que los importados (énfasis añadido).

Al respecto, el artículo 1 de la LOSNCP prevé que su objeto es “establecer el marco normativo para que las entidades contratantes puedan adquirir bienes, obras, servicios y consultorías, para la satisfacción de necesidades de la ciudadanía y del interés general, **siempre buscando la mejor relación entre calidad y precio, en una compra pública por resultados**” (énfasis añadido).

En cuanto al contenido de los pliegos, el artículo 28 de la LOSNCP establece que estos contendrán la “**información técnica, económica y legal requerida en un procedimiento de contratación como planos, estudios, especificaciones técnicas, términos referenciales, parámetros de calificación, condiciones económicas, legales y contractuales, entre otras**” (énfasis añadido). Agrega la misma norma que las condiciones particulares de los pliegos “no podrán contradecir las condiciones previstas en los modelos y formatos obligatorios oficializados por el SERCOP”, ni las disposiciones de la LOSNCP y su Reglamento General.

En la misma línea, el artículo 26 de la LOSNCP dispone que los modelos y formatos de documentos precontractuales serán elaborados y oficializados por el SERCOP, y precisa que los “**requisitos mínimos de participación que se establezcan en los pliegos deberán ser motivados y garantizar el principio de concurrencia, sin buscar arbitrariamente limitar la competitividad de los participantes**”. De este modo, la ley somete toda exigencia incorporada en los pliegos a un doble condicionamiento: la motivación y la no restricción arbitraria de la concurrencia.

En el plano reglamentario, el numeral 26 del artículo 3 del RGLOSNCP define a los pliegos como los “**Documentos precontractuales elaborados y aprobados para cada procedimiento por la entidad contratante, que se sujetarán a los modelos establecidos por el Servicio Nacional de Contratación Pública**” (énfasis añadido).

A su vez, el artículo 68 ibidem dispone que “los estudios previos orientarán la adquisición del objeto de contratación a la obtención de productos que cumplan **estándares de calidad y conformidad que permitan satisfacer las necesidades de la entidad contratante**”; y, el artículo 82 ibidem establece que, en la determinación de las condiciones de los pliegos, la entidad contratante deberá propender a la “**eficacia, eficiencia, calidad de la obra, bienes y servicios que se pretende contratar y con el objetivo de obtener mejor valor por dinero**” (énfasis añadido).

En cuanto a las especificaciones técnicas, el artículo 76 del RGLOSNCP prevé que, antes de iniciar un procedimiento de contratación, la entidad contratante deberá contar con las “**especificaciones técnicas de los bienes o rubros requeridos**”, entendidas como las “**características fundamentales que deberán cumplir los bienes o rubros requeridos**” (énfasis añadido).

El artículo 77 del citado Reglamento establece los parámetros para su elaboración y dispone que deberán ser “**claras, completas e inequívocas; no deben presentar ambigüedades, ni contradicciones que puedan propiciar diferentes interpretaciones en una misma disposición, ni indicaciones parciales**”. Adicionalmente, su numeral 1 dispone que, para el caso de bienes, las especificaciones se establecerán: “**en función de las propiedades de su uso y empleo, así como de sus características fundamentales, requisitos funcionales o tecnológicos, atendiendo los conceptos de capacidad, calidad y/o rendimiento, y de sostenibilidad en lo que fuera aplicable, para los que, de existir, se utilizarán rasgos técnicos, requisitos, símbolos y términos estandarizados**” (énfasis me corresponde).

El numeral 2 del mismo artículo prohíbe, salvo las excepciones que el propio numeral contempla, hacer “**referencia a marcas de fábrica o de comercio, nombres o tipos comerciales, patentes, derechos de autor, diseños o tipos particulares, ni a determinados orígenes, productores o proveedores**”. Por su parte, el numeral 7, literal h), del artículo 77 prevé como requisito mínimo de las especificaciones técnicas las “**garantías técnicas, en el caso que aplique**”; y, de manera concordante, el numeral 12 del artículo 83 ibidem señala que el pliego deberá contener las “**Garantías exigidas de acuerdo con la**

ley, según corresponda” (énfasis añadido).

En lo relativo a la garantía técnica, el artículo 87 de la LOSNCP prevé que en los contratos de adquisición de equipos, maquinaria o vehículos, *“o en los contratos que la entidad contratante, de manera motivada, considere pertinente para precautelar el interés institucional y asegurar la calidad y buen funcionamiento de los mismos”*, la entidad exigirá una garantía del *“fabricante, representante, distribuidor o vendedor autorizado”*. La misma norma añade que estas garantías *“son independientes y subsistirán luego de cumplida la obligación principal”*. En el ámbito reglamentario, el artículo 346 del RGLOSNCP prevé que, en los casos en que sea aplicable, las garantías correspondientes se rendirán de manera previa a la suscripción del contrato.

Del análisis normativo expuesto se observa que: *i)* los pliegos constituyen el instrumento mediante el cual la entidad contratante define las condiciones técnicas, económicas y jurídicas que regirán el procedimiento de contratación, debiendo sujetarse a la LOSNCP, su Reglamento General y a los modelos emitidos por el SERCOP; *ii)* las especificaciones técnicas deben elaborarse sobre la base de estudios previos objetivos y responder a las características funcionales y tecnológicas que permitan satisfacer adecuadamente la necesidad institucional, garantizando la calidad, eficiencia y el mejor valor por dinero; *iii)* las entidades contratantes tienen la facultad de determinar los requisitos del bien que satisface su necesidad, siempre que tales requisitos sean motivados y no limiten arbitrariamente la concurrencia, según el artículo 26 de la LOSNCP; y, *iv)* la garantía técnica es exigible en la adquisición de equipos, maquinaria o vehículos, o cuando la entidad lo considere pertinente de manera motivada, y constituye una garantía independiente que subsiste luego de cumplida la obligación principal, de acuerdo con el artículo 87 de la LOSNCP.

2.2. Aplicación del principio de vigencia tecnológica. -

El artículo 69 del RGLOSNCP, al que se refiere la primera consulta, señala que el principio de vigencia tecnológica debe *“garantizar las condiciones de calidad necesarias de acuerdo con los avances científicos y tecnológicos existentes”*, a fin de que los bienes adquiridos por la entidad contratante *“cumplan de manera efectiva con su finalidad, en condiciones de perfecto funcionamiento, desde el primer día de adquiridos hasta el último de su vida útil”* (énfasis añadido). Añade el segundo inciso que *“Para tal efecto, en las contrataciones de adquisición de bienes, que no consten en el Catálogo Electrónico, las entidades contratantes, de manera obligatoria determinarán en los pliegos y el contrato, los requisitos y condiciones necesarios que deberán cumplir los oferentes, con la finalidad de garantizar el principio de vigencia tecnológica”*

Esta obligación reglamentaria encuentra sustento legal, entre otros, en el inciso quinto del artículo 87 de la LOSNCP que dispone que en la *“adquisición y arrendamiento de ciertos bienes determinados por el SERCOP, y que son necesarios para la prestación ininterrumpida de servicios de calidad al ciudadano, las entidades contratantes deberán garantizar y prever la vigencia tecnológica para el adecuado funcionamiento de estos”*, a través de la *“contratación de sus mantenimientos, garantías técnicas, reposiciones, recompra, entre otros”* (énfasis añadido).

De la lectura conjunta y literal de ambas disposiciones se desprende que la obligación de garantizar la vigencia tecnológica no es general ni indiscriminada: la ley reserva al SERCOP, de manera expresa, la competencia para determinar cuáles son los bienes sujetos a dicho principio, y el reglamento, que no puede exceder ni ampliar el mandato legal que desarrolla, a través del conector “para tal efecto”, precisamente a esos “determinados bienes” ya identificados por el ente rector, y no a la totalidad de bienes que se adquieran fuera del Catálogo Electrónico.

Por su parte, el artículo 1 del Decreto 1515 dispone que las *“instituciones de la Administración Pública Central, Institucional y que dependen de la Función Ejecutiva (...) deberán garantizar y prever en la*

adquisición, arrendamiento de bienes, el mantenimiento preventivo y correctivo de los mismos, garantías técnicas y su reposición, a fin de asegurar la disposición y funcionamiento de los bienes que son necesarios para la prestación ininterrumpida de servicios de calidad al ciudadano”, en el caso de la adquisición de “1. Equipos informáticos 2. Equipos de impresión 3. Vehículos 4. Equipos médicos”

El artículo 9 del mismo Decreto no amplía ese listado. Así, dicha norma dispone que las “*condiciones específicas de adquisición, arrendamiento de bienes y contratación de servicios con vigencia tecnológica que no consten en el Catálogo Electrónico sujetas a las normas de este decreto, serán establecidas por las disposiciones que para el efecto expida la Entidad rectora de la Contratación Pública en el Ecuador, de conformidad con la Ley*”.

El Reglamento desarrolla, además, el contenido de esta obligación. Así, el artículo 70 del RGLOSNCPE prevé que el presupuesto referencial incluirá únicamente el costo del bien, sin perjuicio de las obligaciones que, “*producto de la vigencia tecnológica*”, deban cumplirse con posterioridad a su entrega; y, el artículo 351 ibidem establece que “*En cumplimiento del principio de vigencia tecnológica, en el caso de la adquisición o arrendamiento de bienes tecnológicos, se establecerá de manera obligatoria el otorgamiento de garantías técnicas por parte del fabricante, por intermedio de su representante, distribuidor, vendedor autorizado o proveedor*”.

En consecuencia, la exigibilidad obligatoria del principio de vigencia tecnológica presupone la existencia de una determinación previa y expresa de los bienes que se sujeten a dicho principio; la especificación o determinación antes indicada debe ser realizada por parte del SERCOP, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 87 de la LOSNCP. El Decreto 1515 constituye la expresión histórica¹¹ de esa determinación, ampliable únicamente mediante actos normativos formales que se expidan para el efecto.

De lo expuesto se desprende que: *i)* el principio de vigencia tecnológica, según los artículos 87 de la LOSNCP y 69 del RGLOSNCPE, exige que los bienes determinados por el SERCOP cumplan su finalidad en condiciones de perfecto funcionamiento desde su entrega hasta el final de su vida útil; y, *ii)* su exigibilidad obligatoria no se extiende a bienes que no hayan sido determinados por el SERCOP; en este sentido, falta de tal determinación, no puede afirmarse que la adquisición de un bien específico esté obligatoriamente sujeta a dicho principio.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la primera consulta se concluye que, de conformidad con el artículo 87 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 69 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la exigibilidad obligatoria del principio de vigencia tecnológica se circunscribe a los bienes que hayan sido previamente determinados por el Servicio Nacional de Contratación Pública, en ejercicio de la facultad conferida por el citado artículo 87. En tal virtud, corresponde al Servicio Nacional de Contratación Pública determinar, mediante el acto normativo correspondiente, qué bienes se encuentran sujetos a dicho principio.

¹¹ Asimismo, a través del artículo 76 de la derogada Normativa Secundaria del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial nro. 367, de 03 de agosto de 2023, el SERCOP delimitó cuáles son los bienes sujetos al referido principio en los siguientes términos: “*Art. 76.- Del principio de vigencia tecnológica.- El principio de vigencia tecnológica implica la obligación de que la adquisición y arrendamiento de los siguientes bienes tecnológicos: equipos informáticos, equipos de impresión, equipos médicos y vehículos con uso de tecnología, así como la prestación de servicios en los que se contempla el uso de dichos bienes, reúnan las condiciones de calidad necesarias para cumplir de manera efectiva la finalidad requerida, desde el momento de su adquisición y por el tiempo de la garantía técnica que en ningún caso podrá ser inferior al tiempo que indique el fabricante y/o distribuidor, conforme los lineamientos emitidos por el ente rector de finanzas públicas, con la posibilidad de adecuarse, integrarse, repotenciarse y reponerse, según el caso, de acuerdo con los avances científicos y tecnológicos.*”

Por otra parte, en atención a los términos de la segunda consulta, de conformidad con los artículos 26, 28 y 87 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 77, numerales 1 y 7, 82, 83, numeral 12, y 346 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, corresponde a la entidad contratante determinar, con base en estudios previos y criterios técnicos, las especificaciones técnicas del bien, pudiendo exigir que: a) no haya sido usado con anterioridad; b) cuente con garantía de fábrica vigente o activable; y, c) disponga de soporte técnico autorizado. Las condiciones antes indicadas deben estar debidamente motivadas y no deben limitar arbitrariamente la concurrencia. Finalmente, se precisa que el ordenamiento jurídico no dispone ni prevé que la fecha de fabricación de los bienes coincida con el año de publicación del procedimiento.

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, se deja sin efecto el pronunciamiento contenido en el Oficio No. 17321, de 01 de julio de 2026. En consecuencia, deberá observarse únicamente el contenido del presente pronunciamiento.

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

Atentamente,



**Juan Carlos Larrea
Valencia**



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Mgs. Nataly Patricia Avilés Pastas
Directora General
SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Oficio N° 17499

Quito, D.M., 14 de julio de 2026

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

De mi consideración:

Mediante oficio No. 317-DNJ-2026, de 9 de julio de 2026, se formularon las siguientes consultas:

“1. Considerando que el artículo innumerado incorporado a continuación del artículo 76 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, no contiene disposiciones transitorias que regulen su aplicación y transición en el tiempo, ¿procede la eliminación, destrucción o borrado seguro de documentos físicos y digitales que contengan información confidencial o clasificada como reservada, o secretísima, relacionada con procesos, actuaciones, auditorías, exámenes especiales o expedientes institucionales que concluyeron y quedaron ejecutoriados con anterioridad a la entrada en vigencia de la referida Ley, considerando que aún no son de libre acc secreta eso por encontrarse vigente los plazos de clasificación o que fueron reclasificados conforme lo establece el artículo 19 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, y el artículo 32 de la Ley Orgánica de Inteligencia?”

2. Respecto a los procesos, actuaciones, exámenes especiales, auditorías o expedientes institucionales iniciados antes de la entrada en vigencia del artículo innumerado incorporado a continuación del artículo 76 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y que están por concluirse y ejecutoriarse ¿procede eliminarse, destruirse o borrarse de manera segura la información confidencial o clasificada como reservada, secreta o secretísima, conforme lo previsto en dicha disposición?”

Frente a estas interrogantes se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico del consultante, contenido en el Memorando No. 000422-DNJ-2026, de 09 de julio de 2026, suscrito por el Director Nacional Jurídico de la Contraloría General del Estado (en adelante, "CGE"), citó los artículos 82, 226 y 227 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, "CRE"); 7 del Código Civil² (en adelante, "CC"); el artículo innumerado incorporado a continuación del artículo 76 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado³ (en adelante, "LOCGE"), incorporado mediante el artículo 20 de la Ley Orgánica Reformatoria para Prevenir y Sancionar el Uso Delictivo de Uniformes, Insignias y Distintivos Institucionales para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública⁴ (en adelante, "la

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

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

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

⁴ Ley Reformatoria, publicada en el Quinto Suplemento del Registro Oficial No. 316 de 01 de julio de 2026

Ley Reformatoria"); 19 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado⁵ (en adelante, "LSPE"); y, 32 de la Ley Orgánica de Inteligencia⁶ (en adelante, "LOI"). Sobre dicha base, manifestó y concluyó lo siguiente:

"(...) III. CRITERIO INSTITUCIONAL:

El ordenamiento jurídico ecuatoriano reconoce como regla general el principio de irretroactividad de la ley de conformidad al artículo 7 del Código Civil, según la cual la ley dispone para lo venidero, salvo disposición expresa en contrario. Este principio constituye una garantía de la seguridad jurídica consagrada en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, en virtud de la cual las normas deben aplicarse de manera previsible y con sujeción a la ley y lógicamente la Constitución.

Bajo esta premisa, la aplicación de dicho principio al caso objeto del presente análisis se torna confuso - oscuro, considerando que el artículo innumerado incorporado a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece una obligación sin delimitar una transición para eliminar, destruir o borrar de manera segura los documentos físicos y digitales que contengan información confidencial o clasificada como reservada, secreta o secretísima, relacionada con procesos, actuaciones, exámenes especiales, auditorías o expedientes institucionales, para los casos en los que fueron concluidos y ejecutoriados previo a la vigencia de la presente Ley y considerando que aún no son de libre acceso por encontrarse vigente los plazos de clasificación o que fueron reclasificadas oportunamente; así como para los casos que iniciaron previo a la vigencia de la Ley mencionada, y que están por concluirse y ejecutoriarse a posteriori.

Sobre esta problemática, esta Unidad Administrativa, para el primer caso considera que cuando los procesos, actuaciones, exámenes especiales, auditorías o expedientes institucionales, se encuentran concluidos y ejecutoriados, previo a la vigencia de la Ley Orgánica Reformatoria para Prevenir y Sancionar el Uso Delictivo de Uniformes, Insignias, y Distintivos Institucionales para el Fortalecimiento de la Seguridad, por observancia del principio de legalidad y en sujeción a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, y el artículo 32 de la Ley Orgánica de Inteligencia, al mantenerse la información como confidencial o clasificada como reservada, secreta o secretísima en estado vigente, se consideraría prudente aplicar el artículo innumerado (después del artículo 76) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, considerando que esta información se encuentra en custodia de las Instituciones que fueron auditadas o examinadas y una vez transcurrido el tiempo serán desclasificadas y tendrán acceso libre.

Respecto al segundo caso, donde todos los procesos, actuaciones, exámenes especiales, auditorías o expedientes institucionales, que se iniciaron previo a la vigencia de la Ley ut supra, y que están por concluirse y ejecutoriarse, de igual manera se debería eliminar, destruir o borrar de forma segura la información confidencial o clasificada como reservada, secreta o secretísima, conforme lo establece el artículo innumerado (después del artículo 76) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, garantizando así una adecuada transición y tratamiento de la información que es ajena a este Organismo Técnico de Control y que se encuentra clasificada por Leyes especiales.

Cabe recalcar que la mencionada Ley no incorpora disposiciones transitorias que permitan determinar si dicho mandato resulta aplicable respecto de procesos de control concluidos con anterioridad a la entrada en vigencia de la reforma, así como de aquellos iniciados antes de dicha fecha pero que concluirán y se ejecutarán con posterioridad, empero, debería guardarse uniformidad en las decisiones sobre aquella información confidencial o clasificada como reservada, secreta y secretísima que se encuentran sus plazos de desclasificación vigentes" (énfasis añadido).

⁵ LSPE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 35 de 28 de septiembre de 2009.

⁶ LOI, publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 57 de 11 de junio de 2025.

2. Análisis.-

Para facilitar el estudio de la consulta el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) Ejecutoriedad de las resoluciones y procesos de control de la Contraloría General del Estado; y, ii) Facultad reglamentaria de la Contraloría General del Estado para regular la aplicación del artículo innumerado incorporado a continuación del artículo 76 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

2.1. Ejecutoriedad de las resoluciones y procesos de control de la Contraloría General del Estado.-

El artículo 20 de la Ley Reformativa, publicada en el Quinto Suplemento del Registro Oficial No. 316, de 01 de julio de 2026, incorporó, a continuación del artículo 76 de la LOCGE, el siguiente artículo innumerado:

"Art. (...). - Eliminación controlada de información clasificada.- La Contraloría General del Estado, mediante resolución debidamente motivada y observando estrictas medidas de seguridad institucional, dispondrá la eliminación, destrucción o borrado seguro de documentos físicos y digitales que contengan información confidencial o clasificada como reservada, secreta o secretísima, relacionada con procesos, actuaciones, exámenes especiales, auditorías o expedientes institucionales, dentro del plazo máximo de treinta (30) días calendario, una vez concluidos y ejecutoriados conforme al ordenamiento jurídico.

El procedimiento deberá garantizar la trazabilidad, integridad, control y registro de las actuaciones realizadas, así como la aplicación de protocolos técnicos de seguridad física y digital.

No podrá disponerse la eliminación o destrucción de información relacionada con procesos judiciales pendientes, investigaciones penales vigentes, responsabilidades civiles, administrativas o indicios de responsabilidad penal no prescritos.

La Contraloría General del Estado expedirá la normativa secundaria necesaria para regular los procedimientos aplicables para la ejecución de lo previsto en el presente artículo. (énfasis me corresponde).

Ambas preguntas de la consulta comparten un mismo presupuesto de hecho: que los procesos, actuaciones, exámenes especiales o auditorías se encuentren "concluidos y ejecutoriados conforme al ordenamiento jurídico", según exige el inciso primero de esta disposición para que proceda la eliminación, destrucción o borrado seguro de la documentación. Antes de examinar los límites de esa facultad, corresponde determinar qué significa, para la LOCGE, que un proceso de control se encuentre ejecutoriado.

El artículo 58 de la LOCGE dispone:

"Art. 58.- Ejecutoria de las resoluciones.- Se entenderán ejecutoriadas las resoluciones de la Contraloría General del Estado, cuando no hubieren sido impugnadas por los sujetos pasivos del control, en el término previsto en el artículo 70 de esta Ley; y, cuando hubieren sido resueltas definitivamente, según lo dispuesto en el artículo 63 de esta Ley."

De esta disposición se desprende que la ejecutoriedad no es una condición que dependa de la fecha en que un proceso concluyó, sino un estatus jurídico verificable en cualquier momento que se configura por una de dos vías: a) el vencimiento del término para la acción contencioso administrativa previsto en el artículo 70 de la LOCGE, sin que el sujeto pasivo la hubiere planteado; o, b) la resolución definitiva del recurso de revisión, conforme al artículo 63 de la misma Ley, que dispone en su parte pertinente que "se ejecutoria la resolución original si no se hubiere acudido al contencioso administrativo, o no se hubiere interpuesto el recurso de revisión dentro del término o plazo legal". Adicionalmente, el artículo 26 de la LOCGE fija un término máximo e improrrogable para la tramitación y aprobación de los informes de auditoría, cuyo vencimiento, según el precedente jurisprudencial obligatorio de la Corte Nacional de Justicia (Resolución No. 010-2021), produce la caducidad de la facultad contralora.

En consecuencia, un proceso, actuación, examen especial o auditoría se encuentra "*concluido y ejecutoriado*", para efectos del artículo innumerado a continuación del artículo 76 de la LOCGE, siempre que se verifiquen las condiciones de los artículos 58, 63 y 70 de la misma Ley. Dicho de otra manera, dichos procesos, exámenes o actuaciones, a la fecha de entrada en vigencia de la reforma legal, podían encontrarse ya concluidos o ejecutoriados o lo estarán a futuro, siempre que se cumplan los requisitos o condiciones previstos en los indicados artículos de la LOCGE.

De esta forma, el régimen legal relativo a la conclusión o ejecutoriedad de los procesos, exámenes y actuaciones de la CGE no se ha alterado por la modificación introducida: la conclusión o ejecutoria, así entendidas, no hechos que la reforma incorporada a la LOCGE cree, module o de cuya fecha dependa.

2.2. Facultad reglamentaria de la Contraloría General del Estado para regular la aplicación del artículo innumerado a continuación del artículo 76 de la LOCGE.-

El propio artículo innumerado dispone, en su inciso final, que "*la Contraloría General del Estado expedirá la normativa secundaria necesaria para regular los procedimientos aplicables para la ejecución de lo previsto en el presente artículo*". Esta remisión concreta una potestad reglamentaria que la CGE ya tiene reconocida con carácter general en el artículo 212 numeral 3 de la CRE, que le atribuye la función de "*expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones*", y en el artículo 7 numeral 5 de la LOCGE, que la faculta a expedir "*reglamentos, regulaciones, manuales generales y especializados, guías metodológicas, instructivos y más disposiciones necesarias para la aplicación del sistema*".

Esta atribución reglamentaria guarda, además, coherencia con el rol constitucional de la CGE como organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, conforme al artículo 211 de la CRE. En ejercicio de dicho rol, el artículo 18 de la LOCGE le atribuye la ejecución de la auditoría gubernamental y el examen especial, y el artículo 212 numeral 2 de la CRE le confiere la atribución de determinar las responsabilidades administrativas, civiles y los indicios de responsabilidad penal derivados de dichos procesos. Es, por tanto, la propia CGE quien ejecuta, custodia y responde por los expedientes que sus procesos de control generan, lo que resulta coherente con que sea ella, y no un tercero, quien defina, mediante su facultad reglamentaria, el tratamiento aplicable a dicha documentación.

Por lo tanto, le corresponde a la CGE, en ejercicio de esta potestad, regular el trámite a seguir para la eliminación de la información, incluido el aplicable a los procesos ya ejecutoriados conforme a los artículos 58, 63 y 70 de la LOCGE, con sujeción a lo dispuesto en su propia Ley Orgánica. Cabe precisar, además, que el verbo rector "*dispondrá*" no impone una eliminación automática: la norma condiciona su ejercicio a una "*resolución debidamente motivada*", lo que, asimismo, le corresponde a la CGE definir mediante el reglamento que expida.

De lo expuesto se desprende que: *i)* la ejecutoriedad de los procesos, actuaciones, exámenes especiales, auditorías o expedientes institucionales de la Contraloría General del Estado es un estatus jurídico verificable en cualquier momento; *ii)* corresponde a la Contraloría General del Estado, en ejercicio de su facultad reglamentaria, expedir la normativa secundaria que regule el trámite para la eliminación, destrucción o borrado seguro de dicha información, incluido el aplicable a los procesos ya ejecutoriados; y, *iii)* dicha potestad reglamentaria debe ejercerse dentro de los parámetros expresamente fijados por la norma, esto es, respecto de información concluida y ejecutoriada, con sujeción a los plazos de clasificación de la información, y los supuestos exceptuados por la propia disposición.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 211, 212 numerales 2 y 3 de la Constitución de la República del Ecuador, 7 numeral 5, 58, 63 y 70 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, y el artículo innumerado incorporado a continuación del artículo 76 de dicho cuerpo legal, la ejecutoriedad de los procesos, actuaciones, exámenes especiales, auditorías o expedientes institucionales de la Contraloría General del Estado constituye un estatus jurídico verificable

en cualquier momento, con independencia de la fecha de vigencia de la Ley Orgánica Reformatoria para Prevenir y Sancionar el Uso Delictivo de Uniformes, Insignias y Distintivos Institucionales para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública.

En consecuencia, por ser la Contraloría General del Estado el órgano responsable de la ejecución de las auditorías y exámenes especiales de los que derivan los procesos y expedientes institucionales a que se refiere la norma, le corresponde a ésta, en ejercicio de su facultad reglamentaria, expedir la normativa secundaria que regule el trámite para el cumplimiento de dicha disposición y la consecuente eliminación, destrucción o borrado seguro de la información, tanto respecto de los procesos concluidos y ejecutoriados con anterioridad a dicha reforma, como de aquellos iniciados antes de su vigencia pero ejecutoriados con posterioridad.

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,



Validar únicamente en FirmaRC.
Firmado electrónicamente por:
**JUAN CARLOS LARREA
VALENCIA**

Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. **17513**

Quito D.M., **14 JUL 2026**

Ingeniero
Mario Mancino Valdivieso

Prefecto

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE LOJA
Loja.-

De mi consideración:

Mediante oficio No. GPL-PP-2026-540-O, de 13 de mayo de 2026, ingresado en este organismo el mismo día, se reformuló las consultas inicialmente planteadas en el oficio No. GPL-PP-2026-309-O, de 23 de marzo de 2026, en los siguientes términos:

“1. - ¿El alcance y naturaleza del artículo 379 numerales 5 y 6 del Reglamento a la LOSNCP implica también una nueva suscripción de contratos de fiscalización por prórroga del contrato principal?”

2. - ¿El alcance y naturaleza del artículo 379 numerales 5 y 6 del Reglamento a la LOSNCP implica también la suscripción de contratos complementarios para el pago de la fiscalización de una obra que ha sido objeto de contratos complementarios?”

En caso de ser afirmativa su respuesta,

3. - ¿El alcance y naturaleza del artículo 379 numeral 6 del Reglamento a la LOSNCP implica también la necesidad de contratos complementarios para pagar a la fiscalización de una obra, por variación en cantidades de obra, autorizadas mediante órdenes de cambio?”

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

Previo a atender las consultas, mediante oficio No. 16007, de 31 de marzo de 2026, se requirió que se reformulen las consultas inicialmente presentadas mediante oficio No. GPL-PP-2026-309-O, de 23 de marzo de 2026. Este requerimiento fue atendido con el oficio No. GPL-PP-2026-439-O de 17 de abril de 2026. Sin perjuicio de lo cual, el 13 de mayo de 2026 se ingresó como alcance el oficio No. GPL-PP-2026-540-O, al cual se ha hecho referencia al inicio del presente, y cuyas consultas se atienden a través de este memorial.

Adjunto al oficio de consulta consta el informe jurídico del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja (en adelante “GADP-Loja”), contenido en el memorando No. GPL-DPS-2026-474-M, de 13 de mayo de 2026, suscrito por la Procuradora Síndica de dicha institución, que citó



los artículos 66, 82, 226, 233 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); 3, 99, 100, 101, 102 y 103 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública² (en adelante “LOSNCNP”); 356, 362, 379, 402 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública³ (en adelante “RGLOSNCNP”); 1 del Código Civil⁴ (en adelante “CC”); y, 40 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado⁵ (en adelante “LOCGE”). Con estos fundamentos, analizó y concluyó lo siguiente:

“ANÁLISIS Y CONCLUSIÓN:

(...) En cuanto a las reglas de aplicación de la LOSNCNP, tenemos que su Reglamento actual, establece en el Art. 362 que en todo contrato de obra, debe designarse un fiscalizador quien será el responsable de tomar todas las medidas necesarias para su adecuada ejecución, y además menciona: ‘el contrato de fiscalización tiene una relación jurídica directa con el contrato que fiscaliza; por lo que, las terminaciones anticipadas, suspensiones, prórrogas, ampliaciones, etc., del contrato fiscalizado, deberán también ser consideradas en los correlativos contratos de fiscalización.

*También tenemos, que el Art. 379 del Reglamento ibidem, detalla las reglas referentes a las formas de pago de los contratos de fiscalización, las cuales deben entenderse en su integridad; y no de manera aislada; de cuyo análisis se desprende que la condición para la procedencia de los contratos complementarios de fiscalización, es **la prórroga en el plazo total del contrato de obra.***

*Respecto a la aparente contradicción entre los numerales 5 y 6 del artículo 379 del RGLOSNCNP, esta Dirección observa una **antinomía normativa** que debe resolverse bajo el principio de interpretación integral y sistemática.*

*Si bien el **numeral 5** establece que el incremento del valor de la obra no genera per se un aumento en el monto de la fiscalización, el **numeral 6** es taxativo al obligar a la entidad a ampliar el plazo del contrato de fiscalización mediante un contrato complementario cuando exista una prórroga de obra.*

*Por tanto, el numeral 5 debe entenderse como una restricción para casos donde aumenta el volumen de obra **sin afectar el cronograma**, pero no puede anular el derecho del fiscalizador a ser remunerado por su permanencia física y técnica durante el tiempo adicional que demande la obra (numeral 6). Una interpretación contraria vulneraría el Art. 66 numeral 17 de la Constitución, al pretender un trabajo gratuito, y el Art. 362 del Reglamento, que reconoce la relación jurídica directa entre los plazos de ambos contratos.*

(...) esta Dirección es del criterio que:

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

² LOSNCNP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008. Última reforma publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 140 de 7 de octubre de 2025.

³ RGLOSNCNP, publicado en el Noveno Suplemento del Registro Oficial No. 153 de 28 de octubre de 2025. Última reforma publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 260 de 8 de abril de 2026.

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

⁵ LOCGE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 595 de 12 de junio de 2002. Última reforma publicada en el Sexto Suplemento del Registro Oficial No. 142 de 13 de octubre de 2025.

17513

PREFECTURA DE LOJA
0011421-2026
Página. 3

Es procedente suscribir un contrato complementario con la fiscalización para pagar los costos asociados al incremento del plazo, cuando se celebra un contrato complementario u orden de trabajo que incremente el valor y el plazo total del contrato de obra (...); así mismo es procedente suscribir un contrato complementario con la fiscalización para pagar los costos asociados al incremento del plazo, cuando existe diferencia en cantidades de obra (órdenes de cambio) que incrementa el valor y el plazo total del contrato de obra (...).

La suscripción de los contratos complementarios en consultoría, deben seguir el procedimiento establecido en la LOSNCP y su Reglamento de aplicación, así como contar con la documentación específica señalada en el Art. 402 del Reglamento en mención; y, observar los límites porcentuales permitidos por la ley”.

2. Análisis. –

Para facilitar el estudio de la consulta planteada, el presente análisis se dividirá en las siguientes secciones: i) Contratación de obras y su correlativa obligación de fiscalización; ii) Contratos complementarios, incrementos y diferencias de cantidades de obra; y, iii) Contratos de fiscalización y sus modalidades de pago en caso de extensiones o modificaciones al contrato de obra.

2.1. Contratación de obras y su correlativa obligación de fiscalización. –

El artículo 226 de la CRE prescribe que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, los servidores públicos que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán “las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley”.

El artículo 1 de la LOSNCP⁶ (en adelante “LOSNCP”) señala que su objeto es “establecer el marco normativo para que las entidades contratantes puedan adquirir bienes, obras, servicios y consultorías, para la satisfacción de necesidades de la ciudadanía y del interés general”; y, de acuerdo con su inciso segundo, se constituye el “Sistema Nacional de Contratación Pública y determina 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 (énfasis añadido).

De conformidad con el artículo 48 de la LOSNCP, la contratación de obras se realiza mediante el procedimiento de licitación cuando el presupuesto referencial sea superior a “diez mil dólares de los Estados Unidos de América (USD \$10.000)”, y, en caso de que el presupuesto referencial sea inferior al 0,000002 del Presupuesto General del Estado del correspondiente ejercicio económico, “el Reglamento regulará la preferencia de contratación con micro empresas, o profesionales individuales, de manera individual o consorciada”, según sus presupuestos respectivos.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 54 ibidem, la contratación de obras también “podrá acordarse mediante resolución razonada de la máxima autoridad de la entidad”, a través de la celebración del contrato integral por precio fijo, cuando se cumplan los requisitos establecidos en sus numerales, entre los cuales se contemplan los proyectos de infraestructura ejecutados bajo el mecanismo de ingeniería, procura y construcción, según el artículo 57 ibidem.

⁶ LOSNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No.395 de 04 de agosto de 2008.



En cualquier caso, sin perjuicio del tipo de contratación, el inciso quinto del artículo 92 de la precitada norma ordena que *“Exclusivamente en los contratos de obras, la entidad contratante designará de manera expresa un fiscalizador o equipo de fiscalización para que controlen la fiel ejecución técnica de la obra en el lugar de trabajo”* (énfasis añadido).

De manera complementaria, el artículo 362 del RGLOSNCNP establece que el fiscalizador tendrá la responsabilidad de *“garantizar la correcta ejecución del proceso constructivo de la obra; y, tendrá bajo su custodia el libro de obra, en el que constará una reseña diaria, cronológica y descriptiva de la marcha progresiva de los trabajos y sus pormenores”*; así como *“de la revisión, cuantificación y aprobación de las planillas de avance de obra y reajuste de precios, en caso de haberlo”*, y de notificar al administrador del contrato *“para la imposición de las multas a las que hubiere lugar y, presentará su informe para aprobación del referido administrador”*.

De acuerdo con el inciso final de dicho artículo, en los contratos de fiscalización *“los oferentes deberán detallar en su oferta económica los valores unitarios requeridos para la prestación de sus servicios, con el desglose de los gastos mensuales del personal, equipos y cualquier otro rubro que sirva para la ejecución de la fiscalización”* (énfasis añadido). El mismo inciso añade que el valor del contrato *“corresponderá al definido en el acuerdo final de negociación que deberá pagarse en función de los recursos efectivamente prestados durante el plazo original previsto en el contrato de fiscalización”*, y añade, con respecto al valor del contrato de fiscalización, que este *“deberá tener una relación justificada directamente proporcional al contrato de obra a fiscalizar”* y, en tal virtud, *“El contrato de fiscalización tiene una relación jurídica directa con el contrato que fiscaliza; por lo que, las terminaciones anticipadas, suspensiones, prórrogas, ampliaciones, etc., del contrato fiscalizado, deberán también ser consideradas en los correlativos contratos de fiscalización”* (énfasis añadido).

De la normativa citada se concluye que: i) la contratación de obras se encuentra sujeta a los procedimientos establecidos en la LOSNCP; ii) en todo contrato de obra es mandatorio contar con un fiscalizador o equipo de fiscalización, sin perjuicio de su cuantía; iii) el contrato de fiscalización deberá incorporar los costos unitarios desglosados de los recursos a emplearse y guardar una relación proporcional con el contrato de obra fiscalizado, considerando las variaciones que este pueda experimentar durante su ejecución.

2.2. Contratos complementarios, incrementos y diferencias de cantidades de obra. –

El artículo 99 de la LOSNCP faculta la celebración de contratos complementarios entre la entidad contratante y el mismo contratista cuando *“fuere necesario ampliar, modificar o complementar una obra o servicio determinado por causas imprevistas o técnicas, debidamente motivadas, presentadas con su ejecución”*, que requiera la atención de las modificaciones antedichas, *“siempre que se mantengan los precios de los rubros del contrato original, reajustados a la fecha de celebración del respectivo contrato complementario”* (énfasis añadido).

Así, el segundo inciso de dicha norma indica que tanto la entidad contratante como el contratista podrán justificar la necesidad imperante de ejecutar uno o varios contratos complementarios *“con tal que no superen los porcentajes establecidos en el presente Capítulo”*. El mismo artículo añade: *“En todo caso, el administrador del contrato, bajo su responsabilidad justificará técnicamente la necesidad imperante de ejecutar esta clase de trabajos extraordinarios”* (énfasis añadido).

Sobre los porcentajes aplicables a la celebración de contratos complementarios, órdenes de trabajo

y diferencias en cantidades de obra previstos en los artículos 101 y 102 de la LOSNCP, esta Procuraduría se ha pronunciado con anterioridad a través del oficio No. 11400, de 9 de mayo de 2025, analizando y concluyendo lo siguiente:

“(...) De lo expuesto se observa que: i) los contratos complementarios se utilizan para ampliar, modificar o complementar una obra o servicio determinado por causas imprevistas o técnicas, debidamente motivadas, y se celebran con el mismo contratista del contrato principal sin necesidad de concurso o licitación, manteniendo los precios del contrato original, reajustados a la fecha de celebración del complementario; ii) si se requiere la creación de nuevos rubros para contratos de obra, esta debe realizarse dentro de los porcentajes permitidos por la LOSNCP, y su pago se realiza con base en los precios referenciales actualizados de la entidad contratante o determinados de mutuo acuerdo entre las partes; iii) la suma total de las cuantías de los contratos complementarios no puede exceder del ocho por ciento (8%) del valor del contrato principal; iv) la suma total de todos los contratos complementarios, órdenes de trabajo y diferencias en cantidades de obra no puede exceder del quince por ciento (15%) del valor del contrato principal, salvo la excepción del treinta y cinco por ciento (35%) (...) que requiere informe previo favorable de la Contraloría General del Estado; (...).

3. Pronunciamiento. –

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de conformidad con (...) la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y (...) su Reglamento General, la suma de las cuantías de los contratos complementarios de obras no podrá exceder del ocho por ciento (8%) del valor del contrato principal. Para calcular el monto del contrato complementario se debe tener en consideración la cuantía del contrato principal, incluyendo -en caso de que aplique- los incrementos o decrementos; para lo cual se debe aplicar el (...) RGLOSNC. En consecuencia, el porcentaje máximo permitido para la celebración de contratos complementarios deberá calcularse considerando tanto los incrementos como los decrementos de las cantidades de obra del contrato principal (...).

El artículo 101 ibidem añade que el “contratista deberá rendir garantías adicionales de conformidad con esta Ley”; adicionalmente, aclara que en el contrato constará “la correspondiente fórmula o fórmulas de reajuste de precios, de ser el caso”, y su inciso séptimo señala que, en estos contratos, “se podrá contemplar el pago de anticipos en la misma proporción prevista en el contrato original”, todo aquello sin perjuicio de la obligación de contar con una certificación presupuestaria para el efecto.

Ahora bien, conviene destacar que, en atención al artículo 99 de la referida ley, no cabe ninguna de las modalidades de contratos complementarios en los siguientes casos: “1. En la adquisición de bienes; 2. En la licitación de obra que se realice bajo la modalidad de contratación integral por precio fijo; 3. En la licitación de obra que se realice bajo la modalidad de Ingeniería, Procura y Construcción”.

En este sentido, respecto de la diferencia en cantidades de obra, el artículo 102 de la LOSNCP prescribe que si al ejecutarse la obra, según los planos y especificaciones del contrato, “se establecieren diferencias entre las cantidades reales y las que constan en el cuadro de cantidades estimadas en el contrato”, la entidad podrá ordenar y pagar directamente sin necesidad de contrato complementario “hasta el (5%) del valor del contrato principal, siempre que no se modifique el



objeto contractual”, bastando dejar constancia del cambio en un documento suscrito por las partes.

En la misma línea, en torno a las órdenes de trabajo, el artículo 103 ibidem dispone que la entidad contratante podrá disponer, durante la ejecución de la obra, *“hasta del dos por ciento (2%) del valor del contrato principal, para la realización de rubros nuevos, mediante órdenes de trabajo y empleando la modalidad de costo más porcentaje”*. El mismo artículo añade que, en todo caso, los recursos deberán estar presupuestados conforme a la LOSNCP y que las órdenes de trabajo deberán contener las firmas de las partes y de la fiscalización.

En este sentido, es preciso recordar que, de acuerdo con el inciso final del artículo 362 del RGLOSNCP, el contrato de fiscalización *“tiene una relación jurídica directa con el contrato que fiscaliza”*, por lo tanto, las referidas ampliaciones o modificaciones ciertamente requerirán no solo el informe por parte del fiscalizador, sino que deberán ser consideradas en el correspondiente contrato de fiscalización, a fin de garantizar que las actividades de control y supervisión se desarrollen durante toda la ejecución de la obra en las condiciones efectivamente requeridas y acordadas.

De lo expuesto se desprende entonces que: *i)* la ejecución de un contrato de obra puede ser objeto de variaciones, mismas que pueden ser instrumentadas a través de un contrato complementario, órdenes de trabajo y diferencias de cantidades de obra; *ii)* dichas variaciones pueden implicar, según el caso, incrementos o decrementos de cantidades, nuevos rubros o extensiones de plazo; *iii)* los contratos de obra se sujetan a los límites, condiciones y formalidades previstas en la LOSNCP, incluidos los porcentajes máximos aplicables para contratos complementarios, órdenes de trabajo y diferencias en cantidades de obra, así como a la correspondiente justificación técnica y disponibilidad presupuestaria; y, *iv)* la celebración de contratos complementarios no procede en los siguientes casos: *a)* adquisición de bienes, *b)* contratación integral por precio fijo, *c)* contratos de modalidad ingeniería, procura y construcción.

2.3. Contratos de fiscalización y sus modalidades de pago en caso de extensiones o modificaciones al contrato de obra. –

El artículo 379 ibidem establece el régimen aplicable a la forma de pago de los contratos de fiscalización de obra en caso de extensiones o modificaciones que requieran la suscripción de contratos complementarios. Primero y, de forma general, su numeral 1 dispone lo siguiente:

***“1. El pago del monto contractual se realizará de manera mensual y en proporción directa con el avance de la obra que se fiscaliza; es decir, el valor del contrato de fiscalización se dividirá para el monto del contrato de obra y el resultado obtenido se multiplicará por el valor de la planilla mensual de obra. El valor resultante de esta última operación corresponderá al pago mensual a realizarse por los servicios de fiscalización durante el plazo contractual.*”**

En caso de no existir un porcentaje de avance en la ejecución del contrato de obra, se reconocerá al fiscalizador por su informe que incluya la valoración técnica y económica de los recursos efectivamente empleados por la fiscalización por concepto de personal, equipos y cualquier otro rubro contractual, debidamente aprobado por el administrador del contrato, a fin de establecer el valor contractual real ejecutado” (énfasis añadido).

Seguidamente, el numeral 3 de dicho artículo prescribe que el fiscalizador elaborará un informe

17513

PREFECTURA DE LOJA
0011421-2026
Página. 7

que refleje los rubros efectivamente utilizados, el cual se presentará al finalizar el plazo contractual y será requisito para proceder con los pagos correspondientes, incluido el último pago del contrato; el referido numeral aclara adicionalmente que:

*“(...) El valor contractual real ejecutado corresponderá, por lo tanto, a los valores de los rubros efectivamente ejecutados por la fiscalización y **que consten debidamente aprobados en los informes emitidos por el administrador del contrato.***

*“(...) En caso de que se requiera continuar los servicios de fiscalización por un tiempo adicional al plazo contractual original, el administrador del contrato, con la debida anticipación a la finalización del plazo original del contrato, procederá a realizar el trámite para la justificación de las causas técnicas que sustenten la **suscripción del contrato complementario respectivo**” (énfasis añadido).*

El numeral 4 del artículo en referencia añade lo siguiente:

*“4. De continuarse con la ejecución del contrato de fiscalización de obra y habiéndose cumplido lo señalado en el literal anterior, se suscribirá con el fiscalizador un contrato complementario por la ampliación de los servicios de fiscalización durante el **tiempo que reste para cumplir con la ejecución del contrato de obra.***

*En el contrato complementario se establecerán los recursos necesarios para la prestación de servicios en el período de prórroga contractual, **con base a los costos y precios unitarios constantes en el contrato de fiscalización**; por lo que, no podrán variar los costos unitarios, sino únicamente definir las cantidades y periodicidad de los recursos a ser utilizados por los servicios de fiscalización.*

***El pago del contrato complementario por ampliación del plazo contractual, observará las mismas reglas previstas en el presente artículo, siendo de manera mensual y en proporción directa con el avance de la obra que fiscaliza;**” (énfasis añadido).*

Ahora bien, el mismo articulado aclara en su numeral 5 que: *“5. La ejecución de contratos complementarios o costo más porcentaje, **que impliquen el incremento del valor del contrato de obra, no generaran aumento del monto del contrato de fiscalización**”.*

Así, para mayor claridad, el numeral 6 del artículo ibidem prevé que:

*6. En caso de **prorrogarse el plazo total del contrato de obra la entidad contratante**, a través de la máxima autoridad o su delegado, contando con el informe del administrador del contrato, **procederá a ampliar el plazo del contrato de fiscalización**, a través de la suscripción del respectivo contrato complementario; conforme las reglas previstas en el presente artículo.*

En ningún caso el contrato complementario de fiscalización superará el monto del límite legal establecido;” (énfasis añadido).

De lo expuesto se desprende: i) el plazo del contrato de fiscalización debe guardar correspondencia con el plazo y la ejecución efectiva del contrato de obra fiscalizado, a fin de que los servicios de control técnico se presten durante el período en que resulten necesarios; ii) los contratos de fiscalización pueden ampliarse cuando se requiera continuar sus servicios por un

tiempo adicional al plazo contractual original; *iii*) de requerirse la ampliación de los servicios de fiscalización se suscribirá el correspondiente contrato complementario por el tiempo que reste para cumplir con la ejecución del contrato de obra, debiendo establecerse los recursos necesarios para la prestación de dichos servicios durante la prórroga contractual, sin que varíen los costos unitarios; *iv*) la ejecución de contratos complementarios o costo más porcentaje, que impliquen el incremento del valor del contrato de obra, no generarán aumento del monto del contrato de fiscalización; y, *v*) cuando se prorrogue el plazo total del contrato de obra se ampliará el plazo del contrato de fiscalización a través de la suscripción del respectivo contrato complementario, previo informe del administrador del contrato y según lo previsto en el artículo 379 del RGLOSNC.

3. Pronunciamiento. -

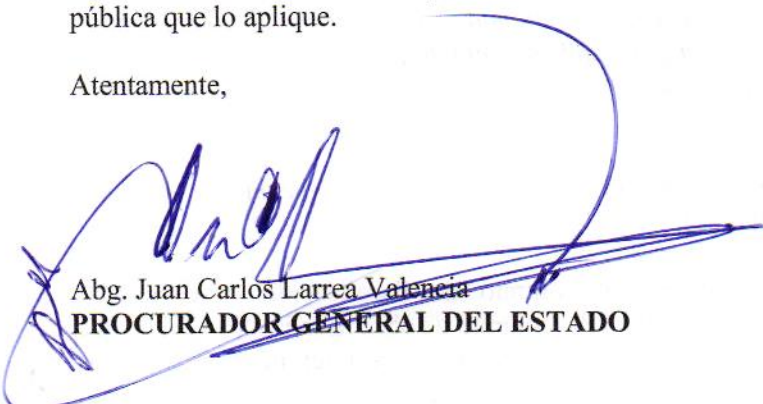
En atención a los términos de la primera y segunda consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 92, 99, 101, 102 y 103 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; y, 362 y 379 de su Reglamento General, la suscripción y pago de contratos complementarios de fiscalización procede cuando sea necesario extender los servicios de fiscalización como consecuencia de la prórroga del plazo total de ejecución de la obra; en cuyo caso, deberán observarse los costos y precios unitarios previstos en el contrato original de fiscalización, así como las cantidades y periodicidad de los recursos requeridos para el período adicional.

Por su parte, el numeral 5 del artículo 379 *ibidem* establece que la ejecución de contratos complementarios o bajo la modalidad de costo más porcentaje, que impliquen el incremento del valor del contrato de obra, no genera, por ese solo hecho, aumento del monto del contrato de fiscalización. En consecuencia, el solo incremento del valor de la obra no constituye presupuesto suficiente para ampliar el monto de fiscalización, salvo que dicho incremento implique también la prórroga del plazo total de ejecución de la obra, supuesto en el cual se aplicará el numeral 6 del mismo artículo.

En referencia a la tercera consulta, corresponde a la entidad contratante verificar si la variación en cantidades de obra requirió técnica y formalmente la prórroga del plazo total de ejecución del contrato de obra. Únicamente en ese caso corresponderá ampliar el plazo del contrato de fiscalización mediante el respectivo contrato complementario, según los parámetros y límites previstos en el artículo 379 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio N° 17553

Quito, D.M., 16 de julio de 2026

Magíster
Gonzalo Ricardo Ortega Pacheco
DIRECTOR EJECUTIVO
COMISIÓN DE TRANSITO DEL ECUADOR
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. CTE-CTE-2026-0268-O, de 9 de junio de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se formuló la siguiente consulta:

“¿La referencia contenida en el artículo 77 del Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público a instituciones del sector privado que realicen labor social u obras de beneficencia sin fines de lucro constituye una norma habilitante para ese supuesto específico y no una prohibición implícita que excluya la posibilidad de que las entidades públicas celebren contratos de permuta de bienes inmuebles con compañías privadas que persigan fines de lucro, siempre que se cumplan los requisitos sustantivos y formales previstos en el ordenamiento jurídico?”

Frente a estas interrogantes se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico del consultante, contenido en memorando No. CTE-DAJ-2026-0962-M, de 9 de junio de 2026, suscrito por la Directora de Asesoría Jurídica de la Comisión de Tránsito del Ecuador (en adelante, CTE), citó los artículos 82, 226, 227 y 233 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 234 y 238 letra b) de la Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial² (en adelante, “LOTTTSV”); 3, 11, 14 y 25 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, “COA”); 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado⁴ (en adelante, “LOCGE”); 1837, 1838, 1839 y 1840 del Código Civil⁵ (en adelante, “CC”); y 77, 78, 79 y 80 del Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público⁶ (en adelante, “RBSP”). Sobre dicha base, manifestó y concluyó lo siguiente:

“IV. ANÁLISIS – POSTURA INSTITUCIONAL

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

² LOTTTSV, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 398 de 7 de agosto de 2008.

³ LOSEP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre de 2010.

⁴ RGLOSEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 01 de abril de 2011.

⁵ Norma técnica MDT, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 326 de 4 de septiembre de 2014.

⁶ RBSP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 388, de 14 de diciembre de 2018.

De la revisión de los antecedentes expuestos, así como del marco jurídico citado, se desprende lo siguiente:

Esta Dirección Jurídica ha procedido a analizar los antecedentes puestos en conocimiento respecto de la posible permuta del inmueble en el que actualmente funciona las instalaciones de la Comisión de Tránsito del Ecuador, por el inmueble de propiedad Privada (...)

Del análisis efectuado, se advierte que la solicitud planteada no constituye una simple operación civil entre particulares, sino una actuación administrativa de relevancia patrimonial que compromete bienes públicos, recursos institucionales, competencias legales, responsabilidad administrativa y el deber de protección del patrimonio estatal.

En el caso concreto, hay que tener en consideración que, las áreas institucionales competentes, han procedido con la elaboración de los informes técnicos realizados por los profesionales de la Dirección Administrativa Financiera, específicamente del área de Costo y Construcción; y, del área de Bienestar Social de la Dirección de Administración de Talento Humano, quienes han señalado que el inmueble en el que actualmente funcionan las instalaciones de la Comisión de Tránsito del Ecuador, presentarían (sic) condiciones físicas, estructurales, funcionales y operativas que han sido calificadas como obsoletas para el adecuado desarrollo de las actividades institucionales.

Dichos informes técnicos constituyen un antecedente relevante, pues evidencian que la necesidad de analizar una posible reubicación institucional responde a más de una conveniencia administrativa, a una situación objetiva vinculada con el estado actual del bien inmueble y con la necesidad de garantizar condiciones adecuadas para la prestación del servicio público.

Se observa que la obsolescencia del edificio actualmente ocupado por la Comisión de Tránsito del Ecuador podría incidir directamente en la eficiencia administrativa, la seguridad de los servidores públicos, la atención ciudadana, la conservación documental, la accesibilidad, la distribución funcional de espacios y la continuidad operativa de la institución. Por tanto, desde una perspectiva jurídica, los informes técnicos referidos no solo sirven como sustento material de la necesidad institucional, sino que también fortalecen la motivación administrativa para consultar la viabilidad de una alternativa patrimonial que permita mejorar las condiciones de funcionamiento institucional.

(...)

De conformidad con lo que establece el Art. 1837 del Código Civil, la permuta, es una figura jurídica, que implica una transferencia recíproca de dominio, en términos generales, constituye un contrato mediante el cual las partes se obligan recíprocamente a transferir la propiedad de una cosa por otra. A diferencia de la compraventa, en la cual el elemento esencial de intercambio es el precio en dinero, en la permuta el objeto principal consiste en el intercambio de bienes. Por ello, jurídicamente, la permuta constituye una modalidad válida de transferencia de dominio, reconocida por el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

En el ámbito público, la permuta no pierde su naturaleza jurídica de intercambio patrimonial; sin embargo, su ejecución debe adecuarse al régimen especial que regula la administración, utilización, manejo, control y disposición de los bienes del sector público.

(...)

En consecuencia, la postura institucional que se sostiene en el presente informe es que la permuta resulta jurídicamente viable, siempre que se encuentre debidamente motivada en razones de necesidad institucional, eficiencia administrativa, optimización del patrimonio público y mejora de las condiciones operativas de la entidad. (...).

En ese sentido, se advierte que el Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público reconoce la permuta como una modalidad posible de transferencia de dominio. No obstante, dicha previsión normativa no elimina la necesidad de verificar los requisitos, informes, autorizaciones, avalúos y procedimientos aplicables cuando la operación involucra bienes inmuebles y, además, cuando una de las partes es un particular.

Por ello, se considera que la duda jurídica no se limita a determinar si la permuta existe como contrato, sino si una institución pública como la Comisión de Tránsito del Ecuador puede utilizar dicha figura para entregar un inmueble institucional cuyas condiciones técnicas han sido calificadas como obsoletas y recibir, a cambio, un inmueble privado que presumiblemente permitiría mejores condiciones operativas; o si, por el contrario, debe seguirse un procedimiento distinto o intervención de órganos rectores competentes.

(...)

La procedencia de la permuta se fortalece si se considera que el patrimonio público no debe permanecer inmóvil cuando un bien ha dejado de responder de manera eficiente a los fines institucionales. La administración pública tiene el deber de conservar sus bienes, pero también de gestionarlos de forma eficiente. Si un inmueble institucional se encuentra obsoleto, deteriorado, limitado o inadecuado para la prestación del servicio, la entidad no solo puede, sino que debe analizar alternativas que permitan optimizar el uso del patrimonio público.

(...)

V. CONCLUSIÓN

En virtud del análisis, esta Dirección Jurídica sostiene como postura institucional que de conformidad con lo que establece el Art. 77 del Reglamento de Bienes del Sector Público la figura de la permuta sí resulta jurídicamente procedente para el caso planteado, toda vez que se encuentra debidamente motivada la necesidad institucional, y respaldada por informes técnicos y avalúos actualizados (...)."

Con el objeto de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender la consulta, mediante oficio No. 17196, de 18 de junio de 2026, esta Procuraduría solicitó a la Contraloría General del Estado (en adelante, "CGE") que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta.

El requerimiento fue atendido por el Director Nacional Jurídico de la CGE, con oficio No. 302-DNJ-2026, de 01 de julio de 2026, ingresado en la misma fecha. En el mencionado oficio, además de las normas referidas por la entidad consultante, se citaron a los artículos 211 y 212 de la CRE y 7 del RBSP manifestando lo siguiente:

“II. Análisis:

(...)

- *En este sentido, la Contraloría General del Estado emitió el Acuerdo No. 067-CG-2018, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 388 de 14 de diciembre de 2018, con el cual se regula integralmente los procesos relacionados con la administración, utilización, manejo y control de los bienes e inventarios pertenecientes a las entidades del Estado, cuya observancia es obligatoria para los sujetos sometidos a su ámbito de aplicación.*
- *En consecuencia, el Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público, constituye un marco normativo general, destinado a asegurar la correcta administración de los bienes públicos, la transparencia en su manejo y la sujeción de todos los actores involucrados, a los principios de legalidad, eficiencia y control que rigen la gestión pública.*
- *Igualmente, de conformidad con lo previsto en la Codificación del Código Civil, la permuta o cambio es un contrato mediante el cual cada una de las partes se obliga a dar una especie o cuerpo cierto por otro. Este contrato, tratándose de bienes cuya transferencia requiere solemnidad, se perfecciona mediante escritura pública y le son aplicables las normas relativas al contrato de compraventa.*
- *Por su parte, el Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público reconoce expresamente a la permuta como uno de los actos de transferencia de dominio de bienes pertenecientes al sector público. En tal virtud, dicho Reglamento establece de manera explícita y concluyente que tales actos puedan realizarse entre las entidades y organismos del Estado, o entre éstas, **única y exclusivamente con entidades del sector privado que desarrollen actividades de labor social u obras de beneficencia sin fines de lucro.** (el resaltado corresponde al texto original)*
- *Esta habilitación normativa constituye una regla general de aplicación obligatoria, cuyo alcance no prevé excepciones, por ello, cualquier procedimiento de permuta de bienes públicos debe observar estrictamente las condiciones, requisitos y límites establecidos en dicha normativa, garantizando que la transferencia se realice dentro del marco de legalidad, transparencia y responsabilidad, principios rectores que regulan la actuación de la administración pública* (subrayado me corresponde).

III. Conclusión:

Por lo expuesto, en atención a su requerimiento y conforme a los principios constitucionales de seguridad jurídica y legalidad, manifiesto que los preceptos contenidos en el Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización,

Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público, emitido por la Contraloría General del Estado, son de aplicación obligatoria para todas las instituciones, organismos del sector público, empresas públicas y entidades de derecho privado que administren o dispongan de recursos públicos.

Dicho Reglamento, establece con claridad meridiana que, la permuta de bienes puede realizarse entre las entidades y organismos señalados en su artículo 1, esto es, entre instituciones del sector público, o entre estas y entidades del sector privado que desarrollen actividades de labor social u obras de beneficencia sin fines de lucro, disposición expresa de carácter general y obligatorio que debe aplicarse en todos los procedimientos relativos a la administración, transferencia o el uso de bienes públicos, en virtud de la literalidad de sus disposiciones, además de que el referido cuerpo normativo tampoco contempla causales de excepción al procedimiento previsto para tal efecto (énfasis me corresponde).

Consecuentemente, la administración y disposición de bienes de propiedad de las instituciones públicas deberá observar estrictamente el marco jurídico aplicable, sin que competa a la Contraloría General del Estado emitir criterio jurídico respecto de los actos que impliquen la disposición de los mismos y su procedimiento, aspecto éste que es de responsabilidad exclusiva de la máxima autoridad institucional, en los términos del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, más aún si se considera que este Organismo Técnico en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales ejercerá en su debida oportunidad las pertinentes acciones de control.”

De los informes jurídicos previamente citados se aprecia que difieren. Así, la entidad consultante considera que la permuta es una modalidad válida de transferencia de dominio y que, por lo tanto, es jurídicamente viable cuando se encuentra debidamente motivado “en razones de necesidad institucional, eficiencia administrativa, optimización del patrimonio público y mejora de las condiciones operativas de la entidad.” (...). Por su parte, la CGE concluye que el RBSP dispone que la permuta de bienes puede realizarse entre las entidades y organismos del sector público, o entre estos y entidades del sector privado, únicamente cuando éstas últimas no tengan fines de lucro y desarrollen actividades de labor social u obras de beneficencia; la CGE agrega que la disposición de bienes institucionales debe observar estrictamente el marco jurídico aplicable, lo cual es responsabilidad de la máxima autoridad de la respectiva institución y objeto de acciones de control.

2. Análisis.-

Para facilitar el estudio de la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) La permuta; ii) Régimen jurídico aplicable a la permuta en la que intervengan entidades del sector público; y, iii) Principio de jerarquía normativa y límites de la potestad reglamentaria.

2.1. La permuta.-

La permuta, o cambio, está definida por el artículo 1837 del Código Civil como “un contrato en que las partes se obligan mutuamente a dar una especie o cuerpo cierto por otro”, que, cuando se refiere a bienes raíces, requiere escritura pública para su perfeccionamiento, según el artículo 1838 ibidem.

De acuerdo con el artículo 1839 del Código Civil no pueden ser objeto de permuta las cosas que no pueden venderse, por lo que el artículo 1840 ibidem prevé que son aplicables al contrato de permuta las disposiciones relativas a la compraventa *“en todo lo que no se opongan a la naturaleza de este contrato”*, y agrega que: *“Cada permutante será considerado como vendedor de la cosa que da, y el justo precio de ella a la fecha del contrato se mirará como el precio que paga por lo que recibe en cambio.”*

2.2. Régimen jurídico aplicable a la permuta en la que intervengan entidades del sector público y sus modificaciones normativas.-

La Disposición General Cuarta de la LOSNCP señala que *“Los contratos de permuta no se registrarán por esta Ley sino por las normas previstas en el Reglamento General de Bienes del Sector Público y el Código Civil”*.

El RBSP, expedido por la CGE sobre la base de lo previsto por el numeral 3 del artículo 212 de la CRE, establece su ámbito de aplicación en su artículo 1 para la administración, utilización, manejo y control de los bienes e inventarios de propiedad de las instituciones y empresas del sector público, así como de las entidades de derecho privado que disponen de recursos públicos y para los bienes de terceros que por cualquier causa estén bajo custodia del sector público.

Las regulaciones sobre la permuta constan en el RBSP en su Capítulo V, Título IV *“Egreso y Baja de Bienes o Inventarios”*, cuyo artículo 77 dispone lo siguiente:

“Art. 77.- Actos de transferencia de dominio de los bienes.- Entre las entidades u organismos señalados en el artículo 1 del presente Reglamento o éstas con instituciones del sector privado que realicen labor social u obras de beneficencia sin fines de lucro se podrá efectuar, principalmente, los siguientes actos de transferencia de dominio de bienes: remate, compraventa, transferencia gratuita, donación, permuta y chatarrización” (énfasis añadido).

Según se aprecia del tenor del artículo 77 del RBSP, se señalan dos posibles contrapartes para los actos de transferencia de dominio (como la permuta): *i)* las entidades u organismos del sector público; y, *ii)* las instituciones del sector privado que realicen labor social u obras de beneficencia sin fines de lucro.

Adicionalmente, el artículo 128 del RBSP establece que para la celebración de contratos de permuta se observará *“el Código Civil, en el Código de Comercio, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Ley de Seguridad Pública y del Estado y demás normativa vigente que emitan las entidades u organismos competentes de que se trate”*. Por su parte, el artículo 129 ibidem dispone que se realice el avalúo del bien, se emitan los dictámenes previos que se requieran, y se celebre el contrato por escritura pública y se inscriba, cuando fuere el caso; lo que guarda armonía con las disposiciones del Código Civil.

Respecto de bienes obsoletos, a los que alude la consulta, el artículo 79 del RBSP prevé que las entidades sujetas a su ámbito de aplicación podrán utilizar los procedimientos que esa norma establece, entre ellos el remate de inmuebles, según el numeral 2 de la letra a) y la permuta conforme a la letra c), en los casos previstos por el artículo 77 del mismo reglamento.

De las normas citadas se aprecia que: i) la Disposición General Cuarta de la LOSNCP señala que “*Los contratos de permuta no se registrarán por esta Ley sino por las normas previstas en el Reglamento General de Bienes del Sector Público y el Código Civil*”; ii) el artículo 77 del RBSP habilita a las entidades del sector público a celebrar contratos de permuta únicamente entre sí, o con instituciones del sector privado que realicen labor social u obras de beneficencia sin fines de lucro, sin que dicha norma contemple otra categoría de contraparte; iii) para el caso de inmuebles calificados como obsoletos, el artículo 79 del RBSP remite al artículo 77 del mismo cuerpo normativo.

2.3. Principio de jerarquía normativa y límites de la potestad reglamentaria.-

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

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

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

Del precitado artículo se desprende que las leyes orgánicas y ordinarias prevalecen jerárquicamente sobre decretos y reglamentos, y otros actos o resoluciones de la administración pública, por lo cual las normas de rango inferior no pueden contradecir ni alterar las obligaciones derivadas de la Ley.

Respecto a la posibilidad de modificación de una ley orgánica por disposición reglamentaria, Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández⁷ señalan que:

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

En cuanto a la potestad reglamentaria de la Contraloría General del Estado, el numeral 3 del artículo 212 de la CRE establece que es función de la CGE “3. Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones”. Asimismo, el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece que “Para regular el funcionamiento del sistema, la Contraloría General del Estado adaptará, expedirá, aprobará y actualizará, según corresponda: (...) 5.- Reglamentos, regulaciones, manuales generales y especializados, guías metodológicas, instructivos y más disposiciones necesarias para la aplicación del sistema y la determinación de responsabilidades”. El artículo 95 ibidem señala que “La Contraloría General del Estado

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

expedirá las regulaciones de carácter general, los reglamentos y las normas internas necesarias para el cumplimiento de sus funciones”.

Por otra parte, el numeral 3 del artículo 131 del Código Orgánico Administrativo señala que las administraciones públicas con competencia normativa no pueden, a través de ella, “3. *Solicitar requisitos adicionales para el ejercicio de derechos y garantías distintos a los previstos en la ley*”.

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

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

(...)

6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter general obligatorio (...).”

Por tanto, los principios de jerarquía normativa y legalidad, delimitan la potestad reglamentaria, al supeditarla al desarrollo y aplicación de las disposiciones contenidas en la ley, sin que aquello se traduzca en la posibilidad de “reformular”, sustituir o modificar normas legales, inclusive en lo relativo a los plazos fijados expresamente por ley; facultad que es exclusivamente reservada a la Asamblea Nacional.

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

En este contexto, la limitación prevista en el artículo 77 del RBSP, citado en el apartado anterior, al circunscribir los actos de transferencia de dominio a personas jurídicas del sector privado que realicen labor social u obras de beneficencia sin fines de lucro, incorpora una condición (o, verdaderamente, una limitación) que no se encuentra prevista en la norma legal que regula la materia (Código Civil). En este sentido, es necesario recalcar que no solo en el antedicho cuerpo normativo, que, con carácter general, regula el contrato de permuta, no se ha previsto la restricción que establece el RSBP, sino que en otras leyes tampoco se ha establecido tal condición o limitación. Así, en otro cuerpo normativo de rango legal (y de Derecho Público, por cierto) que contiene disposiciones regulatorias sobre la permuta, como es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en

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

adelante, “COOTAD”⁹), no se ha consagrado una limitación de esta naturaleza y, por el contrario, el sentido de sus disposiciones permite colegir que la permuta con instituciones privadas está permitida, sin importar si dichas entidades desarrollan actividades de labor social o beneficencia o si, por el contrario, tienen fin de lucro. Así, el artículo 436 del COOTAD prevé que *“Los consejos, concejos o juntas, podrán acordar y autorizar la (...) permuta de los bienes inmuebles públicos de uso privado o (...) trueque y prenda de los bienes muebles, con el voto de los dos tercios de los integrantes. Para la autorización no se podrá contemplar un valor inferior al de la propiedad, de acuerdo con el registro o catastro municipal actualizado”*. Como se puede observar, la norma no establece, para las permutas, distinción ni limitación alguna, pues sí ha fijado una restricción expresa, pero exclusivamente respecto de las donaciones, cuando señala, en su parte final: *“(...) la donación únicamente procederá entre instituciones del sector público”*. Luego, el artículo 438 del COOTAD indica que *“Para la permuta de bienes de los gobiernos autónomos descentralizados se observarán las mismas solemnidades que para la venta de bienes inmuebles, en lo que fueren aplicables, a excepción del requisito de subasta”*. Adicionalmente, el artículo 439 ibidem señala que la permuta procede *“a) Cuando con una operación de esta clase el patrimonio del gobierno autónomo descentralizado aumente de valor o pueda ser aplicado con mejor provecho en favor de los intereses institucionales; y, b) Cuando deba tomarse todo o parte del inmueble ajeno para aumentar las áreas de predios destinados a servicios públicos; para la construcción, ensanche o prolongación de plazas, avenidas, calles, carriles y parqueaderos exclusivos para bicicletas, micromovilidad, entre otros; o, para proyectos de interés social y que deberán estar contemplados en el plan de uso y gestión de suelo”*. Inclusive, en adición a lo anterior, el artículo 452 del COOTAD, relativo a procesos expropiatorios (que suelen involucrar a privados o administrados) en cuanto regula la forma de pago en dichos procesos, contempla la posibilidad de pagar (y en el caso de privados, sin distinción alguna) *“mediante la permuta con bienes o mediante títulos de crédito negociables, con vencimientos semestrales con un plazo no mayor a veinticinco años”*.

En consecuencia, la restricción prevista en el Reglamento General para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público no constituye un desarrollo de la ley, sino una delimitación adicional del ámbito subjetivo de aplicación de los mecanismos de transferencia de dominio, aspecto cuya regulación corresponde a la Asamblea Nacional y no puede ser introducido mediante una disposición reglamentaria.

Lo anterior adquiere especial relevancia si se considera que, en las permutas que involucren la transferencia de dominio de un bien público como contrapartida de la transferencia de dominio de un bien privado, no solo existe un interés público en la enajenación y correlativa adquisición, sino que concurre un interés de los propietarios particulares que son la contraparte contractual y que aspiran a ser beneficiarios, como también lo será la entidad pública respectiva, de dichos mecanismos contractuales. Es uno de los elementos característicos de la permuta, como contrato bilateral, oneroso (*“en la medida en que las dos partes permutantes asumen una carga, ninguna recibe como consecuencia del contrato una prestación a título gratuito”*) y conmutativo, *“pues doctrinariamente se concibe que las prestaciones que mutuamente se efectúan las partes son equivalentes, los dos contratantes*

⁹ Incluso, de acuerdo con la Disposición General Primera del Reglamento, sus normas son de aplicación supletoria respecto de los bienes de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, consejos provinciales, y empresas de los gobiernos autónomos descentralizados, en cuanto no se opongan al COOTAD.

*obtienen beneficio cierto y efectivo...*¹⁰. En similar sentido se ha pronunciado la entonces Corte Suprema de Justicia, cuando ha precisado que *“la permuta es un contrato bilateral que origina prestaciones recíprocas para las dos partes, por su condición de oneroso y conmutativo”*¹¹.

Tales características son de trascendencia para el análisis, pues, la sola existencia de un interés privado concurrente no constituye un elemento suficiente para justificar una limitación reglamentaria de carácter general respecto de los sujetos que pueden participar en una permuta. Por el contrario, corresponde a cada entidad pública, en ejercicio de sus competencias legales, analizar cada caso concreto si el negocio jurídico satisface el interés público y resguarda el patrimonio estatal.

Desde esa perspectiva, la eventual existencia de un perjuicio para el patrimonio o para los intereses institucionales no puede presumirse por la sola naturaleza jurídica del sujeto adquirente; es decir, no porque el privado no realice labor social u obras de beneficencia sin fines de lucro implica necesariamente que la permuta vaya a perjudicar al Estado y sus intereses. La determinación de la conveniencia, necesidad o procedencia de la transferencia exige una valoración técnica y jurídica de las circunstancias particulares de cada caso, mediante la cual la entidad competente establezca si el acto genera un beneficio para la administración o, por el contrario, ocasiona una afectación al patrimonio público o compromete el cumplimiento de sus fines institucionales.

En tal sentido, excluir de manera absoluta a determinadas personas jurídicas privadas, sin que dicha exclusión se encuentre prevista en la ley, restringe injustificadamente la capacidad de la administración para valorar, en cada caso concreto, la existencia de un beneficio institucional derivado del negocio jurídico. Lo anterior, incluso, podría traducirse en un perjuicio para los intereses de la propia entidad pública, al impedirle optar por la alternativa que, objetiva y técnicamente, resulte más favorable para la administración y para la adecuada gestión de los bienes públicos, únicamente por efecto de una limitación establecida en una norma reglamentaria.

De la normativa analizada se desprende lo siguiente: *i)* de acuerdo con el principio de jerarquía normativa, en caso de antinomia corresponde aplicar la norma jerárquicamente superior, conforme las reglas previstas en la LOGJCC; *ii)* la potestad reglamentaria permite el desarrollo y aplicación de una ley a través de la emisión de reglamentos, siempre que estos no contravengan ni alteren lo previsto en la ley; *iii)* los reglamentos no pueden solicitar requisitos adicionales para el ejercicio de derechos y garantías distintos a los previstos en la ley.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 425 de la Constitución de la República del Ecuador; la Disposición General Cuarta de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; 1837, 1838, y 1839 del Código Civil; 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; 7 y 95 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; 131 del Código Orgánico Administrativo; y, 77 del Reglamento

¹⁰ Víctor Cevallos Vásquez, *Contratos civiles y mercantiles*, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito, 2005, tomo II, pág. 357

¹¹ *Gaceta Judicial Serie IX*, No. 4, pág. 408.

General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público, la potestad reglamentaria permite el desarrollo y aplicación de una ley a través de la emisión de reglamentos, siempre que estos no contravengan ni alteren lo previsto en la ley ni soliciten requisitos adicionales para el ejercicio de derechos y garantías distintos a los previstos en la ley. En este sentido, toda vez que el Código Civil es una ley ordinaria y, por lo tanto, jerárquicamente superior que el Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público, para que una entidad del sector público pueda permutar bienes inmuebles con personas jurídicas de derecho privado no corresponde exigir que estas últimas realicen labor social u obras de beneficencia sin fines de lucro, por tratarse de una condición no prevista en el Código Civil, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado ni, en general, en ninguna otra disposición normativa de rango legal.

Cada entidad pública interesada en llevar a cabo una permuta que involucre bienes de su titularidad será responsable de verificar el cumplimiento de los requisitos normativos aplicables, de la razonable equivalencia de las prestaciones, de la necesidad de tal operación y de la conveniencia de la misma para la efectiva protección y satisfacción de los intereses institucionales.

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

Atentamente,



Juan Carlos Larrea
Valencia



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

c.c. Doctor Xavier Mauricio Torres Maldonado, PhD
Contralor General del Estado

Oficio N° 17554

Quito, D.M., 16 de julio de 2026

Economista
Roberto José Romero von Buchwald
SUPERINTENDENTE DE BANCOS
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. SB-DS-2026-0642-O, de 9 de julio de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al siguiente día, se formularon las siguientes consultas:

“Pregunta 1:

¿Debe entenderse que una entidad financiera constituida y autorizada conforme a la derogada Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que continúa operando en el año 2026, está obligada a adecuar o sustituir su certificado de autorización por la autorización para el ejercicio de actividades financieras prevista en el artículo 144 del Código Orgánico Monetario y Financiero, aun cuando haya transcurrido el plazo establecido en la Disposición Transitoria Novena?

Pregunta 2:

Considerando que la Disposición Transitoria Novena estableció un plazo determinado para la sustitución de los certificados de autorización, ¿la falta de sustitución dentro de dicho término produce la pérdida automática de la autorización para operar o, por el contrario, la entidad puede continuar funcionando mientras no exista un acto administrativo expreso de revocatoria, suspensión o cancelación emitido por el organismo de control competente?

Pregunta 3:

En caso de que la sustitución de autorizaciones continúe siendo exigible en el año 2026, ¿cuáles son los requisitos jurídicos y regulatorios mínimos que debe acreditar la entidad financiera para obtener la autorización prevista en el artículo 144 del COMF y el correspondiente permiso de funcionamiento?

Pregunta 4:

¿La obligación prevista en la Disposición Transitoria Novena implica únicamente una actualización administrativa de la información institucional ante la Superintendencia de Bancos o supone la obtención de una nueva autorización integral sujeta a la verificación de capital, patrimonio técnico, liquidez, solvencia, gobierno corporativo y demás condiciones establecidas en el COMF y en la normativa expedida por la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria?

Pregunta 5:

¿Puede una entidad financiera que fue constituida al amparo de la derogada Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, continuar ofreciendo todas las operaciones financieras para las cuales fue originalmente autorizada, mientras se encuentra pendiente la sustitución de su certificado por la autorización prevista en el artículo 144 del COMF?

Pregunta 6:

¿El incumplimiento de la disposición transitoria novena del Código Orgánico Monetario y Financiero, y por ende de los niveles de capital, patrimonio, liquidez, solvencia y los demás requisitos determinados en este Código, y en la regulación que expida la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, de las entidades financieras constituidas bajo el régimen de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y que continúan operando en el año 2026, es objeto de sanción de acuerdo a las disposiciones del Código Orgánico Monetario y Financiero?"

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico contenido en memorando No. SB-INJ-2026-0706-M, de 09 de julio de 2026, suscrito por la Intendente Nacional Jurídico de la Superintendencia de Bancos (en adelante, "SB"), refiere como fundamento, en lo principal, los artículos 213, 226 y 308 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, "CRE"); 62 numerales 1, 4, 6, 7, 27 y 36, 143, 144, 188, 194, 261 numerales 1, 2 y 7, 264, 239, 392 y la Disposición Transitoria Novena del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero² (en adelante, "COMF"). Con esta base analizó y concluyó lo siguiente:

"IX.- CRITERIO JURÍDICO PRELIMINAR DE LA ENTIDAD CONSULTANTE

(...) esta entidad considera preliminarmente que:

9.1.- La Disposición Transitoria Novena del Código Orgánico Monetario y Financiero - vigente desde el 12 de septiembre de 2014- no dispuso la extinción automática de los certificados de autorización emitidos bajo el régimen anterior, sino que reconoció expresamente su validez hasta que fueran sustituidos por las nuevas autorizaciones; para lo cual dispuso que esa sustitución se efectúe en el plazo de dieciocho meses prorrogables por una sola ocasión por el mismo plazo.

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

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

9.2.- Conforme a los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y conservación del acto administrativo, una entidad que fue válidamente autorizada no podría considerarse ilegalmente constituida ni impedida de operar por la sola expiración del plazo transitorio, mientras no exista una actuación administrativa expresa del organismo de control competente.

9.3.- La permanencia de la operación no eximiría a la entidad de regularizar su situación administrativa ante la Superintendencia de Bancos, en caso de que dicha autoridad determine que aún se encuentra pendiente la sustitución formal de la autorización prevista por la Disposición Transitoria Novena.

9.4.- El régimen actual exige que las entidades financieras mantengan el cumplimiento permanente de los requisitos prudenciales previstos en el COMF y en la normativa aplicable, especialmente los relacionados con patrimonio técnico, solvencia, liquidez, gobierno corporativo, prevención de lavado de activos y autorización de operaciones; y, que el incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Código Orgánico Monetario y Financiero, de las regulaciones emitidas por la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria, y de las disposiciones y normativa emitida por la Superintendencia de Bancos, acarrea consigo la imposición de sanciones previstas en el mismo marco legal”.

2. Análisis.-

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado en las consultas, el análisis desarrollará los siguientes puntos: i) Competencia de la SB para autorizar a las entidades del sistema financiero nacional el ejercicio de actividades financieras; y, ii) Naturaleza de las Disposiciones Transitorias y reglas de interpretación de las normas.

2.1. Competencia de la SB para autorizar a las entidades del sistema financiero nacional el ejercicio de actividades financieras.-

El primer inciso del artículo 308 de la CRE dispone que “*Las actividades financieras son un servicio de orden público, y podrán ejercerse, previa autorización del Estado, de acuerdo con la ley*”. En este contexto, el primer inciso del artículo 213 ibidem define a las superintendencias como “*organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas*”, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general.

En este contexto, los artículos 59 y 60 del COMF señalan que la SB es un organismo técnico de derecho público, con personalidad jurídica, parte de la Función de Transparencia y Control Social, con autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa, que tiene por finalidad efectuar “*la vigilancia, auditoría, intervención, control y supervisión de las actividades financieras que ejercen las entidades públicas y privadas del sistema financiero nacional*”, con el propósito de que estas actividades se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general.

Entre las funciones asignadas a la SB, el artículo 62 del COMF incluye las siguientes:

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

(...)

4. Autorizar las actividades de las entidades que conforman los sectores financieros público y privado;

(...)

6. Ejercer la potestad sancionatoria sobre las entidades bajo su control y sobre las personas naturales o jurídicas que incumplan las disposiciones de este Código, en el ámbito de su competencia;

7. Velar por la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de las entidades sujetas a su control y, en general, vigilar que cumplan las normas que rigen su funcionamiento, las actividades financieras que presten, mediante la supervisión permanente preventiva extra situ y visitas de inspección in situ, sin restricción alguna, de acuerdo a las mejores prácticas, que permitan determinar la situación económica y financiera de las entidades, el manejo de sus negocios, evaluar la calidad y control de la gestión de riesgo y verificar la veracidad de la información que generan; (...)” (lo subrayado me corresponde).

Por su parte, el artículo 144 del COMF, materia de la primera, tercera y quinta consultas, dispone lo que a continuación se transcribe:

“Art. 144.- Autorización. La Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, en el ámbito de sus respectivas competencias, autorizarán a las entidades del sistema financiero nacional el ejercicio de actividades financieras. En la autorización indicada, se determinará las operaciones activas, pasivas, contingentes y de servicios financieros que podrán ejercer las entidades, por segmentos, de acuerdo con su objeto social, línea de negocio, especialidades, capacidades y demás requisitos y condiciones que para el efecto establezca la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

Las autorizaciones determinadas en este artículo constarán en acto administrativo motivado y serán emitidas previo el cumplimiento de los requisitos determinados en este Código y en las normas expedidas para el efecto. Las autorizaciones podrán ser revocadas por las causas señaladas en el presente Código.

Las entidades del sistema financiero nacional, además de esta autorización y antes del inicio de operaciones, deberán obtener del organismo de control el respectivo permiso de funcionamiento, de acuerdo con el trámite que se establezca para el efecto.

Solamente las personas jurídicas autorizadas por los respectivos organismos de control podrán utilizar las denominaciones: "banco", "corporación financiera", "almacén general de depósito", "casa de cambio", "servicios auxiliares del sistema financiero", "cooperativas de ahorro y crédito", "asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda" y "cajas centrales" y las demás específicas utilizadas en el presente Código y las normas que dicte la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

No podrán usarse expresiones que por una semejanza fonética o semántica, induzcan a confusión con las anteriores. La superintendencia correspondiente calificará la semejanza."

Las causas de revocatoria a las que remite el segundo inciso del artículo 144 se encuentran determinadas de manera taxativa en el artículo 145 del COMF en los siguientes términos:

"Los organismos de control podrán revocar la autorización para el ejercicio de actividades financieras por las siguientes causas:

- 1. No realizar el mínimo de operaciones determinadas por el organismo de control durante un período de por lo menos seis meses consecutivos;*
- 2. Haber suministrado información falsa o fraudulenta u omitido información relevante para obtener la autorización; y.*
- 3. En los demás casos previstos en este Código.*

La revocatoria podrá ser resuelta, total o parcialmente, respecto de una o varias autorizaciones. La revocatoria de una o varias autorizaciones, que a criterio del organismo de control pongan en riesgo la viabilidad económico-financiera de la entidad, será causal de liquidación forzosa" (subrayado me corresponde).

El artículo 146 ibidem dispone que dicho procedimiento deberá observar las garantías constitucionales del debido proceso, y que la resolución de revocatoria no se suspenderá por la interposición de reclamos, recursos administrativos o demandas ante los tribunales de justicia o arbitrales.

Entre las prohibiciones que tienen las entidades del sistema financiero nacional, el numeral 1 del artículo 255 del COMF prevé la de *"Efectuar actividades financieras que no estén autorizadas por los organismos de control, o que no cuenten con la autorización de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera"* (lo subrayado me corresponde). Al efecto, los numerales 1 y 7 del artículo 261 ibidem contienen las siguientes infracciones muy graves *"No observar las prohibiciones constantes en el artículo 255 numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9"*, y *"No observar las disposiciones sobre capital, reservas y solvencia dispuestas en este Código"*.

En caso de infracciones muy graves, el numeral 1 del artículo 264 del COMF establece la sanción de *"multa de hasta 0,01% de los activos de la entidad infractora y/o la remoción de los administradores y/o la revocatoria de la o las autorizaciones"*.

De lo expuesto se desprende que: i) la SB es un organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención, control y supervisión de las actividades financieras que ejercen las entidades

públicas y privadas del sistema financiero nacional, con el propósito de que éstas se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general; *ii)* corresponde a la SB, entre otras funciones, autorizar las actividades de las entidades que conforman los sectores financieros público y privado, a fin de velar por su estabilidad, solidez y correcto funcionamiento, así como ejercer la potestad sancionatoria y revocar dicha autorización por las causales taxativas previstas en el artículo 145 del COMF; y, *iii)* las entidades del sistema financiero nacional se encuentran prohibidas de efectuar actividades financieras que no estén autorizadas por la SB, así como inobservar las disposiciones sobre capital, reservas y solvencia dispuestas en el COMF.

2.2. Naturaleza de las Disposiciones Transitorias y reglas de interpretación de las normas.-

Sobre la naturaleza de las disposiciones transitorias, Arturo Alessandri, Manuel Somarriva y Antonio Vodanovic³ manifiestan que *“Muchas veces el legislador dicta las llamadas disposiciones transitorias, mediante las cuales previene los conflictos entre la ley antigua y la nueva al determinar los efectos precisos que ésta debe producir en las relaciones o situaciones anteriores”*.

Por otra parte, el numeral 1 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁴ (en adelante, “LOGJCC”), al referirse a los métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria, aplicables a la solución de antinomias, dispone que: *“Cuando existan contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior”*.

Adicionalmente, se debe observar que el citado artículo 3 de la LOGJCC, en sus numerales 5 y 6, prevé:

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

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

Asimismo, el numeral 7 del artículo 3 de la LOGJCC, en armonía con el numeral 1 del artículo 18 del Código Civil⁵ (en adelante, “CC”) establece que: *“Cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal, sin perjuicio de que, para lograr un resultado justo en el caso, se puedan utilizar otros métodos de interpretación”* (lo subrayado me corresponde). Además, se debe considerar que el inciso primero del artículo 7 del CC consagra el principio general de irretroactividad de la ley al señalar que: *“La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo (...)”*.

³ Alessandri, A., Somarriva, M., Vodanovic, A., *Curso de Derecho Civil, Parte General y los Sujetos de Derecho*, Cuarta Edición, Editorial Nascimento, Santiago, 1971, Chile, págs. 182- 183.

⁴ LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

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

Respecto de la irretroactividad de las normas, mediante sentencia No. 031-17-SIN-CC, de 14 de noviembre de 2017, la Corte Constitucional⁶ expuso:

*“(…) Es uno de los principios más elementales que guían la aplicación de la ley es su irretroactividad que significa que ésta **sólo rige para lo venidero, y sus efectos solo operan después de la fecha de su promulgación.** (...) En otras palabras, este principio tiene entre sus objetivos primordiales, otorgar certeza al ordenamiento jurídico por la estricta aplicación de la ley; se trata de una garantía que se asienta como elemento para el efectivo goce de la seguridad jurídica, contra la aplicación de las normas por parte de autoridades estatales (...)” (énfasis añadido).*

Finalmente, la Disposición Transitoria Novena del COMF, materia de la primera, segunda, cuarta y sexta consulta, en relación con la vigencia de los certificados de autorización, señala lo siguiente:

*“Novena.- Vigencia de los certificados de autorización. **Los certificados de autorización emitidos por la Superintendencia de Bancos y Seguros, que amparan el funcionamiento de las entidades financieras públicas y privadas, con excepción de las entidades de servicios auxiliares del sistema financiero, que actualmente están operando, son válidos y estarán vigentes hasta que sean sustituidos por las autorizaciones para el ejercicio de actividades financieras y los correspondientes permisos de funcionamiento a los que se refiere el artículo 144, de acuerdo con los tipos de entidad, previo el cumplimiento de los niveles de capital, patrimonio, liquidez, solvencia y los demás requisitos determinados en este Código, y en la regulación que expida la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.***

La sustitución de los certificados por las autorizaciones deberá realizarse en el plazo de dieciocho meses contados a partir de la vigencia de este Código. La Superintendencia de Bancos, en acuerdo con la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, podrá ampliar el plazo hasta por dieciocho meses, por una sola vez, por razones debidamente justificadas.

Dentro de dichos plazos, las entidades financieras privadas deberán reformar su estatuto social y realizar las demás acciones necesarias para adecuarse a las disposiciones de este Código.

***Para cumplir con esta disposición transitoria las entidades financieras públicas y privadas podrán fusionarse, convertirse, o dejarán de operar e iniciarán un proceso de liquidación en apego a las normas que dicte la Superintendencia de Bancos”** (énfasis añadido).*

En este sentido, el Código Orgánico Monetario y Financiero entró en vigor el 12 de septiembre de 2014, fecha a partir de la cual corrió el plazo de dieciocho meses previsto en el segundo inciso de la Disposición Transitoria Novena para la sustitución de los certificados de autorización, con la posibilidad de una única prórroga adicional de hasta dieciocho meses más.

⁶ Sentencia publicada en la Edición Constitucional del Registro Oficial No. 34 de 14 de marzo de 2018.

De su tenor literal se advierte que la Disposición Transitoria Novena no solo se limita a reconocer la validez de los certificados originales; así, establece también un procedimiento obligatorio, con un plazo cierto y determinado, cuya finalidad específica es la obtención de la nueva autorización prevista en el artículo 144 del COMF. El vencimiento de dicho plazo no extingue automáticamente la validez del certificado ni convierte a la entidad en ilegalmente autorizada, en tanto la norma condiciona esa vigencia a la sustitución (un hecho positivo) y no al mero transcurso del tiempo; en este sentido, la obligación de completar el trámite subsiste.

Corresponde precisar, en todo caso, que así como el artículo 62 numeral 4 del COMF atribuye a la SB la facultad de autorizar las actividades financieras, el mismo artículo, en sus numerales 1 y 7, le atribuye la facultad de vigilancia, auditoría, control y supervisión de las entidades del sistema financiero nacional, en virtud de la cual corresponde a la SB determinar, en cada caso concreto, si una entidad cuenta con la autorización legalmente exigida, de conformidad con el artículo 144 y a la Disposición Transitoria Novena del COMF.

De lo antes expuesto se concluye que: *i)* las disposiciones transitorias tienen como propósito, al determinar los efectos precisos que éstas deben producir en las situaciones anteriores, prevenir los conflictos entre la ley antigua y la nueva; *ii)* la ley rige para lo venidero, y sus efectos solo operan después de la fecha de su promulgación; *iii)* las normas jurídicas deben ser interpretadas atendiendo a su tenor literal, a partir del contexto general y de los fines que persiguen; *iv)* la Disposición Transitoria Novena estableció un procedimiento obligatorio, con un plazo de dieciocho meses contados desde la vigencia del COMF, prorrogable por una sola vez por hasta dieciocho meses más, orientado a la obtención de la nueva autorización en los términos previstos en el artículo 144 del COMF; y, *v)* el vencimiento de dicho plazo no extingue automáticamente la validez del certificado original, ni activa, por sí solo, el régimen de revocatoria del artículo 145, mas sin embargo tampoco exime del cumplimiento del procedimiento, correspondiéndole a la SB, en ejercicio de sus facultades de control previstas en el artículo 62, determinar en cada caso si la entidad cuenta con la autorización legalmente exigida.

3. Pronunciamiento.-

En virtud de lo antes manifestado, y de acuerdo con lo previsto en los artículos 213, 226 y 308 de la Constitución de la República; 62, 144, 239, 261, 264 y la Disposición Transitoria Novena del Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro I; 3 numerales 1, 5, 6 y 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, 7 y 18 numeral 1 del Código Civil, se concluye lo siguiente:

1. En cuanto a la primera pregunta, una entidad financiera, constituida y autorizada según la derogada Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que continúa operando en el año 2026, está obligada a adecuar o sustituir su certificado de autorización por la autorización para el ejercicio de actividades financieras prevista en el artículo 144 del Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro I, aun cuando haya transcurrido el plazo establecido en la Disposición Transitoria Novena *ibidem*.
2. Respecto de la segunda pregunta, y tomando en cuenta el plazo previsto en la Disposición Transitoria Novena, la falta de sustitución dentro de dicho término no produce la pérdida

automática de la autorización para operar; es decir, la entidad puede continuar funcionando, mientras no exista un acto administrativo expreso de revocatoria, suspensión o cancelación emitido por el organismo de control competente.

3. En torno a la tercera pregunta, para la sustitución de autorizaciones, según los términos previstos en el artículo 144 del COMF, se deben cumplir con los requisitos previstos en el COMF (que le resulten aplicables a la respectiva entidad financiera) y la demás normativa secundaria expedida para el efecto (como aquella emitida por la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria).
4. Sobre la cuarta pregunta, la obligación contenida en la Disposición Transitoria Novena del COMF implica también la verificación de capital, patrimonio, liquidez, solvencia, los demás requisitos determinados en el COMF, la normativa expedida por la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria y demás normativa secundaria aplicable.
5. En relación con la pregunta número cinco, una entidad financiera, que fue constituida al amparo de la derogada Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, puede continuar ofreciendo todas las operaciones financieras para las cuales fue originalmente autorizada, mientras se encuentre pendiente la sustitución de su certificado por la autorización prevista en el artículo 144 del COMF, y el organismo de control competente no haya emitido un acto administrativo expreso de revocatoria, suspensión o cancelación.
6. Finalmente, en lo que respecta a la sexta y última pregunta, el incumplimiento por parte de las entidades financieras, constituidas bajo el régimen de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y que continúan operando en el año 2026, de la disposición transitoria novena del Código Orgánico Monetario y Financiero – y, por ende, de los niveles de capital, patrimonio, liquidez, solvencia y los demás requisitos determinados en el COMF y en la regulación que expida la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera y demás normativa secundaria aplicable –, puede ser objeto de sanción, de acuerdo con las disposiciones del COMF.

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

Atentamente,



**Juan Carlos Larrea
Valencia**



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia

PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. **17628**

Quito, D.M., **21 JUL 2026**

Economista

Jairo Andrei Iza Romero

PRESIDENTE

CONSEJO NACIONAL DE GOBIERNOS PARROQUIALES RURALES DE PICHINCHA - CONAGOPARE PICHINCHA

Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. CONAGOPARE-P-AIR-2026-162, de 21 de mayo del 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se reformuló la consulta inicialmente planteada mediante oficio No. CONAGOPARE-P-AIR-2026-124, de 14 de abril de 2026, en los siguientes términos:

¿De conformidad con lo previsto en los artículos 66, 69, 70 y 317 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en concordancia con el artículo 158 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (Código de la Democracia), la presidencia de una junta parroquial rural constituye una dignidad de elección popular autónoma e independiente de la calidad de vocal de la respectiva junta; o, por el contrario, se trata de una función de carácter orgánico-funcional que se deriva de la condición de vocal electo que hubiere obtenido la mayor votación dentro del correspondiente proceso electoral?

Frente a esta interrogante se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. –

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

Previo a atender la consulta formulada se remitieron los oficios No. 16397, de 23 de abril de 2026 y No. 16735, de 14 de mayo de 2026, a través de los cuales se requirió e insistió se reformule la consulta inicialmente presentada mediante oficio No. CONAGOPARE-P-AIR-2026-124, de 14 de abril de 2026. Este requerimiento fue atendido mediante oficio No. CONAGOPARE-P-AIR-2026-162, de 21 de mayo de 2026, citado al inicio del presente.

El Informe Jurídico No. 002, adjunto al oficio de consulta, suscrito por el Coordinador Jurídico del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales de Pichincha (en adelante, "CONAGOPARE PICHINCHA"), citó los artículos 63, 66, 69, 70 y 317 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización¹ (en adelante, "COOTAD"); y, 158 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador² (en adelante, "Código de la Democracia"). Con base en este marco normativo, analizó y concluyó lo siguiente:

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

² Código de la Democracia, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.578 de 27 de abril de 2009.



V. CONCLUSIONES

- *Primera. El régimen jurídico aplicable a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales debe analizarse, para efectos de la presente consulta, desde las disposiciones contenidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y en el Código de la Democracia, en cuanto regulan la integración, posesión, organización interna, representación legal y funcionamiento institucional de las juntas parroquiales rurales.*
- *Segunda. De conformidad con el régimen legal aplicable, la junta parroquial rural se integra por vocales elegidos mediante votación popular, de entre los cuales el vocal más votado asume la presidencia de la junta parroquial rural. En consecuencia, la elección popular se estructura sobre la dignidad de vocal de la junta parroquial rural, mientras que la presidencia se configura como una consecuencia legal derivada de la votación obtenida.*
- *Tercera. La presidencia de la junta parroquial rural cumple una función ejecutiva, representativa y administrativa dentro del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural; sin embargo, dicha calidad no surge de una elección popular separada o autónoma respecto de la vocalía, sino del mandato legal que atribuye la presidencia al vocal más votado.*
- *Cuarta. La diferencia de denominaciones utilizadas en distintos períodos administrativos, tales como 'vocal principal' o 'presidente de la junta parroquial rural', genera una duda jurídica objetiva y de relevancia institucional respecto de si dichas expresiones corresponden a dignidades jurídicamente distintas o a una misma dignidad de elección popular con distinta calidad funcional dentro del régimen parroquial rural.*
- *Quinta. La determinación de si la calidad de presidente o presidenta modifica la naturaleza jurídica de la dignidad de vocal, o si únicamente exterioriza la función orgánico-funcional atribuida al vocal más votado, resulta necesaria para dotar de seguridad jurídica a la gestión institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales.*
- *Sexta. La consulta que se propone formular ante la Procuraduría General del Estado debe plantearse en términos generales y abstractos, circunscrita a la aplicación del COOTAD y del Código de la Democracia, sin solicitar la calificación de candidaturas, la autorización de postulaciones, la revisión de credenciales electorales, la resolución de casos concretos ni la interpretación directa de disposiciones constitucionales.*
- *Séptima. En atención a lo expuesto, resulta jurídicamente procedente elevar consulta a la Procuraduría General del Estado a fin de que determine, dentro del régimen legal aplicable, si la denominación de presidente o presidenta de la junta parroquial rural constituye una dignidad autónoma distinta de la vocalía, o si corresponde a una calidad orgánico-funcional derivada de la condición de vocal más votado”.*

A fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficio No. 16864, de 26 de mayo de 2026, este organismo solicitó al Consejo Nacional Electoral (en adelante, “CNE”) que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta. Este requerimiento fue atendido con el oficio No. CNE-SG-2026-3576-OF, de 05 de junio de 2026, ingresado en esta Procuraduría el 8 del mismo mes y año, al cual se adjuntó el informe jurídico institucional contenido en memorando No. CNE-DNAJ-2026-0841-M, de 04 de junio de 2026.

El informe jurídico del CNE, suscrito por el Director Nacional de Asesoría Jurídica del CNE, citó los artículos 82, 217, 219, 226 y 427 de la Constitución de la República del Ecuador³ (en adelante, "CRE"); 23, 25, 100, 135, 137, 166, 167 y Disposición General Octava del Código de la Democracia; y, 5 y 6 del COOTAD; con fundamento en los cuales emitió un criterio jurídico abstentivo indicando que *"en virtud de las facultades constitucionales y legales, el Consejo Nacional Electoral, no está facultado para realizar la interpretación de la norma, ya que no forma parte de sus competencias"*.

2. Análisis. –

El artículo 238 de la CRE dispone que los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante, "GAD") gozarán de *"autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana"*. En este contexto, constituyen GAD *"las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales"*.

En concordancia, el artículo 239 de la CRE establece que el régimen de los GAD se regirá por la ley correspondiente; y, respecto de las facultades legislativas de los GAD, el artículo 240 ibidem reconoce que, *"Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias"*.

Por su parte, el artículo 255 de la CRE prescribe que cada parroquia rural *"tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá"*; y que su conformación, atribuciones y responsabilidades estarán determinadas en la ley (énfasis añadido).

En este mismo ámbito constitucional, el artículo 217 de la CRE dispone que la Función Electoral *"garantizará el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía"*, rigiéndose por principios como el de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad.

De acuerdo con el numeral 1 del artículo 219 de la CRE, en concordancia con el numeral 1 del artículo 25 del Código de la Democracia, corresponde al CNE: *"Organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente, los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados, y posesionar a los ganadores de las elecciones"* (énfasis añadido).

En armonía con las citadas disposiciones constitucionales, el artículo 66 del COOTAD establece que *"La junta parroquial rural es el órgano de gobierno de la parroquia rural. Estará integrado por los vocales elegidos por votación popular, de entre los cuales el más votado lo presidirá, con voto dirimente"* (énfasis añadido).

De manera concordante, el artículo 69 del COOTAD dispone que el **presidente de la junta parroquial rural** será *"la primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, elegido de acuerdo con los requisitos y regulaciones previstas en la ley de la materia electoral"*. A su vez, las letras a) y b) del artículo 70 ibidem establecen

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



que el presidente de la junta parroquial rural tiene las siguientes atribuciones: “a) *El ejercicio de la representación legal, y judicial del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural*; b) *Ejercer la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural*” (énfasis añadido).

En este marco, el artículo 317 del COOTAD regula las solemnidades a cumplirse en la sesión inaugural de los órganos legislativos de los GAD para la conformación de sus dignidades, y dispone en su último inciso que:

“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 (...)” (énfasis añadido).

En desarrollo de los principios que rigen la Función Electoral antes referidos, el inciso final del artículo 1 del Código de la Democracia establece que sus disposiciones regulan la “*participación popular en el ejercicio de la democracia directa para los procesos electorales y para la designación, remoción y revocatoria del mandato de las autoridades de los órganos de poder público*”, bajo criterios de pluralismo ideológico político, no discriminación e igualdad de oportunidades (énfasis añadido).

En ese orden de ideas, el artículo 90 del Código de la Democracia prevé que las elecciones de vocales de las juntas parroquiales rurales se realizarán cada cuatro años y no serán concurrentes con las elecciones nacionales. Por otra parte, el tercer inciso del artículo 91 ibidem determina que dichos vocales “*se posesionarán y entrarán en funciones el catorce de mayo del año de su elección*”.

En lo específico, el artículo 158 del Código de la Democracia, al que hace referencia la consulta, dispone que:

“Cada circunscripción que corresponde a una parroquia rural tendrá una Junta Parroquial 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” (énfasis añadido).

El artículo 159 del Código de la Democracia añade que los vocales de juntas parroquiales rurales se elegirán “*votando por las respectivas listas de las organizaciones políticas o alianzas de su preferencia establecidas mediante procesos democráticos internos o elecciones primarias, que mantendrán de forma estricta la equidad, paridad, alternabilidad y secuencialidad entre hombres y mujeres o viceversa (...)*”. Finalmente, los artículos 165 y 166 del mismo cuerpo normativo establecen que las autoridades electorales proclamarán a las y los candidatos electos conforme a la adjudicación de escaños y, una vez en firme dicha resolución, emitirán y entregarán las respectivas credenciales.

Por otro lado, es pertinente considerar que, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁴ (en adelante, “LOGJCC”), que establece los métodos y reglas de interpretación normativa, el método de interpretación literal

⁴ LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.52 de 22 de octubre de 2009.

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

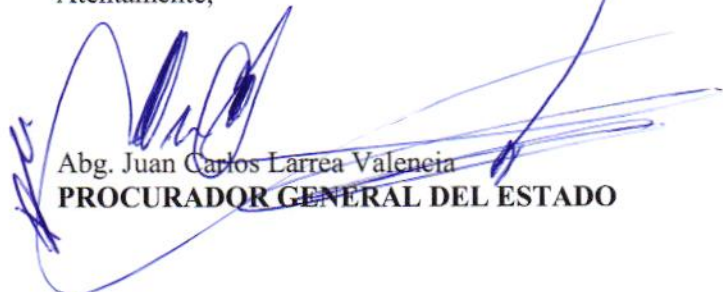
De lo manifestado anteriormente se desprende que: i) el sistema electoral, regido por la CRE y el Código de la Democracia, establece que los vocales de las juntas parroquiales rurales se eligen por listas bajo principios de paridad, proporcionalidad e igualdad, y que el orden de votación define la asignación de cargos, especialmente la presidencia; ii) el CNE es el órgano encargado de organizar el proceso electoral, proclamar resultados, adjudicar los cargos y entregar credenciales, garantizando transparencia y respeto a la voluntad popular; iii) la junta parroquial rural es el órgano de gobierno parroquial, goza de autonomía política, administrativa y financiera, y actúa bajo principios de equidad, subsidiariedad y participación ciudadana; iv) el presidente de la junta parroquial rural será el vocal que hubiere obtenido la mayor votación en el respectivo proceso electoral, y ejercerá la máxima autoridad ejecutiva dentro del GAD parroquial rural, con representación legal y judicial; v) las juntas parroquiales rurales posesionarán, 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.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 66, 69 y 317, inciso final, del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; en concordancia con el artículo 158 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador – Código de la Democracia, la presidencia de una junta parroquial rural no constituye una dignidad de elección popular autónoma e independiente, sino una función de carácter orgánico-funcional que se deriva necesariamente de la calidad de vocal electo, y recae automáticamente en el vocal que haya obtenido la mayor votación en el respectivo proceso electoral; en consecuencia, el presidente de la junta parroquial rural no es elegido como tal por el electorado, sino que adquiere dicha condición como efecto jurídico directo del resultado electoral de los vocales de la junta parroquial rural.

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.

Msc. José Cabrera Zurita
Presidente
CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Oficio No. **17636**

Quito, D.M., **21 JUL 2026**

Licenciado
Luis Gustavo Silva Vilcacundo
ALCALDE
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL
DEL CANTÓN MERA
Mera. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. GADMCM-ALCALDIA-2026-4369-O, de 13 de abril de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se reformuló la consulta inicialmente planteada en oficio No. GADMCM-ALCALDIA-2026-4310-O, de 18 de marzo de 2026, en los siguientes términos:

“1.- ¿Los recursos susceptibles de ser transferidos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados por parte de la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Amazónica de conformidad con los artículos 60 y 62 de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, tienen una naturaleza jurídica distinta a los recursos de inversión pública, de conformidad con el artículo 10 de dicha Ley, así como del artículo 55 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas?”

En caso de ser afirmativa su respuesta,

2.- ¿La construcción de cualquier obra pública municipal o metropolitana, cuya fuente de financiamiento provenga de los recursos susceptibles de ser transferidos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados por parte de la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, altera la obligación de cobro de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos de la contribución especial de mejoras dispuesta por el artículo 569 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?”

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico contenido en el memorando No. GADMCM-PROCURADURIA-2026-4359-M, de 6 de abril de 2026, suscrito por el Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Mera (en adelante “*GADM Mera*”), citó los artículos 569 y 578 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización¹ (en adelante, “*COOTAD*”); 60 letra b) y 62 letra b) de la Ley Orgánica para la Planificación y

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



Desarrollo Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica² (en adelante, “LOPICTEA”); 55 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas³ (en adelante, “COPLAFIP”); y, el pronunciamiento de este organismo contenido en el oficio No. 08663, de 4 de julio de 2012, con base en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“IV. FUNDAMENTO Y ANÁLISIS JURÍDICO

(...)

10. De las normas antes referidas se tiene que la Secretaria Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica puede transferir recursos del Fondo para el Desarrollo Sostenible a los Gobierno Municipales, mismos que serán utilizados en la inversión de servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento y gestión y reparación ambiental, convirtiendo así esto un recurso no reembolsable a la Secretaria.

11. Al ser un recurso no reembolsable a la Secretaria Técnica, esto no se convierte en inversión del Gobierno Municipal, por lo que no se puede cobrar por las obras ejecutadas con estos recursos, la contribución especial de mejoras, ya que la naturaleza de este tributo es la recuperación de la inversión realizada en dichas obras.

V. CRITERIO JURIDICO

12. Con base en los antecedentes, la normativa aplicable y el análisis jurídico realizado, esta Procuraduría Síndica considera que no es procedente el cobro de contribución especial de mejoras por la construcción de obra pública realizada con dinero producto de la transferencia de la Secretaria Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica en cumplimiento de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.

(...)” (el subrayado me corresponde).

A fin de contar con mayores elementos de análisis, este organismo, mediante oficios No. 16306, No. 16307 y No. 16308, de fecha 16 de abril de 2026, solicitó los criterios jurídicos institucionales a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante, “AME”), al Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, “MEF”) y, al Consorcio de Municipios Amazónicos y Galápagos (en adelante, “COMAGA”), respectivamente. Mediante oficios No. 16599 y No. 16600, de 6 de mayo de 2026, se insistió en dichos requerimientos al COMAGA y a la AME.

Los requerimientos fueron atendidos por: i) el MEF, mediante oficio No. MEF-CGAJ-2026-0033-O, de 23 de abril de 2026; y, ii) la AME, mediante oficio No. No. AME-DNAJ-2026-0027-O, de 8 de mayo de 2026. El COMAGA no atendió los requerimientos efectuados por este organismo.

El criterio jurídico del MEF, además de las normas citadas por la entidad consultante, citó los artículos 16, 17 y 59 de la LOPICTEA, con fundamento en los cuales concluyó:

² LOPICTEA, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 245, 21 de mayo 2018.

³ COPLAFIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.

"(...)

17636

III. RESPUESTA:

En relación con la primera consulta, cabe señalar que, sobre la base de lo dispuesto en los artículos 16, 17 y 59 de la Ley Orgánica para la Planificación y Desarrollo Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Amazónica, no tiene a su cargo la administración del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico; y, por lo tanto, tampoco la transferencia de recursos a los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados.

*Concordantemente, los artículos 60 y 62 de la Ley en mención, norman lo relativo al Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico (Art. 59 de la LOPDICTEA), que se financia con una asignación equivalente al 4% del precio de venta por cada barril de petróleo que se extraiga en dicha Circunscripción Territorial; fondo cuyos recursos son **distribuidos y transferidos directamente** por el **Banco Central del Ecuador** a los Gobiernos Autónomos Descentralizados beneficiarios (Art. 60 de la LOPDICTEA); y, utilizados conforme lo dispuesto en el artículo 62 de la mencionada Ley; por lo que no tienen relación con la consulta formulada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Mera.*

Por lo expuesto, resulta inviable atender las consultas realizadas por el GAD Municipal del cantón Mera" (énfasis corresponde al texto original).

Por su parte, el criterio jurídico de la AME, además de lo previamente mencionado, citó los artículos 238 y 240 de la Constitución de la República del Ecuador⁴ (en adelante, "CRE"); 7, 9, 57, 59, 60, 574, 575 y 576 del COOTAD, con fundamento en los cuales concluyó lo siguiente:

"(...)

4. CRITERIO JURÍDICO

En mérito de lo expuesto, esta Dirección Nacional de Asesoría Jurídica de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, emite el siguiente criterio:

- Los recursos transferidos por la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, constituyen inversión pública, en los términos del artículo 55 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, sin perjuicio de su carácter no reembolsable.

- La fuente de financiamiento de la obra pública no altera la configuración del hecho generador de la contribución especial de mejoras, el cual se fundamenta en el beneficio que reciben los inmuebles.

- En consecuencia, es jurídicamente procedente el cobro de la contribución especial de mejoras, aún cuando la obra haya sido financiada con recursos del Fondo para el

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



Desarrollo Sostenible Amazónico, siempre que se cumplan los presupuestos legales para su determinación.

- Sin perjuicio de lo anterior, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales podrán, en ejercicio de su potestad normativa, establecer exoneraciones o reducciones mediante ordenanza, en atención a criterios de política pública, equidad social o destino específico de los recursos" (lo subrayado me corresponde).

De lo expuesto se observa que el informe jurídico de la entidad consultante difiere del criterio jurídico de la AME. Así, para el GADM Mera no es procedente el cobro de la contribución especial de mejoras cuando se trate de la construcción de una obra pública financiada con recursos del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico, al considerarlos no reembolsables y por tanto, carentes de la naturaleza de inversión pública. Por su parte, la AME considera jurídicamente procedente el cobro del tributo referido, sin perjuicio de la potestad de establecer exoneraciones o reducciones mediante la ordenanza respectiva. Finalmente, el MEF señala que la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica no tiene a su cargo ni la administración ni la transferencia de los recursos del Fondo antes mencionado, pues aquellos son distribuidos y transferidos por el Banco Central del Ecuador. En tal virtud, concluye que es inviable atender las consultas realizadas por el GADM Mera.

2. Análisis. -

A efectos de facilitar el estudio de las consultas, el análisis se dividirá en los siguientes puntos: i) Naturaleza del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica; y, ii) Contribución especial de mejoras y su cobro respecto de recursos no reembolsables.

2.1. Naturaleza del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. -

El artículo 274 de la CRE prevé que los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante, "GAD"), en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables, "tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley". Similar previsión consta en el artículo 175 del COOTAD (el subrayado me corresponde).

El artículo 207 del COOTAD contempla que el objetivo de dichas transferencias es compensar a los GAD "por la explotación de recursos naturales no renovables, los efectos negativos de su explotación y la disminución del patrimonio nacional". Según el artículo 209 del COOTAD, el destino de estas transferencias "estará orientado al desarrollo humano y protección de la naturaleza y el ambiente", sin que esto implique la evasión de las responsabilidades de prevención, mitigación y reparación de los daños ambientales y sociales; además del "financiamiento de egresos no permanentes que generen directamente acumulación de capital o activos públicos de larga duración, en los territorios donde se produzcan estos impactos", procurando la generación de infraestructura pública y de fuentes de energía limpias (lo subrayado me corresponde).

Por su parte, el artículo 62 de la LOPICTEA, al referirse a la utilización de los recursos recibidos

del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico (en adelante, "FDSA"), precisa en su letra b) que los GAD Municipales los emplearán "exclusivamente para inversión en servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento y gestión y reparación ambiental" (lo subrayado me corresponde).

El inciso posterior a la letra c) del mismo artículo agrega que los tres niveles de GAD priorizarán la inversión de esos recursos en los sectores que tengan los más altos índices de necesidades básicas insatisfechas, de riesgo y vulnerabilidad asociados a la discriminación de género y la violencia contra la mujer, así como con menor cobertura de servicios básicos. De la norma transcrita se advierte que la propia LOPICTEA califica el empleo de estos recursos como "inversión".

Por otra parte, los incisos primero y segundo del artículo 4 del COPLAFIP prevén que se someterán a este código todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la CRE, respetando "la facultad de gestión autónoma, de orden político, administrativo, económico, financiero y presupuestario" de las instituciones del sector público.

A su vez, el artículo 55 del COPLAFIP define la inversión como el conjunto de egresos y/o transacciones "que se realizan con recursos públicos para mantener o incrementar la riqueza y capacidades sociales y del Estado, con la finalidad de cumplir los objetivos de la planificación" (lo subrayado me corresponde).

En esa línea, la Procuraduría General del Estado, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 13888, de 14 de noviembre de 2025, respecto de la naturaleza de los artículos 62 de la LOPICTEA y 57 del COPLAFIP, expuso lo siguiente:

"(...)

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

(...)

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

De la normativa y pronunciamientos citados se desprende lo siguiente: i) los GAD Municipales deberán utilizar los recursos del FDSA exclusivamente para gastos de



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

3. Pronunciamiento.

En atención a los términos de la consulta, se concluye que, de conformidad con los artículos 30, 60.1 y 62 literal b) e inciso tercero de la LOPICTEA, los recursos recibidos del Fondo para el Desarrollo Sostenible deben destinarse exclusivamente a inversión en servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento y gestión y reparación ambiental; así como a proyectos de inversión orientados a prevenir la violencia de género, erradicar la violencia contra la mujer y apoyar políticas locales de igualdad; estando prohibido su uso para gasto corriente. (...) (Lo subrayado me corresponde).

Adicionalmente, la LOPICTEA regula dos tipos de Fondos, el FDSA y el Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (en adelante “Fondo Común de la CTEA”), que tiene otros fines de destinación específicos y cuya administración, al tenor de su artículo 16, le corresponde a la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (en adelante, “STCTEA”).

En este contexto, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 01141, de 1 de marzo de 2023, este organismo se pronunció sobre la naturaleza de la STCTEA en los siguientes términos:

“(…)

3. Pronunciamiento. –

En atención a los términos de su primera consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 11 de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y 11 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica es una entidad de derecho público, con personería jurídica, patrimonio y recursos económicos propios, con autonomía técnica, administrativa y financiera que no forma parte de la Función Ejecutiva.

Respecto a su segunda consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 11, 13, 16 y 66 de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial

Especial Amazónica, la administración de su Fondo Común compete a la Secretaría Técnica, previa la respectiva coordinación interinstitucional que efectúe el consejo a fin de que los proyectos que se incluyan y prioricen en el Plan Integral para la Amazonía guarden armonía con Plan Nacional de Desarrollo.

(...)” (lo subrayado me corresponde).

De lo expuesto se observa que: i) los GAD en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tienen derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esas actividades; ii) los GAD Municipales emplearán los recursos recibidos del FDSA exclusivamente para inversión en servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento y gestión y reparación ambiental, priorizando los sectores con los más altos índices de necesidades básicas insatisfechas, de riesgo y vulnerabilidad; iii) dichos recursos, en cuanto se ejecutan en las obras y servicios antes señalados, constituyen inversión pública en los términos del artículo 55 del COPLAFIP, sin que su carácter no reembolsable modifique tal naturaleza; y, iv) la LOPICTEA distingue el FDSA del Fondo Común de la CTEA, siendo este último, y no el FDSA, el que administra la STCTEA.

2.2. La contribución especial de mejoras y su cobro respecto de recursos no reembolsables.-

De acuerdo con lo previsto en el artículo 16 del Código Tributario⁵ (en adelante, “CT”), se entiende por hecho generador “al presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo”. Conforme lo dispuesto en el inciso primero del artículo 24 ibídem, el sujeto pasivo de la obligación tributaria 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 materia de contribución especial de mejoras, el artículo 569 del COOTAD establece que su hecho generador es “el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles por la construcción de cualquier obra pública municipal o metropolitana”. En concordancia, el artículo 573 ibídem precisa que existe tal beneficio cuando “una propiedad resulta colindante con una obra pública, o se encuentra comprendida dentro del área declarada zona de beneficio o influencia por ordenanza del respectivo concejo”.

El artículo 574 del COOTAD establece que el sujeto activo del tributo es “la municipalidad o distrito metropolitano en cuya jurisdicción se ejecuta la obra”; y, el artículo 575 ibídem prevé que son sujetos pasivos “los propietarios de los inmuebles beneficiados por la ejecución de la obra pública”, aclarando que las municipalidades y distritos metropolitanos “podrán absorber con cargo a su presupuesto de egresos, el importe de las exenciones que por razones de orden público, económico o social se establezcan mediante ordenanza”.

Según el artículo 576 del COOTAD, “la contribución especial tiene carácter real”, precisando que las propiedades beneficiadas, cualquiera que sea su título legal o situación de empadronamiento, “responderán con su valor por el débito tributario”. Agrega el citado artículo que “Los propietarios solamente responderán hasta por el valor de la propiedad, de acuerdo con el avalúo municipal actualizado, realizado antes de la iniciación de las obras”.

⁵ CT, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 38, de 14 de junio de 2005.



Respecto de la base de la contribución especial, el artículo 578 del COOTAD señala que ésta “*será el costo de la obra respectiva, prorrateado entre las propiedades beneficiadas, en la forma y proporción que se establezca en las respectivas ordenanzas*”.

En este sentido, mediante oficio No. 08663, de 4 de julio de 2012, la Procuraduría General del Estado concluyó lo siguiente:

"De las normas y la jurisprudencia citadas se desprende que, el hecho generador de las contribuciones especiales de mejoras, según el artículo 569 del COOTAD (...), es el beneficio proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública; que el sujeto activo de dicho tributo es la Municipalidad; y, que no forma parte integrante del hecho generador, que las obras hayan sido o no ejecutadas por el sujeto activo (Municipalidad), en virtud de que las contribuciones especiales de mejoras son tributos vinculados, que surgen de una obra en que el Estado ha efectuado gastos que benefician en forma directa a los sujetos pasivos, quienes quedan obligados al pago del tributo desde que se configura el hecho generador (lo subrayado me corresponde)."

Adicionalmente, los concejos municipales tienen la facultad de disminuir o exonerar el pago del tributo. En efecto, el inciso segundo del artículo 569 del COOTAD prevé que los concejos municipales o distritales “*podrán disminuir o exonerar el pago de la contribución especial de mejoras en consideración de la situación social y económica de los contribuyentes*”. En esa línea, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 20700, de 14 de octubre de 2022, este organismo señaló que los GAD municipales están facultados para disminuir, exonerar o extinguir contribuciones especiales mediante ordenanza, motivada en razones de orden público, económico o social y previo análisis de su impacto financiero.

De lo expuesto se observa que: i) el hecho generador de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo que la construcción de una obra pública proporciona a las propiedades inmuebles; ii) son sujetos pasivos los propietarios de los inmuebles beneficiados, y la base del tributo es el costo de la obra prorrateado entre dichas propiedades; iii) no integra el hecho generador la circunstancia de quién ejecutó la obra ni la fuente de su financiamiento; por lo tanto, el carácter no reembolsable de los recursos utilizados no altera el nacimiento ni la exigibilidad del tributo; y, iv) los concejos municipales pueden disminuir o exonerar el pago de la contribución mediante ordenanza.

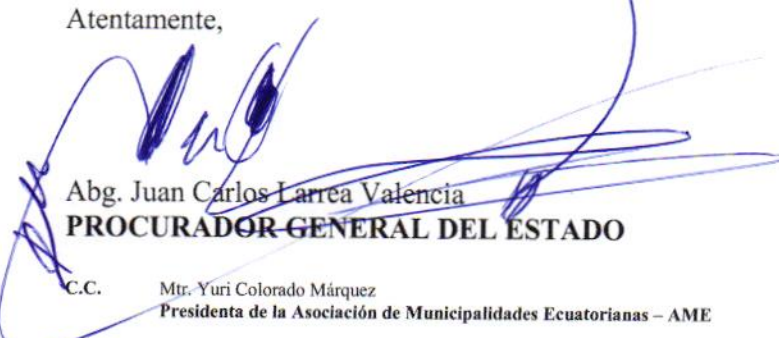
3. Pronunciamiento. –

En atención a los términos de la primera consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 175, 207 y 209 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; 16, 60 y 62 letra b) de la Ley Orgánica para la Planificación y Desarrollo Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica; y, 55 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los recursos del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico se distribuyen y transfieren a los Gobiernos Autónomos Descentralizados por el Banco Central del Ecuador y no por la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. Así, los recursos que provienen del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico constituyen inversión pública; el hecho que tengan carácter no reembolsable no altera su naturaleza jurídica.

Respecto de la segunda consulta se concluye que, según los artículos 569, 574, 575 y 578 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la fuente de financiamiento de la obra pública no altera la obligación de cobro de la contribución especial de mejoras, cuyo hecho generador es el beneficio real o presuntivo que la obra proporciona a las propiedades inmuebles, con independencia de quién la ejecute y del origen de los recursos con que se financie. Por otra parte, los concejos municipales tienen la facultad para disminuir o exonerar su pago mediante ordenanza, en consideración de la situación social y económica de los contribuyentes.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia

PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Mtr. Yuri Colorado Márquez
Presidenta de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas – AME

Econ. Sariha Belén Moya Angulo
Ministra de Economía y Finanzas

Anexos: Oficio No. 08663, de 04 de julio de 2012.

Oficio No. 17654

Quito, D.M., 22 JUL 2026

Licenciado
Luis Dario Villacrés Román
DIRECTOR EJECUTIVO
AGENCIA NACIONAL DE TRÁNSITO - ANT
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. ANT-ANT-2026-0170-OF, de 15 de abril de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se formuló la siguiente consulta:

“1.Cuál es el alcance de la expresión ‘cualquier otro cobro conexo’ contenida en la Disposición General Trigésima Quinta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y qué rubros deben entenderse comprendidos dentro de ella; en particular, si dicha expresión incluye o no la tasa correspondiente al Sistema Público para Pago de Accidentes de Tránsito (SPPAT), la tasa correspondiente a la Junta de Beneficencia de Guayaquil y el valor correspondiente a la emisión de placas de identificación vehicular por primera vez, así como cualquier otro rubro de naturaleza análoga que se recaude con ocasión del proceso de matriculación vehicular”.

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico adjunto al oficio de consulta contenido en memorando No. ANT-DAJ-2026-0635-M, de 15 de abril de 2026, suscrito por la Directora de Asesoría Jurídica de la Agencia Nacional de Tránsito (en adelante, “ANT”) citó los artículos 82, 225, 226, 227, 237, 425 y 426 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 14, 22, 25, 26 y 28 del Código Orgánico Administrativo² (en adelante, “COA”); 16, 103, 104 y segundo artículo innumerado a continuación del artículo 214.z de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial³ (en adelante, “LOTTTSV”); la Disposición Reformatoria Séptima de la Ley Orgánica de Transparencia Social⁴ (en adelante, “LOTS”); la Disposición General Trigésima Quinta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁵ (en adelante, “COPLAFIP”); 285 y 286 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁶ (en adelante, “COOTAD”); 177 del Reglamento General para la Aplicación de la LOTTTSV⁷ (en adelante, “RGALOTTTSV”); 11, 17 y 119 del Reglamento de Procedimientos y Requisitos para la Matriculación Vehicular⁸ (en adelante, “Reglamento para Matriculación”); y, la Resolución No. 025-DIR-2023-ANT⁹, que contiene el “Cuadro tarifario de

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

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

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

⁴ LOTS, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 112 de 28 de agosto de 2025.

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

⁶ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

⁷ RLOTTTSV, emitido mediante Decreto Ejecutivo No. 1196, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 731 de 25 de junio de 2012.

⁸ Reglamento para Matriculación, emitido mediante Resolución No. 008-DIR-2017-ANT, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 151 de 24 de octubre de 2025.

⁹ Resolución No. 025-DIR-2023-ANT, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 505 de 26 de febrero de 2024.



valores de los derechos por los servicios que presta la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial”, que entró en vigencia a partir del 01 de enero de 2024. Con estos fundamentos analizó y concluyó:

“(…)

IV. CRITERIO JURÍDICO

En atención a la consulta formulada, esta Dirección de Asesoría Jurídica emite el siguiente criterio jurídico institucional:

1. La exoneración prevista en la Disposición General Trigésima Quinta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas resulta aplicable a los vehículos cuya transferencia, donación, adjudicación o adquisición por parte de instituciones del sector público se produzca con posterioridad al 28 de agosto de 2025.
2. La referida exoneración no resulta aplicable a los vehículos incorporados al patrimonio institucional con anterioridad al 28 de agosto de 2025, aun cuando respecto de ellos se generen con posterioridad obligaciones de matrícula vehicular anual, tasas de revisión técnica vehicular, tasas ambientales y demás cobros conexos.
3. (...)
4. La ANT, sus Direcciones Provinciales, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y las mancomunidades, que tengan competencias sobre matriculación vehicular, revisión técnica vehicular o cobros asociados, deben aplicar la exoneración únicamente respecto de los vehículos comprendidos en la disposición y cuyo ingreso al patrimonio institucional se haya producido con posterioridad al 28 de agosto de 2025, absteniéndose de exigir el pago de la matrícula vehicular anual, de las tasas de revisión técnica vehicular, de las tasas ambientales y de los demás cobros conexos que tengan naturaleza anual y se encuentren directa e inmediatamente vinculados al proceso de matriculación vehicular o revisión técnica vehicular.
5. Esta Dirección de Asesoría Jurídica considera que la tasa correspondiente al Sistema Público para Pago de Accidentes de Tránsito (SPPAT) no se encuentra comprendida dentro de la expresión 'cualquier otro cobro conexo' contenida en la Disposición General Trigésima Quinta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, por tratarse de un rubro con regulación legal específica y autónoma en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que dispone su pago anual para todos los vehículos a motor, sean de propiedad pública o privada, y únicamente exonera a los vehículos del sector público del pago de multas y recargos adeudados a dicho sistema.
6. Esta Dirección de Asesoría Jurídica considera que la tasa correspondiente a la Junta de Beneficencia de Guayaquil no se encuentra comprendida dentro de la expresión 'cualquier otro cobro conexo' contenida en la Disposición General Trigésima Quinta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, por tratarse de un rubro con fuente normativa propia, beneficiario específico y régimen diferenciado, cuya recaudación conjunta con la matrícula vehicular responde a una vinculación operativa, mas no a una identidad jurídica con la matrícula vehicular anual ni con sus rubros conexos.
7. Esta Dirección de Asesoría Jurídica considera que el valor correspondiente a la emisión de placas de identificación vehicular por primera vez no se encuentra comprendido dentro de la expresión 'cualquier otro cobro conexo' contenida en la Disposición General Trigésima Quinta del Código Orgánico de Planificación

y Finanzas Públicas, por tratarse de un servicio específico, sujeto a regulación procedimental y tarifaria propia” (lo subrayado me corresponde).

A fin de contar con mayores elementos de análisis, este organismo solicitó, mediante oficios No. 16369 y No. 16370, de 21 de abril de 2026, los criterios jurídicos de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante, “AME”) y del Servicio Público para Pago de Accidentes de Tránsito (en adelante, “SPPAT”), respectivamente. Con oficio No. 16695, de 13 de mayo de 2026, se insistió en dicho requerimiento al SPPAT.

Los requerimientos realizados por este organismo fueron atendidos por: i) la AME, mediante oficio No. AME-DNAJ-2026-0028-O, de 08 de mayo de 2026, ingresado en este organismo el 11 de los mismos mes y año; y, ii) el SPPAT, a través del memorando No. SPPAT-DAJ-2026-0115-M, de 28 de mayo de 2026, ingresado en esta Procuraduría el 1 de junio de 2026.

El criterio jurídico de la AME, además de las normas antes referidas, citó los artículos 1 y 240 de la CRE; 55 letra f) del COOTAD; 102 de la LOTTTSV; y, 1 y 5 del Decreto Ejecutivo No. 805¹⁰, concluyendo lo siguiente:

“(…)

IV. Conclusiones. –

4.1. *La Disposición General Trigésima Quinta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, determina que las instituciones del sector público estarán exentas del pago de matrícula vehicular anual, tasas de revisión técnica vehicular, tasas ambientales y cualquier otro cobro conexo; lo que circunscribe la exoneración a aquellos rubros directamente relacionados con la renovación anual que permite al vehículo mantener su registro, (...).*

4.2. *Se debe entender por ‘cualquier otro cobro conexo’ todo rubro que se aporte directa o indirectamente a una institución pública, cuyo efecto principal sea permitir la circulación normal y regulada de los vehículos por la red vial pública.*

4.3. *La matriculación anual de todo vehículo, pertenezca este a personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, tiene como finalidad asegurar la fiabilidad técnica de los vehículos, mantener registros permanentes y actualizados, y cubrir rubros destinados a la preservación ambiental, mejoramiento vial, entre otros, cuyos efectos son duraderos sin necesidad de un evento que los active.*

4.4. *El Sistema Público para el Pago de Accidentes de Tránsito (SPPAT), no tiene como objeto principal la gestión vehicular ni la cobertura de daños materiales, sino la atención a las personas víctimas de accidentes de tránsito. Para su activación se requiere: i) la existencia de un accidente de tránsito; ii) la presencia de víctimas con lesiones que necesiten atención médica o la existencia de víctimas fatales; y iii) el traslado de estas a centros de salud.*

4.5. *En consecuencia, el pago del SPPAT, es de carácter preventivo en favor de los usuarios de la red vial nacional, pues no se enfoca en el vehículo, sino en la protección de los derechos a la salud, a la vida y a la integridad física de las personas, garantizando una cobertura mínima de atención médica emergente.*

¹⁰ Decreto Ejecutivo No. 805, publicado en el Registro Oficial No. 635 de 25 de noviembre de 2015.



4.6. Por lo tanto, el pago del SPPAT, no se encuentra comprendido dentro de la exoneración del pago de la matriculación vehicular, ya que responde a una finalidad distinta. Su omisión en vehículos de instituciones públicas dejaría sin cobertura mínima de salud tanto a sus ocupantes como a terceros, lo que podría acarrear responsabilidades estatales.

4.7. Es decir, el punto de convergencia entre el proceso de matriculación con el pago al SPPAT, es circunstancial en el momento del pago, más no por esto corresponde al mismo servicio.

4.8. En consecuencia, y conforme a los argumentos expuestos, se concuerda con el análisis jurídico emitido mediante Memorando Nro. ANT-DAJ-2026-0635-M (...). (Lo subrayado me corresponde).

Por su parte, el criterio jurídico del SPPAT, en adición a las normas antes referidas, citó los artículos 3, 4, 22 y 25 del COA; y, 15 y 82 de la Norma Técnica del Servicio Público para Pago de Accidente de Tránsito, con fundamento en los cuales analizó y concluyó:

“(…)

CONCLUSIÓN

La expresión ‘cualquier otro cobro conexo’ (...) debe interpretarse en relación con aquellos rubros directamente vinculados al proceso de matriculación vehicular, revisión técnica, control administrativo o habilitación del vehículo para su circulación.

(…)

El hecho de que la tasa SPPAT se recaude conjuntamente con los valores de matriculación vehicular constituye únicamente un mecanismo operativo de cobro y recaudación establecido legalmente, sin que ello implique que dicha tasa adquiera la calidad de ‘tasa conexas’ a la matriculación vehicular.

(…)

Conforme el principio de legalidad y seguridad jurídica, las exoneraciones deben interpretarse restrictivamente y únicamente en los casos expresamente previstos en la ley, por lo que no resulta jurídicamente procedente extender la exoneración prevista (...) a la tasa SPPAT”.

De lo expuesto se observa, respecto del alcance de la expresión “cualquier otro cobro conexo”, que la ANT sostiene que aquella no comprende la tasa correspondiente al SPPAT, la tasa correspondiente a la Junta de Beneficencia de Guayaquil ni el valor correspondiente a la emisión de placas de identificación vehicular por primera vez por tratarse, según su criterio, de rubros con regulación específica y autónoma. En este sentido, la AME y el SPPAT coinciden con la ANT en que la tasa correspondiente al SPPAT no se encontraría comprendida en la expresión “cualquier otro cobro conexo” prevista en la Disposición General Trigésima Quinta del COPLAFIP al considerar que dicho rubro tiene naturaleza y finalidad distintas de aquellas vinculadas a la matriculación vehicular, revisión técnica, control administrativo o habilitación del vehículo para su circulación. Asimismo, señalan que su recaudación conjunta con los valores correspondientes a la matriculación vehicular constituye un mecanismo operativo de cobro que no modifica su naturaleza jurídica.

17654

2. Análisis. -

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado en la consulta, el presente análisis se estructura en los siguientes puntos: i) Tasa correspondiente al SPPAT, impuesto a favor de la Junta de Beneficencia de Guayaquil y a la emisión de placas de identificación vehicular por primera vez; y, ii) Alcance de la exoneración de matrícula vehicular y tasas conexas prevista en la Disposición General Trigésima Quinta del COPLAFIP.

2.1. Tasa correspondiente al SPPAT, el impuesto a favor de la Junta de Beneficencia de Guayaquil y a la emisión de placas de identificación vehicular por primera vez. -

De conformidad con lo previsto en el inciso segundo del artículo 103 de la LOTTTSV, el documento que acredite el contrato de seguro obligatorio para siniestros de tránsito, Sistema Público para el Pago de Accidentes de Tránsito, "será documento habilitante antes de la matriculación y circulación de un vehículo" (lo subrayado me corresponde). Agrega el inciso primero del segundo artículo innumerado luego del artículo 214Z de la LOTTTSV que todos los vehículos a motor, sin restricción de ninguna naturaleza, sea de propiedad pública o privada, "deberán cancelar anualmente la tasa por el servicio que se preste a través del Sistema Público para Pago de Accidentes de Tránsito, en conjunto con los valores correspondientes a la matriculación vehicular", según la calendarización establecida para el efecto por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (lo subrayado me corresponde). En este sentido, el inciso final del segundo artículo innumerado luego del artículo 214Z de la LOTTTSV "exonera el pago de multas y recargos adeudados al Sistema Público para Pago de Accidentes de Tránsito a los vehículos del sector público".

Por su parte, el artículo 103 de la Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana reformó los numerales 4 y 6 del artículo 1 de la Ley de Impuestos para la Junta de Beneficencia de Guayaquil. En lo pertinente, el numeral 4 dispone:

"Los propietarios de automotores, cuyo avalúo no supere la cantidad de diez mil dólares de los Estados Unidos de América, pagarán a favor de la H. Junta de Beneficencia de Guayaquil la cantidad de diez dólares al momento de obtener su matrícula anual en la Comisión de Tránsito del Guayas; si los automotores superarán este avalúo, pagarán quince dólares. Este impuesto será recaudado en la forma prevista por la ley y deberá ser remitido por el agente recaudador, dentro de los cinco primeros días de cada mes directamente al tesorero de la H. Junta de Beneficencia de Guayaquil.

Los automotores de transporte público, incluidos los taxis, pagarán únicamente el 50% de este valor".

Por otra parte, respecto de la emisión de placas de identificación vehicular, el numeral 10 del artículo 20 de la LOTTTSV establece que es función del Directorio de la ANT fijar "los valores de los derechos de los títulos habilitantes y demás documentos valorados, en el ámbito de su competencia". A su vez, el numeral 16 del mismo artículo le atribuye la facultad de expedir los reglamentos necesarios para el cumplimiento de sus fines y objetivos.

En concordancia con ello, el artículo 21 de la LOTTTSV dispone que el Directorio emitirá sus pronunciamientos mediante resoluciones motivadas, que serán publicadas en el Registro Oficial. Por su parte, el numeral 4 del artículo 29 ibidem atribuye al Director Ejecutivo de la ANT la función de elaborar las regulaciones y normas técnicas para la aplicación de la ley y su reglamento, y someterlas a aprobación del Directorio; y, el numeral 19 del mismo artículo le asigna la atribución de recaudar, administrar y controlar los recursos económicos y patrimoniales de la institución.



En cuanto a los recursos y patrimonio de la ANT, el artículo 30 de la LOTTTSV incluye, entre otros, los provenientes de los derechos por el otorgamiento de licencias, matrículas, placas y títulos habilitantes para la operación de servicios de transporte, tránsito y seguridad vial dentro del ámbito nacional, sin incluir las jurisdicciones regionales, metropolitanas o municipales que asuman las competencias respectivas.

De otro lado, el inciso primero del artículo 101A de la LOTTTSV prevé que todo vehículo, sin excepción, deberá circular portando dos placas de identificación vehicular, que serán reguladas, autorizadas y entregadas por la ANT o por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante “GAD”) que, en ejercicio de sus competencias exclusivas, hayan obtenido la autorización para su otorgamiento por parte del ente encargado de las competencias a nivel nacional. Al efecto, mediante Resolución No. 001-DIR-2026-ANT, de 14 de enero de 2026, el Directorio de la ANT expidió la normativa que contiene los valores específicos relativos a series nuevas y duplicados de placas de identificación vehicular.

De lo manifestado se observa que: i) el SPPAT constituye documento habilitante antes de la matriculación y circulación de un vehículo; ii) todos los vehículos a motor, sin distinción, sean de propiedad pública o privada, deben pagar anualmente la tasa por el servicio que se preste a través del SPPAT, junto con los valores correspondientes a la matriculación vehicular, según la calendarización emitida por la ANT; iii) respecto de dicho Sistema, el legislador ha previsto para los vehículos del sector público la exoneración del pago de multas y recargos adeudados; iv) el rubro a favor de la Junta de Beneficencia de Guayaquil se encuentra regulado como un impuesto cuyo pago se efectúa al momento de obtener la matrícula anual; y, v) la LOTTTSV distingue, dentro de los recursos de la ANT, los derechos por el otorgamiento de licencias, matrículas, placas y títulos habilitantes, y la Resolución No. 001-DIR-2026-ANT contempla valores específicos relativos a series nuevas y duplicados de placas de identificación vehicular.

2.2. El alcance de la exoneración de matrícula vehicular y tasas conexas prevista en la Disposición General Trigésima Quinta del COPLAFIP. -

De acuerdo con lo previsto en el inciso primero del artículo 103 de la LOTTTSV, la ANT o los GAD, dentro del ámbito de sus competencias, “emitirán la matrícula previo pago de las tasas e impuestos correspondientes” y el cumplimiento de los requisitos previstos en el Reglamento y en las ordenanzas que para el efecto se expidan, según corresponda.

En este contexto, la Disposición General Trigésima Quinta del COPLAFIP, agregada por la Disposición Reformativa Séptima de la LOTS, establece lo siguiente:

“TRIGÉSIMA QUINTA.- Exoneración de matrícula vehicular y tasas conexas.- Las instituciones del sector público estarán exentas del pago de matrícula vehicular anual, tasas de revisión técnica vehicular, tasas ambientales, y cualquier otro cobro conexo, respecto de los vehículos que les sean transferidos, donados o adjudicados, o cuando actúen como compradores en cualquier circunstancia, inclusive cuando la transferencia de la propiedad se realice en aplicación de la normativa vigente respecto a bienes incautados y comisados” (lo subrayado me corresponde).

De la disposición transcrita se desprende que la exoneración prevista por el legislador se refiere, de manera expresa, al pago de matrícula vehicular anual, tasas de revisión técnica vehicular, tasas ambientales y cualquier otro cobro conexo, respecto de los vehículos que ingresen al patrimonio de instituciones del sector público bajo los supuestos previstos en la misma norma. No obstante, la disposición no define la expresión “cualquier otro cobro conexo”, por lo que su alcance debe determinarse a partir de su tenor literal y del contexto normativo en el que se inserta.

Al efecto, la Resolución No. 001-DIR-2026-ANT, al precisar las *"TASAS GENERALES MATRICULACIÓN DE VEHÍCULOS"*, incluye las siguientes de carácter anual: *matriculación de vehículos particulares, estado, cuenta propia nuevo-usado; matriculación de vehículos particulares, estado, cuenta propia nuevo-usado (100% eléctrico); matriculación motos particulares, estado, nuevo-usado; de transporte público nuevo-usado; y, de transporte comercial nuevo-usado.*

De acuerdo con el numeral 15 del artículo 74 del COPLAFIP, al ente rector del Sistema Nacional de Finanzas Públicas le corresponde dictaminar, *"en forma previa, obligatoria y vinculante"*, sobre todo proyecto de ley, decreto, acuerdo, resolución o cualquier otro instrumento legal o administrativo *"que tenga impacto en los recursos públicos o que genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del Sector Público no Financiero"*, excepto a los GAD.

La Resolución No. 001-DIR-2026-ANT, entre sus considerandos, prevé lo siguiente:

"Que, mediante oficio No. MEF-VGF-2025-0902-O el Ministerio de Economía y Finanzas emite Dictamen de impacto fiscal para la aprobación del Tarifario de Servicios Institucionales de la ANT para el 2026 y 2027, en el cual indica textual: 'III. PRONUNCIAMIENTO: En mérito de lo expuesto, con base en los informes técnico y jurídico que se aparejan, al amparo de lo dispuesto por el artículo 286 de la Constitución de la República y en el numeral 15 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; en ejercicio de la delegación conferida a este Viceministerio a través del Acuerdo Ministerial No. 0104B de 29 de agosto de 2018, el Ministerio de Economía y Finanzas emite dictamen favorable para la aprobación del tarifario de servicios institucionales de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, para los años 2026 y 2027'".

En tal virtud, la entidad consultante cuenta con el dictamen favorable para la aprobación de su tarifario de servicios, entre los que se encuentran rubros y tasas correspondientes a habilitación y matriculación vehicular. Sin perjuicio de ello, corresponde precisar que la competencia de este organismo se circunscribe a la inteligencia o aplicación general de normas jurídicas, por lo que no le corresponde fijar, modificar o determinar montos tarifarios específicos, ni sustituir a la autoridad competente en la administración y aplicación de su tarifario.

Por otra parte, el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹¹ (en adelante, *"LOGJCC"*), que contiene reglas de interpretación constitucional y ordinaria, contempla en sus numerales 5 y 6 lo siguiente:

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

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

En adición, conviene recordar que el numeral 1 del artículo 18 del Código Civil (en adelante, *"CC"*) señala que cuando el sentido de la ley es claro *"no se desatenderá a su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu"*. Asimismo, los artículos 4 y 13 del Código Tributario (en adelante, *"CT"*) disponen lo siguiente:

"Art. 4.- Las leyes tributarias determinarán el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse conforme a este Código.

¹¹ LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.



Art. 13.- 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.

Las palabras empeladas en la ley tributaria se entenderán conforme a su sentido jurídico, técnico o usual, según proceda, a menos que se les haya definido expresamente.

Cuando una misma ley tributaria contenga disposiciones contradictorias, primará la que más se conforme con los principios de la tributación” (el subrayado me corresponde).

Desde esta perspectiva, la expresión “cualquier otro cobro conexo” no puede ser leída de manera aislada, sino en relación con los rubros expresamente mencionados en la Disposición General Trigésima Quinta del COPLAFIP: matrícula vehicular anual, tasas de revisión técnica vehicular y tasas ambientales. En tal sentido, la conexidad exigida por la norma debe referirse a cobros vinculados con dichos conceptos y con el proceso de matriculación vehicular anual, sin que el solo hecho de que un rubro se recaude u ocasione al momento de la matriculación determine, por sí mismo, su inclusión dentro de la exoneración.

Esta distinción resulta relevante respecto del rubro a favor de la Junta de Beneficencia de Guayaquil, pues la norma que lo regula lo identifica expresamente como un impuesto, cuyo pago se realiza al momento de obtener la matrícula anual y cuya recaudación debe ser remitida directamente al tesorero de dicha entidad. En consecuencia, aunque dicho impuesto se pague con ocasión de la obtención de la matrícula anual, su fuente normativa, naturaleza tributaria y destino específico son distintos de las tasas de matriculación, revisión técnica vehicular, tasas ambientales y demás cobros conexos a los que se refiere la Disposición General Trigésima Quinta del COPLAFIP.

En tal contexto, se observa que: i) la emisión de matrículas corresponde a la ANT o a los GAD, según el ámbito de sus competencias y previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa aplicable; ii) la Disposición General Trigésima Quinta del COPLAFIP prevé, a favor de las instituciones del sector público, una exoneración del pago de matrícula vehicular anual, tasas de revisión técnica vehicular, tasas ambientales y cualquier otro cobro conexo, respecto de los vehículos previstos en dicha disposición; iii) la norma consultada no define la expresión “cualquier otro cobro conexo” por lo que su alcance debe determinarse a partir de su tenor literal, de su ubicación dentro de una disposición sobre matrícula vehicular y tasas conexas, y del contexto normativo que regula la matriculación vehicular anual, la revisión técnica vehicular y las tasas ambientales; iv) al tratarse de una exoneración, su aplicación debe sujetarse a los términos expresamente previstos por la ley, sin extenderse a rubros no comprendidos en su texto; y, v) el rubro a favor de la Junta de Beneficencia de Guayaquil se encuentra regulado como un impuesto, con fuente normativa y destino específico, por lo que no se subsume, por el solo hecho de pagarse al momento de obtener la matrícula anual, dentro de las tasas o cobros conexos previstos en la Disposición General Trigésima Quinta del COPLAFIP.

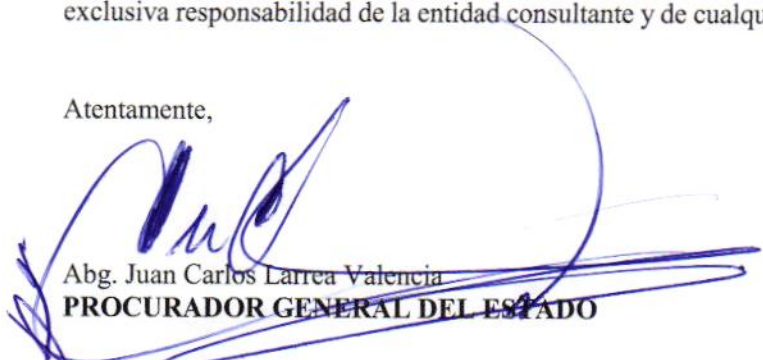
3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 101A, 103 y segundo artículo innumerado agregado a continuación del artículo 214Z de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; 103 de la Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana; 4 y 13 del Código Tributario; y, la Disposición General Trigésima Quinta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la expresión “cualquier otro cobro conexo” se refiere a valores o rubros directamente vinculados con la matrícula vehicular anual, las tasas de revisión técnica vehicular y las tasas ambientales previstas en dicha disposición, sin extenderse a conceptos que tengan fuente normativa, naturaleza jurídica o destino específico distinto.

En consecuencia, no se encuentran comprendidos en dicha expresión: i) la tasa por el servicio que se presta a través del Sistema Público para Pago de Accidentes de Tránsito, pues, además, la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial prevé únicamente la exoneración del pago de multas y recargos adeudados a dicho Sistema para los vehículos del sector público; ii) el rubro a favor de la Junta de Beneficencia de Guayaquil, por tratarse de un impuesto cuyo pago se efectúa al momento de obtener la matrícula anual; y, iii) el valor correspondiente a la emisión de placas de identificación vehicular por primera vez.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia

PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Mtr. Yuri Colorado Márquez
Presidenta de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas

Abg. Doris María García Moreno
Directora Ejecutiva del Servicio Público para Pago de Accidentes de Tránsito

Oficio No. **17655**

Quito, D.M.,

22 JUL 2026

Magíster

José Leonardo Orlando Arteaga

PREFECTO

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE MANABÍ

Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. GADPM-PREM-2026-0478-OFI, de 13 de mayo de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se reformuló la consulta inicialmente planteada en el oficio No. GADPM-PREM-2026-0332-OFI, de 2 de abril de 2026, con el siguiente tenor:

“¿Pueden los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en ejercicio de su autonomía administrativa, conforme lo previsto en el artículo 6 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, iniciar y ejecutar procesos de concursos de méritos y oposición, haciendo uso de una herramienta tecnológica institucional, distinta a la plataforma de selección del MDT contemplada en el artículo 3 de la Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal - Acuerdo Ministerial No. MDT-2022-180?”

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende lo siguiente:

Previo a atender la consulta se remitió el oficio No. 16471, de 27 de abril de 2026, a través del que se requirió se reformule la consulta inicialmente presentada mediante oficio No. GADPM-PREM-2026-0332-OFI, de 02 de abril de 2026. Este requerimiento fue atendido mediante oficio No. GADPM-PREM-2026-0478-OFI, de 13 de mayo de 2026, citado al inicio del presente.

El informe jurídico adjunto a la consulta, contenido en oficio No. GADPM-PRSI-2026-030-INF, de 13 de mayo de 2026, suscrito por el Procurador Síndico (S) del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Manabí (en adelante, “*GADP Manabí*”), citó los artículos 82, 226, 227, 228 y 229 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “*CRE*”); 5, 6, 354 y 360 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización² (en adelante, “*COOTAD*”); 3, 4, 10, 11, 12 y 98 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, “*COA*”); 3, 51, 52, 62 y 65 de la Ley Orgánica del Servicio Público⁴ (en adelante, “*LOSEP*”); 130

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

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

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

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



y 176 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público⁵ (en adelante, “RGLOSEP”); y, los Acuerdos Ministeriales No. MDT-2022-180⁶, que contiene la “Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal”, y MDT-2025-108⁷, ambos expedidos por el Ministerio de Trabajo (en adelante, “MDT”). Con estos fundamentos analizó y concluyó lo siguiente:

“3. ANÁLISIS.

(...) la Ley Orgánica del Servicio Público establece que las entidades comprendidas dentro de su ámbito de aplicación, incluidos los Gobiernos Autónomos Descentralizados, deben desarrollar sus procesos de administración del talento humano conforme a las normas técnicas emitidas por el Ministerio del Trabajo, correspondiendo a las respectivas Unidades de Administración del Talento Humano ejecutar los procedimientos administrativos relacionados con el ingreso al servicio público mediante concursos de méritos y oposición.

(...) En este contexto, se ha evidenciado que la plataforma tecnológica de selección del Ministerio de Trabajo (sic) presente limitaciones operativas y de parametrización, en razón de que en la actualidad se encuentra discurrendo el término de 180 días previsto en el Acuerdo Ministerial MDT-2025-178, lo que ocasiona inconsistencias en la configuración de los perfiles de puestos, requisitos, evaluaciones o fases del concurso que se tiene previsto llevar a cabo por el GADPM.

(...) Es así que, revisando lo establecido en el artículo 3 de la Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal, mismo que indica que los procesos de selección de personal para puestos protegidos por la carrera del servicio público, según el ámbito de dicha norma, deberán realizarse obligatoriamente a través de concursos de méritos y oposición, utilizando para el efecto la plataforma tecnológica del Ministerio del Trabajo como único medio válido para la ejecución de este proceso, se identifica que dicha disposición podría contravenir el principio de autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados, en razón de que limitaría la implementación de herramientas tecnológicas propias, afectando de esta manera el cumplimiento de la planificación del talento humano.

Sobre este problema confluyen dos aspectos, el primero es el hecho de que los GAD deben realizar su proceso de actualización de los perfiles de puestos, tal y como lo requiere la norma técnica vigente, y por otro lado llevar a cabo los procesos de selección de personal, por tanto, no se puede restringir la realización de concursos de méritos y oposición a la disponibilidad de una plataforma tecnológica con base en una norma técnica contenida en un Acuerdo Ministerial, cuando existe una norma Orgánica como lo es el COOTAD que garantiza la autonomía prohibiendo, entre otras cosas, interferir en su organización administrativa.

⁵ RGLOSEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 1 de abril de 2011.

⁶ Acuerdo Ministerial No. MDT-2022-180, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 170 de 17 de octubre de 2022.

⁷ Acuerdo Ministerial No. MDT-2025-108, publicado en el Registro Oficial No. 120 de 9 de septiembre de 2025.

17655

En consecuencia, el no uso temporal de la herramienta tecnológica SITH responde a una medida institucional orientada a preservar la legalidad, transparencia y validez del proceso, evitando la ejecución de un concurso que pudiera resultar afectado por limitaciones técnicas ajenas a la voluntad institucional.

Por lo tanto, el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Manabí, en ejercicio de su autonomía administrativa y dentro del marco de la normativa vigente, se encuentra facultado para adoptar mecanismos administrativos que permitan ejecutar los concursos de méritos y oposición.

Con base en lo expuesto, esta Procuraduría Síndica considera que, en aplicación de la autonomía administrativa, la Dirección de Talento Humano puede continuar con la ejecución de las acciones necesarias para llevar a cabo el proceso de selección a través del concurso de méritos y oposición. Para lo cual, se encuentra plenamente facultada para hacer uso de una herramienta tecnológica institucional que contribuya al desarrollo de su proceso de selección, pudiendo prescindir de la plataforma tecnológica de selección del Ministerio de Trabajo en razón de que esta, a la presente fecha, se encuentre en un proceso de ajuste y actualización.

4. PRONUNCIAMIENTO

En razón de que los actos administrativos de las entidades que comprenden el sector público deben expedirse con base en disposiciones claras emanadas por autoridad competente que causen efectos jurídicos, sustentados en los principios de seguridad jurídica, legalidad y autonomía, esta Procuraduría Síndica considera que, la garantía de la autonomía establecida en el artículo 6 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD en la que se establece, entre otras cosas, la prohibición de interferir en la organización administrativa de los GAD, tiene prevalencia sobre lo previsto en el artículo 3 de la Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal contenida en el Acuerdo Ministerial No. MDT-2022-180, encontrándose facultados los GAD para hacer uso de una herramienta tecnológica institucional que contribuya al desarrollo de sus concursos de mérito y oposición, pudiendo prescindir de la plataforma tecnológica de selección del Ministerio de Trabajo, más aún si esta se encuentre en un proceso de ajuste y actualización.” (Énfasis añadido).

Con el fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficio No. 16773, de 18 de mayo de 2026, la Procuraduría General del Estado solicitó al Ministerio de Trabajo (en adelante, “MDT”) que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de consulta.

El MDT atendió el requerimiento mediante oficio No. MDT-SN-2026-0370-O, de 29 de mayo de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día. En dicho criterio, además de los fundamentos jurídicos señalados por la entidad consultante, citó los artículos 233 de la CRE; 2 de la LOSEP; 117 y 185 del RGLOSEP; 3 y 8 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2022-180. Con esta base emitió el siguiente criterio jurídico institucional:

“3. PRONUNCIAMIENTO:

per

(...) En relación a su consulta, es menester señalar que conforme el artículo 228 de la Constitución de la República del Ecuador se dispone que el ingreso al servicio público se realizará mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley. En concordancia con ello, el artículo 299 de la Norma Suprema reconoce la calidad de servidoras y servidores públicos a todas las personas que prestan servicios en el sector público.

En el ámbito de los gobiernos autónomos descentralizados, el Código Orgánico de Organización Territorial - COOTAD, reconoce la autonomía en la administración del talento humano; no obstante, establece que las y los servidores públicos se regirán por el marco general que establezca la Ley Orgánica del Servicio Público.

(...) En este contexto, esta cartera de Estado expidió el Acuerdo Ministerial MDT-2022-180, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial Nro. 170, del 17 de octubre de 2022, mediante el cual se emitió la 'Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal'.

El artículo 3 de la mencionada norma técnica, en concordancia con la Ley Orgánica del Servicio Público y el artículo 360 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece de manera expresa que los procesos de selección de personal para puestos protegidos por la carrera del servicio público deberán realizarse obligatoriamente a través de concursos de méritos y oposición, utilizando para el efecto la Plataforma Tecnológica de Selección de Personal del Ministerio del Trabajo.

Finalmente, el artículo 8 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2022-180 dispone que la Unidad de Administración del Talento Humano es la encargada de aplicar el Subsistema de Selección de Personal para los concursos de méritos y oposición de la institución. (...)” (énfasis añadido).

De lo expuesto se desprende que el GADP Manabí sostiene que, de acuerdo con el COOTAD, la administración del talento humano de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante, “GAD”) es autónoma. En tal virtud, considera que se encuentra plenamente facultado para utilizar una herramienta tecnológica institucional propia para llevar a cabo concursos de méritos y oposición. Por su parte, el MDT sostiene que debe usarse de manera obligatoria la Plataforma Tecnológica de Selección de Personal del MDT para llevar a cabo concursos de méritos y oposición.

2. Análisis. -

El artículo 228 de la CRE determina que “El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley”, exceptuando de dicho requerimiento únicamente a las autoridades de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Dicho artículo advierte que su inobservancia “provocará la destitución de la autoridad nominadora” (énfasis añadido).

17655

En línea con lo expuesto, el artículo 229 ibídem define como servidoras o servidores públicos a *“todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”*. El inciso segundo de dicho articulado señala también que *“Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores”* (énfasis añadido).

Por otra parte, la LOSEP contempla en su artículo 3 cuál es su ámbito de aplicación, y el numeral 2 del artículo ibídem señala que las disposiciones de dicha ley, en materia de recursos humanos y remuneraciones, son aplicables a *“Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales”* (énfasis añadido).

Respecto de la administración del talento humano en los GAD, el inciso final del artículo 51 de la LOSEP establece que corresponde a sus unidades de administración del talento humano *“la administración del sistema integrado de desarrollo del talento humano en sus instituciones, observando las normas técnicas expedidas por el Ministerio del Trabajo como órgano rector de la materia”* (énfasis añadido). En concordancia, el literal i) del artículo 52 ibídem prevé que es responsabilidad de dichas unidades *“Aplicar las normas técnicas emitidas por el Ministerio del Trabajo, sobre selección de personal, capacitación y desarrollo profesional con sustento en el Estatuto, Manual de Procesos de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos Genérico e Institucional”*.

En este contexto, el MDT – entre otras normas técnicas⁸ – expidió el Acuerdo Ministerial No. MDT-2022-180, que contiene la *“Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal”*. El artículo 2 dispone que su ámbito de aplicación es obligatorio para las entidades determinadas en el artículo 3 de la LOSEP, dentro de las cuales se encuentran los GAD.

En suma, el artículo 3 de dicha norma técnica establece de forma expresa:

“Art. 3.- Plataforma Tecnológica de Selección de Personal del Ministerio del Trabajo.- Los procesos de selección de personal para puestos protegidos por la carrera del servicio público, según el ámbito de esta norma, deberán realizarse obligatoriamente a través de concursos de méritos y oposición, utilizando para el efecto la plataforma tecnológica del Ministerio del Trabajo como único medio válido para la ejecución de este proceso” (énfasis añadido).

Por otra parte, los artículos 5 y 6 del COOTAD, respectivamente, reconocen el principio de autonomía *“pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos”* y la garantía de autonomía *“Ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en*

⁸ Acuerdo Ministerial No. MDT-2024-060⁸, *“Norma Técnica para la aplicación del Derecho al empleo preferente establecido en la Ley Orgánica para la Planificación y Desarrollo Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica”*, Disposición General Primera: *“Para los procesos de selección de personal en las instituciones públicas, para concursos de méritos y oposición, los mismos se deberán realizar de conformidad con los procedimientos establecidos en la Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal emitida por el Ministerio del Trabajo.”*



la autonomía política, administrativa y financiera”, bajo los cuales dichos organismos poseen capacidad de organización propia.

Al respecto, el artículo 5 del COOTAD define la autonomía administrativa como “el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, **conforme a lo previsto en la Constitución y la ley**” (énfasis añadido). De igual manera, el literal l) del artículo 6 ibídem señala que está especialmente prohibido a cualquier autoridad o funcionario ajeno a los gobiernos autónomos descentralizados “l) Interferir en su organización administrativa”.

Al respecto, sobre la autonomía de los GAD y la posibilidad de realizar concursos de méritos y oposición sin el uso de la plataforma tecnológica del MDT, la Procuraduría General del Estado se pronunció mediante oficios No. 13935, de 16 de julio de 2013. En los referidos pronunciamientos se analizó el Acuerdo Ministerial No. MRL-2012-000056⁹, que contenía la “Norma Sustitutiva de la Norma del Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal”, actualmente derogada, y se manifestó:

*“De las disposiciones constitucionales y legales que han quedado citadas se desprende la obligatoriedad de que el ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realicen mediante concurso de méritos y oposición, **en la forma que determine la ley, en la especie, la Ley Orgánica del Servicio Público**, que en dicha materia rige para las entidades determinadas en el artículo 3 de la indicada Ley Orgánica, entre los que constan los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Para tales fines, las entidades públicas deben promover políticas de inclusión a grupos de atención prioritaria, interculturalidad y presencia paritaria de hombres y mujeres.*

(...)

*Del inciso final del artículo 51, 52 letra i) de la Ley Orgánica del Servicio Público y artículo 2 de la Norma Sustitutiva de la Norma del Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal, en atención a su consulta, **se concluye que es aplicable a los gobiernos autónomos descentralizados, la normativa del subsistema de reclutamiento y selección de personal**, antes indicada.*

*En consecuencia por disposición expresa del artículo 4 de la Norma del Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal, **los gobiernos autónomos descentralizados deberán contar con la plataforma del Ministerio de Relaciones Laborales denominada Red Socio Empleo www.socioempleo.gob.ec, para el ingreso de personal de servidores municipales, sujetos a la Ley Orgánica de Servicio Público**, puesto que el artículo 4 de la Norma en mención, expresamente dispone que el indicado cuerpo normativo es aplicable para la selección de personal para puestos protegidos por la carrera del servicio público, lo cual no abarca a los trabajadores, regidos por el Código del Trabajo, por disposición del artículo 229 de la Constitución de la República y 4 de la Ley Orgánica del Servicio Público” (énfasis añadido).*

⁹ Acuerdo Ministerial No. MRL-2012-000056, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 702 de 14 de mayo de 2012. Derogada por la Disposición Derogatoria del Acuerdo No. MRL-2014-0222.

17655

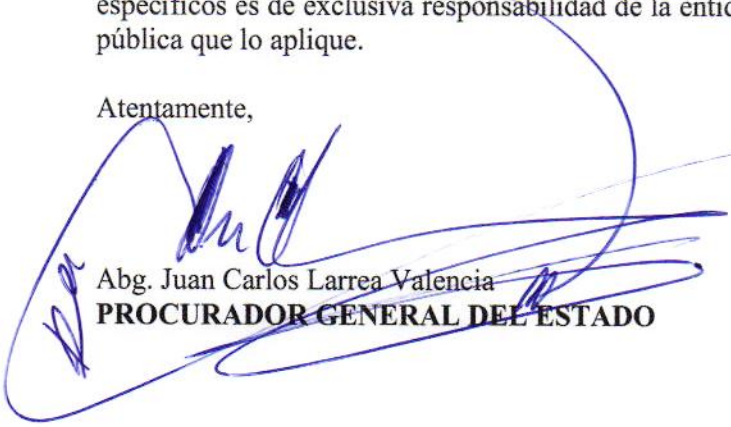
De lo antes indicado se desprende que: i) el inciso final del artículo 51 de la LOSEP establece que corresponde a las unidades de talento humano de los GAD observar las normas técnicas expedidas por el Ministerio del Trabajo; ii) de conformidad con la Norma Técnica de Selección de Personal, contenida en el Acuerdo Ministerial No. MDT-2022-180, la plataforma tecnológica del MDT constituye el único medio válido para llevar a cabo los concursos de méritos y oposición respecto de los puestos protegidos por la carrera del servicio público amparados en la LOSEP; iii) la autonomía administrativa de los GAD, reconocida en los artículos 5 y 6 del COOTAD, se ejerce según lo previsto en la ley; y, la prohibición de interferencia establecida en el artículo 6 ibidem cede expresamente frente a lo prescrito por las leyes de la República, entre ellas la LOSEP.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 3, 51 y literal i) del artículo 52 de la Ley Orgánica del Servicio Público; y, 3 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2022-180, el ingreso a la carrera del servicio público, regulado por la Ley Orgánica del Servicio Público, debe realizarse a través de un concurso de méritos y oposición, y es obligatorio el uso de la plataforma tecnológica del Ministerio de Trabajo.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio N° 17674

Quito, D.M., 23 de julio de 2026

Magíster
Jorge Roberto Hoyos Zavala
DIRECTOR EJECUTIVO
AGENCIA DE REGULACIÓN Y CONTROL DE LAS TELECOMUNICACIONES
Ciudad.-

De mi consideración:

Mediante oficio No. ARCOTEL-ARCOTEL-2026-0232-OF, de 1 de julio de 2026, ingresado el mismo día en la Procuraduría General del Estado, se formuló la siguiente consulta:

“¿Es jurídicamente procedente que el Consejo de Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación, en su calidad de ente encargado del Sistema de Comunicación Social y responsable de su articulación, de conformidad con los artículos 45, 47 y 49 de la Ley Orgánica de Comunicación y 20 de su Reglamento General, expida mediante resolución de su Pleno el instrumento normativo u organizativo que determine la integración y regule el funcionamiento progresivo de dicho Sistema, incluidos los mecanismos institucionales necesarios para materializar la verificación de la información relativa a la concentración o acumulación de concesiones de frecuencias prevista en el numeral 3 del artículo 113 del Reglamento para Otorgar Títulos Habilitantes para Servicios del Régimen General de Telecomunicaciones y Frecuencias del Espectro Radioeléctrico?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1.- Antecedentes.-

El informe jurídico No. ARCOTEL-CJUR-2026-0003, de 01 de julio de 2026, suscrito por el Coordinador General Jurídico de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (en adelante, “ARCOTEL”), citó los artículos 16, 17, 82, 226, 313, y 384 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 35, 36, 50 y 148 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones² (en adelante, “LOT”); 44.1, 45, 46 de la Ley Orgánica de Comunicación³ (en adelante, “LOC”); 20 del Reglamento General a la LOC⁴ (en adelante, “RGLOC”); 113 del Reglamento para Otorgar Títulos Habilitantes para Servicios del Régimen General de Telecomunicaciones y Frecuencias del Espectro Radioeléctrico⁵ (en adelante, “Reglamento de Títulos Habilitantes”). Con estos fundamentos analizó y concluyó lo siguiente:

“4. ANÁLISIS JURÍDICO

(...)

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

² LOT, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 439, de 18 de febrero 2015.

³ LCOM, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 22 de 25 de junio de 2013.

⁴ RGLOC, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 383 de 28 de agosto de 2023.

⁵ Reglamento de Títulos Habilitantes, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial No. 144 de 29 de noviembre de 2019.

Para asegurar el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información y la libertad de expresión de las personas, a través del artículo 384 de la Constitución de la República del Ecuador se estableció la existencia del denominado "Sistema de Comunicación Social", el cual estará conformado por las instituciones y actores de carácter público, las políticas y la normativa, y por los actores privados, ciudadanos y comunitarios que se integren voluntariamente a él, disponiendo además que la ley defina su organización, funcionamiento y las formas de participación ciudadana. Debe destacarse que el Sistema no es una creación legal facultativa, sino una garantía institucional de rango constitucional: su existencia es un mandato imperativo que el legislador y la Administración están obligados a materializar.

Dando cumplimiento a lo ordenado en el artículo 384 de la Constitución, el artículo 45 de la Ley Orgánica de Comunicación dispone que sea el Consejo de Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación el ente encargado del Sistema de Comunicación Social. Esta atribución configura una competencia reglada, no discrecional: el componente jurídico conformado por el artículo 384 de la Constitución (que ordena que el Sistema exista) y el artículo 45 de la Ley (que designa nominativamente a su responsable) genera un deber jurídico de resultado exigible al Consejo, que no puede optar por no conformar el Sistema.

El artículo 20 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación, materializa la potestad normativa secundaria de los órganos del sector público. Permitiendo la auto organización de la administración para garantizar la eficiencia del servicio.

De lo establecido en el citado artículo, se puede observar, lo siguiente:

- ✓ *Atribución de Competencia Exclusiva: Al usar el verbo imperativo "deberá", el reglamento otorga una obligación de hacer. La competencia recae exclusivamente sobre el Consejo de Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación.*
- ✓ *Límite de la Potestad Normativa: El texto fija un límite claro: "en lo que no fuere expresamente regulado en la Ley y en este Reglamento". Esto respeta estrictamente el principio de jerarquía de las normas previsto en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador. La normativa interna es de carácter subsidiario y no puede contradecir, modificar ni ampliar lo ya establecido en normas de rango superior.*
- ✓ *Potestad de auto organización: La materia regulada es el "funcionamiento" interno. Esto faculta al Consejo a dictar sus propios manuales de procedimientos, distribución de turnos, flujos de trabajo y sesiones, sin requerir la intervención de otros ministerios.*

Como se puede observar, el artículo 20 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación establece que el Consejo articulará el Sistema de Comunicación Social, precisando que dicho desarrollo se realizará de forma progresiva mediante la integración de los actores institucionales y públicos que por mandato constitucional lo conforman, así como con la creación de los espacios de integración para los actores privados y comunitarios que libremente decidan formar parte de él; correspondiéndole, en consecuencia, aprobar y publicar la normativa aplicable a su funcionamiento en

aquello que no estuviere expresamente regulado en la Ley y su Reglamento General. El carácter progresivo del mandato modula el ritmo y las etapas de su cumplimiento, pero no lo convierte en potestativo; una inacción sostenida resultaría contraria al principio de progresividad y no regresividad de los derechos consagrado en el artículo 11, numeral 8, de la Constitución, y comprometería la responsabilidad estatal por omisión.

Conviene subrayar la asimetría que estructura la conformación del Sistema: la integración de las instituciones y actores públicos es obligatoria y deriva directamente del mandato constitucional, mientras que la de los actores privados, ciudadanos y comunitarios es voluntaria. Esta asimetría no debilita la obligación del Consejo, sino que la refuerza en un sentido específico: le impone el deber de garantizar las condiciones materiales y jurídicas para que esa integración voluntaria sea real y no meramente nominal.

Es importante mencionar que, dentro de los objetivos del citado Sistema de Comunicación Social, el artículo 46 de la Ley Orgánica de Comunicación incorpora expresamente el de evidenciar los casos de concentración de frecuencias y promover el desarrollo de capacidades técnicas de los medios comunitarios. Este objetivo opera como el eslabón que conecta la dimensión sistémica —a cargo del Consejo— con la dimensión técnica del espectro radioeléctrico, y traslada al plano operativo el mandato de desconcentración de los artículos 16.3 y 17.3 de la Constitución.

Ese plano operativo se materializa a través del régimen de títulos habilitantes. En efecto, la radio y la televisión de señal abierta son, simultáneamente, medios de comunicación que integran el Sistema de Comunicación Social y servicios que requieren de un título habilitante para el uso del espectro radioeléctrico. El Reglamento para Otorgar Títulos Habilitantes para Servicios del Régimen General de Telecomunicaciones y Frecuencias del Espectro Radioeléctrico – ROTH tiene por objeto establecer los requisitos, procedimientos, plazos y criterios para el otorgamiento, modificación, renovación y extinción de títulos habilitantes para la prestación de servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión, así como para el uso y explotación del espectro. Su reforma aprobada por el Directorio de la ARCOTEL en 2023 se dictó, precisamente, para adecuarse a lo establecido en la Ley Orgánica de Comunicación y su Reglamento General, regulando, entre otros aspectos, la adjudicación por proceso público competitivo y equitativo. De este modo, el ROTH constituye el instrumento técnico-administrativo mediante el cual se garantiza —o se frustra— el acceso equitativo al espectro que exigen los artículos 16 y 17 de la Constitución: sin título habilitante no hay acceso a la frecuencia, y sin acceso a la frecuencia ningún actor puede constituirse en medio de radiodifusión integrante del Sistema.

Se configura así un engranaje competencial de dos planos que no deben confundirse: un plano rector-sistémico, atribuido al Consejo de Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación (articular políticas, integrar actores, evidenciar la concentración y fortalecer a los medios comunitarios); y un plano instrumental-habilitante, atribuido a la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (administrar el espectro y otorgar los títulos habilitantes que hacen posible la existencia de medios de radiodifusión). La plena conformación del Sistema depende de la actuación coordinada de ambas autoridades.

Con relación a la prohibición de concentración de frecuencias establecida en los

artículos 113 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y 113 del Reglamento para Otorgar Títulos Habilitantes para Servicios del Régimen General de Telecomunicaciones y Frecuencias del Espectro Radioeléctrico, se puede colegir que mientras la LOC dicta la prohibición sustantiva, el Reglamento dictado por la ARCOTEL aterriza esta prohibición al procedimiento administrativo de otorgamiento de concesiones del espectro radioeléctrico. El artículo 113 del ROTH establece los mecanismos de control previo y posterior para verificar que un postulante o concesionario no incurra en prácticas de concentración horizontal.

El Reglamento dota a la ARCOTEL de la facultad de examinar las estructuras accionarias, filiales, matrices y vinculaciones de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad y afinidad antes de adjudicar una frecuencia, para lo cual requiere de la información sobre concentración de frecuencias que por mandato legal maneja el Sistema de Comunicación Social a cargo del Consejo de Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación.

Es preciso señalar que la actuación de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones y de sus funcionarios se ejecuta en apego al principio de derecho público establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República, que dispone: "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la Ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución".

Del artículo 226 se desprenden, para el caso analizado, dos consecuencias concurrentes. La primera, derivada del principio de legalidad, es que la ARCOTEL solo puede ejercer las competencias que le atribuyen expresamente la Constitución y la ley en materia de títulos habilitantes y espectro, sin invadir la esfera rectora del Consejo sobre el Sistema de Comunicación Social. La segunda, derivada del deber de coordinación, es que ambas autoridades están constitucionalmente obligadas a articular sus acciones para hacer efectivo el goce de los derechos a la comunicación: el Consejo, cumpliendo su obligación de conformar el Sistema; y la ARCOTEL, otorgando los títulos habilitantes de radiodifusión conforme a criterios que aseguren el acceso equitativo y la desconcentración de frecuencias. En consecuencia, tanto la omisión en conformar y operar el Sistema como el otorgamiento de títulos habilitantes en condiciones que propicien la concentración resultarían contrarios a los artículos 16, 17, 226 y 384 de la Constitución de la República del Ecuador.

5. CONCLUSIÓN

En orden a los antecedentes, consideraciones jurídicas y análisis expuestos, es criterio de la Coordinación General Jurídica que jurídicamente es procedente que el Consejo de Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación, en su calidad de ente encargado del Sistema de Comunicación Social y responsable de su articulación, de conformidad con los artículos 45, 47 y 49 de la Ley Orgánica de Comunicación y 20 de su Reglamento General, expida mediante resolución de su Pleno el instrumento normativo u organizativo que determine la integración y regule el funcionamiento progresivo de dicho Sistema, incluidos los mecanismos institucionales necesarios para materializar la verificación de la información relativa a la concentración o acumulación

de concesiones de frecuencias prevista en el numeral 3 del artículo 113 del Reglamento para Otorgar Títulos Habilitantes para Servicios del Régimen General de Telecomunicaciones y Frecuencias del Espectro Radioeléctrico.”

Con el fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios No. 17363 y 17365, de 6 de julio de 2026, la Procuraduría General del Estado solicitó al Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (en adelante, “MINTEL”) y al Consejo de Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación (en adelante, “CORDICOM”) que remitan su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de consulta.

El requerimiento formulado al MINTEL fue atendido mediante oficio No. MINTEL-CGJ-2026-0090-M, de 9 de julio de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el día siguiente. En dicho criterio, además de los fundamentos jurídicos señalados por la entidad consultante, citó los artículos 16 y 22 del Código Orgánico Administrativo (en adelante, “COA”); 2, 3, 15, 18, 35, 36, 50, 140 y 141 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (en adelante, “LOT”); 5, 47 y 49 de la Ley Orgánica de Comunicación (en adelante, “LOC”); 20 del RGLOC; 113 del Reglamento para otorgar títulos habilitantes para servicios de Régimen General de Telecomunicaciones y Frecuencias del Espectro Radioeléctricos (en adelante, “ROTH”). Con base en estos fundamentos emitió el siguiente criterio jurídico institucional:

“III. Análisis Jurídico.-

La Norma Constitucional garantiza el derecho a la seguridad jurídica, habiéndose dispuesto en su artículo 226 que las entidades públicas y sus servidores deben adecuar sus actuaciones a la Constitución y a la ley.

En cuanto al Sistema de Comunicación Social el artículo 384 de la Constitución de la República establece que este asegurará el ejercicio de los derechos de la comunicación, información y libertad de expresión fortaleciendo la participación ciudadana, conformado por instituciones y actores públicos y privados, ciudadanos y comunitarios que se integren voluntariamente; en cuanto a su definición, conformación y establecimiento de objetivos en los artículos 44.1, 45 y 46 de la Ley Orgánica de Comunicación.

En su artículo 45, la Ley Orgánica de Comunicación establece que el Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación constituye el Ente encargado del Sistema de Comunicación Social, cuyas funciones se encuentran reguladas en el artículo 49 de la misma Ley, y en cuanto a la regulación interna el artículo 20 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación, prevé que el Consejo debe aprobar y publicar la normativa.

Desde dicha perspectiva, la regulación interna que permita la integración, coordinación y funcionamiento del Sistema de Comunicación Social, no refiere a la creación de nuevas competencias, sino mas (sic) bien a la determinación de la normativa que permita hacer operativa una competencia que ya se encuentra atribuida por el Legislador al Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación. En esta línea, dicha competencia exige la adopción de instrumentos normativos que garanticen la operatividad del Sistema.

En ese sentido, la emisión de la normativa o disposiciones por parte del Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación no implicaría la creación de una nueva competencia, sino la instrumentalización de una atribución legalmente prevista, orientada a viabilizar la instalación, articulación y funcionamiento progresivo del Sistema de Comunicación Social. Dicha regulación podría comprender los mecanismos institucionales necesarios para materializar la verificación de la información relativa a la concentración o acumulación de concesiones de frecuencias, siempre que se respete el ámbito competencial de ARCOTEL como autoridad encargada de la administración del espectro radioeléctrico y de la sustanciación de los procedimientos de otorgamiento de títulos habilitantes.

Por otra parte, el artículo 18 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, establece que para el uso y explotación del espectro radioeléctrico, se requiere el otorgamiento previo de un título habilitante emitido por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones ARCOTEL, entidad que al normar tal otorgamiento, en el artículo 113 del Reglamento para Otorgar Títulos Habilitantes para Servicios del Régimen General de Telecomunicaciones y Frecuencias del Espectro Radioeléctrico – ROTH, establece las prohibiciones e inhabilidades, estableciéndose en sus numerales 3, 4 y 5 la de concentrar o acumular concesiones de frecuencias o señales para el funcionamiento de estaciones matrices de radio y televisión; la adjudicación directa o indirectamente más de una concesión para matriz de radio AM y FM; y, la concesión en una misma provincia de una frecuencia para el funcionamiento de una matriz de radio o televisión a familiares directos de un concesionario con parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

(...)

IV. Pronunciamiento.-

Por lo expuesto, y en mérito del análisis efectuado, es criterio de la Coordinación General Jurídica que el Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación de acuerdo a lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de Comunicación, al constituirse como el Ente encargado del Sistema de Comunicación Social, en aplicación a lo dispuesto en los artículos 45, 47 y 49 de la misma Ley, en concordancia con el artículo 20 de su Reglamento General, es el competente para emitir la normativa y/ o disposiciones que permitan la instalación y funcionamiento del Sistema de Comunicación Social, y así dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 44.1, 45 y 46 de la Ley Orgánica de Comunicación. Este criterio se sustenta, además, en los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica y confianza legítima previstos en los artículos 16 y 22 del Código Orgánico Administrativo, los cuales exigen que las actuaciones de la Administración Pública sean razonables, previsibles y se desarrollen en estricto apego al ordenamiento jurídico vigente.”

Por otra parte, el CORDICOM atendió el requerimiento efectuado por esta entidad mediante oficio No. CDPIC-PREC-2026-0089-O, de 14 de julio de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el día siguiente, al cual adjuntó el criterio jurídico contenido en el memorando No. CDPIC-CGAJ-2026-0055-M, de 14 de julio de 2026. En dicho criterio, además de los fundamentos jurídicos señalados por la entidad consultante, citó los artículos 65 y 67 del COA; 44.1, 45, 46, 47 y 49 de la LCOM, y emitió el siguiente criterio jurídico institucional:

“4.- Criterio jurídico institucional.

(...)

Del examen sistemático de la Constitución de la República, el Código Orgánico Administrativo, la Ley Orgánica de Comunicación, su Reglamento General y las demás disposiciones aplicables, no se identifica una habilitación normativa expresa que faculte al Consejo de Comunicación para expedir, mediante resolución de su Pleno, un instrumento normativo de alcance general destinado a determinar la integración y regular el funcionamiento del Sistema de Comunicación Social, por tratarse de una materia cuyo desarrollo normativo el legislador remitió expresamente al Reglamento General de la Ley Orgánica de Comunicación, conforme a lo previsto en su artículo 45, en el marco de la potestad reglamentaria prevista en el numeral 13 del artículo número 147 de la Constitución de la República.

En consecuencia, una resolución del Pleno del Consejo de Comunicación no constituye el instrumento jurídico idóneo para desarrollar las disposiciones de la Ley Orgánica de Comunicación cuya regulación fue remitida expresamente por el legislador al Reglamento General, pues ello implicaría sustituir el ejercicio de la potestad reglamentaria constitucionalmente atribuida al Presidente de la República mediante la expedición de un acto normativo de alcance general para el cual el Consejo carece de habilitación competencial. La necesidad de implementar mecanismos institucionales para el cumplimiento de una finalidad legal no constituye, por sí sola, una fuente autónoma de atribución de competencias normativas.

Lo anterior no implica desconocer el deber legal que corresponde al Consejo de Comunicación como ente encargado del Sistema de Comunicación Social. Por el contrario, dicho deber debe ejercerse mediante las competencias de coordinación, articulación, implementación, seguimiento y demás actuaciones administrativas que el ordenamiento jurídico expresamente le atribuye, conforme al desarrollo reglamentario previsto por la Ley Orgánica de Comunicación para la organización y funcionamiento del Sistema.

Esta conclusión resulta consistente incluso con las posiciones institucionales expuestas durante las mesas de trabajo interinstitucionales mantenidas con Arcotel, la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia de la República y la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República, en las cuales se identificó la necesidad de un desarrollo reglamentario del Sistema de Comunicación Social, sin atribuir al Consejo de Comunicación competencias reglamentarias que el ordenamiento jurídico no le confiere.

En ese contexto, la designación del Consejo de Comunicación como ente encargado del Sistema de Comunicación Social, interpretada conjuntamente con las atribuciones previstas en los artículos 46 y 49 de la Ley Orgánica de Comunicación y con la facultad para expedir normativa interna contemplada en el artículo 20 de su Reglamento General, le permite ejercer las competencias y atribuciones expresamente conferidas por el ordenamiento jurídico para el ejercicio de las funciones que el ordenamiento jurídico le atribuye respecto del Sistema de Comunicación Social, mas no ejercer potestades normativas de alcance general respecto de materias cuyo desarrollo la propia Ley Orgánica de Comunicación remitió expresamente a su Reglamento General.

Lo expuesto no limita ni desconoce el cumplimiento de los fines y objetivos del Sistema de Comunicación Social. Por el contrario, garantiza que su implementación se realice con estricta observancia del principio de competencia, la jerarquía normativa y la distribución constitucional de potestades, preservando la seguridad jurídica y el ejercicio legítimo de las atribuciones conferidas a cada órgano del Estado.

En criterio institucional de este Consejo de Comunicación, la remisión contenida en el artículo número 45 de la Ley Orgánica de Comunicación al Reglamento General evidencia la necesidad de un desarrollo reglamentario para la operatividad del Sistema de Comunicación Social, sin perjuicio de que, una vez vigente dicho marco normativo, ejerza plenamente las atribuciones que el ordenamiento jurídico le confiere como ente encargado del Sistema.

El presente constituye el criterio jurídico institucional del Consejo de Comunicación, emitido para los fines previstos en el artículo número siete de la resolución número 24 de la Procuraduría General del Estado, correspondiendo a esta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, emitir el pronunciamiento vinculante respecto de la consulta formulada.”

De lo expuesto se aprecia que el ARCOTEL y el MINTEL sostienen que el CORDICOM cuenta con la competencia para emitir normativa y disposiciones que permitan el funcionamiento del Sistema de Comunicación Social. Por su parte, el CORDICOM señala que no tiene una habilitación normativa expresa que le faculte emitir mediante resolución un instrumento normativo de alcance general.

2.- Análisis.-

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado, el análisis se estructura en dos apartados: i) La prohibición de concentración de frecuencias; ii) El Sistema de Comunicación Social y su objetivo relacionado con la concentración de frecuencias ; y, iii) Capacidad normativa del CORDICOM.

2.1.- La prohibición de concentración de frecuencias.-

El numeral 3 del artículo 17 de la CRE establece que el “**(e)stado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación, y al efecto: (...) 3. No permitirá el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias**” (énfasis añadido). La prohibición constitucional de los monopolios y oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación y en el uso de las frecuencias se desarrolla, en el ámbito legal, mediante los límites a la concentración y acumulación de concesiones establecidos en LCOM.

En este sentido, el primer inciso de artículo 1 de la LCOM establece que su objeto es “**desarrollar, proteger, promover, garantizar, regular y fomentar, el ejercicio de los derechos a la comunicación establecidos en los instrumentos de derechos humanos y en la Constitución de la República del Ecuador**” (énfasis añadido).

Con relación al derecho de acceso a las frecuencias del espectro radioeléctrico, el artículo 34 de la LCOM establece:

“Art. 34.- Derecho al acceso a frecuencias.- Todas las personas en forma individual y colectiva tienen derecho a acceder, en igualdad de condiciones, al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico, asignadas para los servicios de radio y televisión abierta y por suscripción en los términos que señala la ley” (énfasis añadido).

De manera complementaria al reconocimiento del derecho de acceso a las frecuencias, el segundo inciso del artículo 1 de la LCOM incluye dentro del objeto de la ley *“la desconcentración de frecuencias, protección del derecho a ejercer la libertad de expresión, y a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole a través de medios de comunicación”*.

Por su parte, el artículo 113 de la LCOM establece la prohibición de concentración o acumulación de concesiones de frecuencias o señales para el funcionamiento de estaciones matrices de radio y televisión:

“Art. 113.- Prohibición de concentración.- Está prohibido que las personas naturales o jurídicas concentren o acumulen las concesiones de frecuencias o señales para el funcionamiento de estaciones matrices de radio y televisión.

La autoridad de telecomunicaciones no podrá adjudicar más de una concesión de frecuencia para matriz de radio en AM, una frecuencia para matriz de radio en FM y una frecuencia para matriz de televisión a una misma persona natural o jurídica en todo el territorio nacional.

Quien sea titular de una concesión de radio, ya sea en AM o FM, puede participar en los concursos públicos para la adjudicación de no más de una frecuencia de onda corta.

En una misma provincia no podrá concesionarse una frecuencia para el funcionamiento de una matriz de radio o televisión a familiares directos de un concesionario con el que tengan parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad y segundo de afinidad” (énfasis añadido).

Para controlar el cumplimiento de la prohibición de concentración o acumulación de concesiones de frecuencias, el numeral 2 del artículo 67 del RGLOC dispone que *“(s)e prohíbe que las personas naturales o jurídicas concentren o acumulen concesiones de frecuencias o señales para el funcionamiento de estaciones matrices de radio y televisión, para lo cual el organismo de control competente verificará la información (...)”*. Esta disposición no individualiza expresamente cuál es el organismo de control competente para efectuar dicha verificación.

Por otra parte, respecto del otorgamiento de concesiones de frecuencias, los artículos 19, 45, 50 y, 51 de la LOT disponen, en concordancia con los artículos 14, 15, 16, 23 y 44 del Reglamento General a la LOT⁶, que el Directorio de la ARCOTEL expida el Reglamento de Títulos Habilitantes.

El referido Reglamento de Títulos Habilitantes, en el numeral 3 de su artículo 113, establece entre las prohibiciones aplicables a la concesión de frecuencias *“(...) que las personas naturales o jurídicas concentren o acumulen concesiones de frecuencias o señales para el funcionamiento de estaciones matrices de radio y televisión, para lo cual el Sistema Nacional de Comunicación verificará la información (...)”*.

⁶ RGLOT, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 383 de 28 de agosto de 2023.

De la normativa citada se desprende lo siguiente: i) la prohibición de que las personas naturales o jurídicas concentren o acumulen concesiones de frecuencias o señales para el funcionamiento de estaciones matrices de radio y televisión se encuentra expresamente prevista en el artículo 113 de la LCOM; y, ii) de conformidad con el numeral 2 del artículo 67 del RGLOC, la información relacionada con la concentración o acumulación de concesiones debe ser verificada por el organismo de control competente, aunque dicha disposición no individualiza expresamente a la entidad encargada de efectuar esa verificación.

2.2.- El Sistema de Comunicación Social y su objetivo relacionados con la concentración de frecuencias.-

El artículo 384 de la CRE establece que el Sistema de Comunicación Social “**se conformará por las instituciones y actores de carácter público, las políticas y la normativa; y los actores privados, ciudadanos y comunitarios que se integren voluntariamente a él**”; y agrega que la “**ley definirá su organización, funcionamiento y las formas de participación ciudadana**” (énfasis añadido).

En desarrollo de la referida disposición constitucional, el artículo 44.1 de la LCOM define al Sistema de Comunicación Social como:

“Art. 44.1.- Sistema de comunicación social.- Es el conjunto articulado de organizaciones públicas, privadas y comunitarias que ejercen la difusión masiva de contenidos comunicacionales en forma estable y periódica, a través de medios impresos, radio, televisión y audio o video por suscripción, cuyos contenidos pueden ser generados o replicados por el medio de comunicación a través de internet.”

El artículo 45 de la LCOM establece:

“Art. 45.- Conformación.- El Sistema de Comunicación Social se conformará por instituciones de carácter público, las políticas y la normativa, así como con los actores privados, públicos y comunitarios y ciudadanos que se integren voluntariamente a él, de acuerdo a esta Ley y su Reglamento General.

El Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación, será el ente encargado del Sistema de Comunicación Social” (énfasis añadido).

Por otra parte, de acuerdo con el literal e) del artículo 46 de la LCOM, uno de los objetivos del Sistema de Comunicación Social es “(e)videnciar los casos de concentración de frecuencias y promover el desarrollo de capacidades técnicas de los medios comunitarios”.

De la normativa citada se desprende lo siguiente: i) el Sistema de Comunicación Social constituye el conjunto articulado de organizaciones, instituciones, actores, políticas y normas descrito en los artículos 384 de la CRE y 44.1 y 45 de la LCOM; ii) el CORDICOM es el ente encargado del Sistema de Comunicación Social; y, iii) el artículo 45 dispone el Sistema de Comunicación Social se conformará por instituciones de carácter público, políticas, normativa, y actores públicos, privados, comunitarios y ciudadanos que se integren voluntariamente.

2.3.- Capacidad normativa del CORDICOM.-

El artículo 47 de la LCOM establece que el CORDICOM “*es un cuerpo colegiado con personería jurídica, autonomía funcional, administrativa y financiera. Sus resoluciones son de cumplimiento obligatorio.*”

El artículo 130 del COA prevé lo siguiente:

“Art. 130.- Competencia normativa de carácter administrativo. Las máximas autoridades administrativas tienen competencia normativa de carácter administrativo únicamente para regular los asuntos internos del órgano a su cargo, salvo los casos en los que la ley prevea esta competencia para la máxima autoridad legislativa de una administración pública.

La competencia regulatoria de las actuaciones de las personas debe estar expresamente atribuida en la ley.”

Por otra parte, el artículo 45 de la LOC, citado en el acápite anterior, establece que el Sistema de Comunicación Social “*se conformará por instituciones de carácter público, las políticas y la normativa, así como con los actores privados, públicos, comunitarios y ciudadanos que se integren voluntariamente a él, de acuerdo con esta Ley y su Reglamento General*”. La misma disposición determina en su segundo y último inciso que el CORDICOM “*será **el ente encargado del Sistema de Comunicación Social***” (énfasis añadido).

Desde una interpretación literal de la antedicha disposición, el legislador asignó al CORDICOM la calidad de ente encargado del referido Sistema, lo que supone la existencia de una función de dirección, coordinación y articulación respecto de los elementos que lo conforman. Con todo, debe señalarse que la norma no desarrolla el alcance de dicha atribución ni establece el mecanismo mediante el cual debe estructurarse la integración operativa del Sistema. Asimismo, la redacción del artículo evidencia que el Sistema de Comunicación Social no constituye un órgano administrativo con personalidad jurídica propia, sino un esquema de articulación integrado por instituciones públicas, políticas públicas, normativa aplicable y aquellos actores privados, públicos, comunitarios y ciudadanos que voluntariamente decidan incorporarse. En consecuencia, el Sistema debe entenderse como un mecanismo de coordinación institucional cuya conducción corresponde al Consejo, mas no como una nueva entidad dotada de competencias propias.

Por otro lado, el artículo 20 del RGLOC dispone que el CORDICOM “*deberá aprobar y publicar la normativa interna aplicable para su funcionamiento, en lo que no fuere expresamente regulado en la Ley y en este Reglamento*”. Esta disposición constituye una habilitación normativa expresa para que el referido Consejo emita las regulaciones internas necesarias para el ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico le ha atribuido. Sin embargo, dicha habilitación debe interpretarse conforme al principio de legalidad y a la jerarquía normativa prevista en el artículo 425 de la CRE.

En este sentido, la expresión “*normativa interna aplicable para su funcionamiento*” debe entenderse, en el caso concreto consultado, como la generación de aquella normativa que razonablemente permita al CORDICOM, un efectivo ejercicio de sus atribuciones y competencias de dirección, coordinación y articulación que tiene, por expreso mandato legal, como ente encargado del Sistema de Comunicación Social, sin que pueda invadir materias sustantivas que se encuentren ya reguladas por disposiciones legales o reglamentarias, o que excedan la

organización interna o el ámbito de la articulación institucional del mencionado Sistema.

Al respecto, corresponde recordar que la competencia es la esfera de atribuciones de los organismos y entidades. A decir de Roberto Dromi⁷ *“la competencia de los órganos administrativos es el conjunto de atribuciones que, en forma expresa o razonablemente implícita, confieren la Constitución Nacional, la Constitución provincial, los tratados, las leyes y los reglamentos”* (énfasis añadido).

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

Respecto del alcance de la competencia, Julio Alberto Comadira⁸ señala que *“una adecuada técnica hermenéutica exige atender no sólo el texto expreso de la norma sino, además, sus componentes razonablemente implícitos, los cuales, a su vez, pueden resultar de una atribución expresa, generadora del poder expresamente implícito, o bien simplemente implícita, determinante de la competencia implícita propiamente dicha”*. Con lo anterior, es pertinente señalar que el contenido del art. 67 del COA es justamente un caso de poder expresamente implícito al señalar que el ejercicio de las competencias incluye también *“todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones”*.

Adicionalmente, Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández⁹ precisan que: *“Es obvio, sin embargo, que este proceso deductivo no legitima por sí mismo ninguna interpretación extensiva, y ni siquiera analógica, de la legalidad como atributiva de poderes a la Administración; tal interpretación extensiva o la aplicación de la analogía están aquí más bien excluidas de principio (...) En ese difícil filo entre una prohibición de extensiones analógicas y una exigencia de coherencia legal se mueve la doctrina de los poderes inherentes o implícitos, que son, en definitiva, poderes efectivamente atribuidos a la Administración por el ordenamiento aunque no por el componente escrito del mismo”* (énfasis añadido). Y, respecto de las cláusulas generales de apoderamiento, señalan que: *“es claro que no se trata en absoluto de una atribución de poderes ilimitados (...), porque en todos los casos se trata de una acotación de supuestos que no son ellos mismos ilimitados, sino simplemente imprecisos en su definición previa (...)”* (énfasis añadido).

Es decir, en ejercicio de las facultades implícitas, la entidad administrativa correspondiente puede ejecutar las actuaciones que, aun sin estar expresamente precisadas, sean necesarias para el cumplimiento de los fines. Ello supone, con todo, el cumplimiento de una serie de requisitos que se resumen en la legitimación, es decir: a) que dichas actuaciones puedan razonablemente vincularse con el ejercicio general de sus competencias y facultades expresamente definidas; b) que sean realmente necesarias o convenientes para que el órgano o la entidad consigan sus finalidades; y, c) que estas actuaciones no correspondan al ejercicio de competencias o facultades

⁷ Dromi Roberto, *Derecho Administrativo*, décima edición, Editorial Ciudad Argentina, 2004, Pág. 361.

⁸ Los Criterios Para Determinar El Alcance De La Competencia De Los Órganos Y Los Entes Del Estado. Publicado en: VVAA: “Organización administrativa, función pública y dominio público”. Ediciones RAP, Buenos Aires, 2005, p. 41.

⁹ “Curso de Derecho Administrativo”, Civitas Ediciones, Madrid, 2001, Tomo I, p. 449 y 451.

que sí ostentan una regulación específica, pues en tal supuesto, nos encontraríamos con facultades implícitas que prevalecen sobre las explícitamente reguladas.

En ese sentido, la calidad de “ente encargado del Sistema” lleva implícita una potestad organizativa mínima, pues de lo contrario la atribución conferida por el artículo 45 de la LOC sería de imposible ejercicio, potestad que debe ser ejercida dentro de los límites razonables del ámbito material de atribuciones del CORDICOM y siempre que no colisione con aquello que ya se encuentre regulado por la ley o el reglamento respectivo.

De la normativa citada se desprende lo siguiente: i) el CORDICOM puede emitir resoluciones de cumplimiento obligatorio; ii) el CORDICOM tiene capacidad para emitir normativa interna para su funcionamiento; iii) el CORDICOM es el ente encargado del Sistema de Comunicación Social; iv) la Administración Pública tiene facultades atribuidas implícitamente por el ordenamiento jurídico pero que deben ser las razonablemente necesarias para conseguir los fines y sin que invadan la esfera de actuación o de competencias que sí se encuentren explícitamente asignadas y reguladas.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 45, 47 y 49 de la Ley Orgánica de Comunicación; 20 de su Reglamento General; y, 65, 67 y 130 del Código Orgánico Administrativo, el Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación es el ente encargado del Sistema de Comunicación Social y, como tal, se encuentra facultado para expedir el instrumento normativo u organizativo que determine la integración y regule el funcionamiento del referido Sistema, incluidos los mecanismos institucionales necesarios para materializar la verificación de la información relativa a la concentración o acumulación de concesiones de frecuencias prevista en el numeral 3 del artículo 113 del Reglamento para Otorgar Títulos Habilitantes para Servicios del Régimen General de Telecomunicaciones y Frecuencias del Espectro Radioeléctrico.

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

Atentamente,



Juan Carlos Larrea
Valencia



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

CC. Mgs. Ricardo Xavier Gutiérrez Cevallos
MINISTRO DE TELECOMUNICACIONES Y DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN
Dr. Cesar Antonio Martín Moreno
PRESIDENTE CONSEJO DE DESARROLLO Y PROMOCIÓN DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

Oficio N° 17716

Quito D.M., 28 de julio de 2026

Doctor
Fidel Márquez Sánchez
Presidente
CONSEJO DE EDUCACIÓN SUPERIOR
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. CES-CES-2026-0615-CO, de 16 de junio de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 19 del mismo mes y año, se formularon las siguientes consultas:

“¿En las instituciones de educación superior particulares que optan por un mecanismo interno de propuesta y conformación de ternas por parte del Consejo de Regentes o del Órgano Colegiado Superior, conforme lo dispuesto en el artículo 55 de la LOES, debe entenderse que no existe una figura formal de postulación?”

¿Debe entenderse que la prohibición de “postularse” prevista en el artículo 166 de la LOES resulta aplicable exclusivamente a aquellos procesos de elección universal propios de las universidades y escuelas politécnicas públicas?”

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico No. CES-PRO-DAJ-2026-0003, de 16 de junio de 2026, suscrito por el Procurador subrogante del Consejo de Educación Superior (en adelante “CES”), que citó los artículos 82, 226, 352, 353 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); 18 del Código Orgánico Administrativo² (en adelante “COA”); 55, 166 y 169 de la Ley Orgánica de Educación Superior³ (en adelante “LOES”), analizó y concluyó lo que a continuación se transcribe:

“En este sentido, el artículo 55 de la ley ibidem establece mecanismos diferenciados para la designación de primeras autoridades, rector/a; vicerrector/a. En el caso de universidades y escuelas politécnicas públicas, la norma prevé expresamente un proceso de elección universal, directa, secreta y obligatoria. Este mecanismo supone

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

² COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 31 de 7 de julio de 2017; última reforma publicada el 13 de enero de 2026.

³ LOES, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 298 de 12 de octubre de 2010; última reforma publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 261 de 9 de abril de 2026.

necesariamente la existencia de una fase previa de inscripción o postulación de candidaturas, propia de todo proceso electoral.

Por el contrario, respecto de las universidades y escuelas politécnicas particulares, la LOES reconoce mecanismos sustentados en la autonomía responsable de las instituciones de educación superior mediante los cuales la designación de las máximas autoridades se realiza a través de procedimientos internos de conformación de ternas, propuestas institucionales y decisiones adoptadas por órganos de gobierno, tales como el Órgano Colegiado Superior o el Consejo de Regentes, según corresponda.

Desde esa perspectiva, se observa que la figura de postulación constituye un concepto estrechamente vinculado a procesos de elección universal en los cuales existe una candidatura que es sometida a consideración de un proceso electoral en la correspondiente institución de educación superior. Por otro lado, los mecanismos de propuesta o designación institucional responden a una lógica diferente, caracterizada por la selección interna de candidatos por parte de los órganos determinados en la ley y el estatuto institucional.

En ese orden de ideas, en aplicación del principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Norma Constitucional, las restricciones al ejercicio de derechos deben encontrarse formuladas de manera clara y expresa. En consecuencia, cuando el legislador ha optado por utilizar un término específico “postulación”, corresponde atribuirle un alcance que ordinariamente posee dentro del contexto normativo en el que fue incorporado.

Bajo aquella consideración, debe sostenerse que la prohibición prevista en el inciso cuarto del artículo 166 de la LOES se circunscribe a aquellos procedimientos que prevén formalmente una etapa de postulación de candidaturas, como ocurre exclusivamente en los procesos de elección universal previstos para las universidades y escuelas politécnicas públicas. Fuera de ese supuesto, no existiría una candidatura en sentido jurídico estricto sobre la cual pueda operar dicha prohibición.

Por el contrario, respecto de las instituciones de educación superior particulares que, en ejercicio de la autonomía reconocida y garantizada en la Constitución y en la LOES, contemplen mecanismos de propuesta de designación institucional sin una fase formal de postulación de candidaturas, esta Procuraduría considera que la restricción establecida por el legislador en el cuarto inciso del artículo 166 no resulta aplicable. Ello, por cuanto dicha disposición se refiere específicamente a la postulación de candidaturas, expresión que debe ser entendida en el contexto de los procesos de elección universal previstos para las universidades y escuelas politécnicas públicas.

2. Análisis. -

Para el estudio de las consultas planteadas, el análisis abordará los siguientes puntos: i) Naturaleza y competencias del Consejo de Educación Superior y prohibiciones de sus integrantes; ii) Elección de primeras autoridades de las Instituciones de Educación Superior; iii) Aplicación de la prohibición contenida en el último inciso del artículo 166 de la LOES.

2.1. Naturaleza, competencias del Consejo de Educación Superior y prohibiciones de sus integrantes. -

El artículo 352 de la CRE establece que *"El sistema de educación superior estará integrado por universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y artes, debidamente acreditados y evaluados"*, y añade que *"Estas instituciones, sean públicas o particulares, no tendrán fines de lucro"*.

En concordancia, el artículo 14 de la LOES enumera como instituciones del Sistema de Educación Superior (en adelante *"SES"*) a las universidades y escuelas politécnicas *"públicas y particulares"*, y a los institutos superiores y conservatorios *"tanto públicos como particulares"*.

En este sentido, el artículo 353 de la CRE prevé que el sistema se regirá, entre otros, por:

"1. Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva y 2. Un organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, que no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación".

Por su parte, el artículo 15 de la LOES identifica como organismos públicos del Sistema Nacional de Educación Superior al Consejo de Educación Superior (en adelante *"CES"*), al Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y al órgano rector de la política pública de educación superior.

El primer inciso del artículo 166 de la LOES define al CES como *"el organismo de derecho público con personería jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, financiera y operativa, que tiene a su cargo la planificación, regulación y coordinación del Sistema de Educación Superior, y la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva y la sociedad ecuatoriana"*.

Por otro lado, el artículo 167 de la LOES regula la integración del CES, el cual está conformado por cuatro representantes de la Función Ejecutiva y seis académicos elegidos por concurso público de merecimientos y oposición, todos con voto; tres representantes estudiantiles que participan solo con voz; y, delegados permanentes con voz y sin voto, entre ellos tres rectores designados por la Asamblea del Sistema de Educación Superior, uno por las universidades o escuelas politécnicas públicas, uno por las particulares y uno por los institutos y conservatorios; y un consejero del Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

Las prohibiciones que la LOES impone a los integrantes del Consejo operan en dos momentos distintos: 1) **Al ingreso:** el segundo inciso del artículo 166 dispone que *"Los miembros del Consejo de Educación Superior no podrán ser autoridades ejecutivas o académicas de las instituciones objeto de regulación"*, y, en concordancia, el artículo 168 establece que *"no podrán posesionarse las máximas autoridades académicas y administrativas de los organismos o instituciones objeto del control y regulación del sistema, salvo que hayan renunciado previamente a esos cargos"*; y, 2) **A la salida:** el cuarto y último inciso del artículo 166 prevé que *"Los Consejeros, terminada su gestión, ya sea por conclusión del periodo o por renuncia, no podrán postularse para ser máximas autoridades de instituciones de educación superior al menos por dos años"* (subrayado me corresponde).

Cabe destacar que las prohibiciones de los artículos 166 y 168 de la LOES se refieren a las "instituciones objeto de regulación" y a las "instituciones de educación superior", sin distinguir entre públicas y particulares.

De lo expuesto se desprende que: i) el CES es el organismo público encargado de la planificación, regulación y coordinación del Sistema de Educación Superior; ii) en razón de las potestades de control, sanción y remoción que el artículo 169 le confiere sobre todas ellas, la LOES somete a sus integrantes a prohibiciones orientadas a preservar su independencia e imparcialidad; iii) esas prohibiciones operan tanto al ingreso: no posesionarse quienes sean máximas autoridades de las instituciones reguladas, salvo renuncia previa, como a la salida: no postularse como máxima autoridad durante los dos años posteriores a la gestión; y, iv) ninguna de las prohibiciones realiza una distinción respecto de si se trata de una institución pública o particular.

2.2. Elección de Primeras Autoridades de las Instituciones de Educación Superior. -

De acuerdo con el artículo 48 de la LOES, el Rector es "la primera autoridad ejecutiva de la institución de educación superior pública o particular", y, según el artículo 51 ibidem, las universidades y escuelas politécnicas "contarán con un Vicerrector que cumpla con los mismos requisitos que para ser Rector, y podrán contar con otros Vicerrectores, según conste en sus estatutos".

El artículo 55 de la LOES regula la elección de primeras autoridades a través de mecanismos diferenciados. Respecto de las universidades y escuelas politécnicas públicas, dispone que la elección de rector y vicerrector "se hará por votación universal, directa, secreta y obligatoria de los profesores o las profesoras e investigadores o investigadoras titulares, de los y las estudiantes regulares legalmente matriculados a partir del segundo año de su carrera, y de las y los servidores y trabajadores titulares, de conformidad con esta Ley".

Por otra parte, respecto de las instituciones de educación superior particulares, cuando no se opte por la elección universal, la elección podrá realizarse mediante alguno de los tres mecanismos que la norma prevé que:

"1. El Órgano Colegiado Superior presentará al Consejo de Regentes una terna de candidatos, de la cual éste elige al rector o rectora y vicerrectora o vicerrector. En caso de que el Consejo de Regentes no esté de acuerdo con la terna, el Órgano Colegiado Superior deberá presentar una nueva terna de la cual el Consejo de Regentes elige al rector o rectora y vicerrectora o vicerrector.

2. El Consejo de Regentes propondrá al Órgano Colegiado Superior, una terna de candidatos de la cual el Órgano Colegiado Superior elige al rector o rectora y vicerrectora o vicerrector.

3. El Consejo de Regentes presentará en consulta una terna de candidatos al Órgano Colegiado Superior, el que deberá pronunciarse con su conformidad. En caso de no estar conforme con la terna, el Consejo de Regentes deberá sustituirlos en una nueva terna de la cual el Consejo de Regentes elige al rector o rectora y vicerrectora o vicerrector".

Es decir, cuando no sea por elección universal como en las universidades públicas, la designación recae en una terna de candidatos de la cual el órgano competente elige al Rector y al Vicerrector.

De lo expuesto se desprende que: i) las máximas autoridades a que se refiere la prohibición del artículo 166 son el Rector y el Vicerrector; y, ii) el artículo 55 prevé su elección mediante votación universal o mediante la conformación de ternas de candidatos.

2.3. Aplicación de la prohibición contenida en el último inciso del artículo 166 de la LOES.-

El artículo 18 del Código Civil prevé lo siguiente:

“Los jueces no pueden suspender ni denegar la administración de justicia por oscuridad o falta de ley. En tales casos juzgarán atendiendo a las reglas siguientes:

1. Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu.

Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu claramente manifestados en ella misma, o en la historia fidedigna de su establecimiento;

2. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal;

(...)

5. Lo favorable u odioso de una disposición no se tomará en cuenta para ampliar o restringir su interpretación. La extensión que deba darse a toda ley se determinará por su genuino sentido y según las reglas de interpretación precedentes; (...)

En este mismo sentido, el numeral 7 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece lo que a continuación se transcribe:

“Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente.

Se tendrán en cuenta los siguientes métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria para resolver las causas que se sometan a su conocimiento, sin perjuicio de que en un caso se utilicen uno o varios de ellos:

(...)

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

Al respecto, corresponde analizar la prohibición consultada frente a los métodos de interpretación normativa antes indicados. Así, el artículo 166 de la LOES dispone que los consejeros del Consejo de Educación Superior, una vez concluida su gestión, “no podrán postularse para ser máximas

autoridades de instituciones de educación superior al menos por dos años”. La norma emplea el verbo “postularse”, expresión que, en su sentido natural y jurídico, supone un acto voluntario mediante el cual una persona presenta formalmente su candidatura para participar en un proceso de elección o selección.

Por su parte, el artículo 55 de la LOES establece un tratamiento diferenciado para las instituciones de educación superior públicas y particulares. En el caso de las universidades y escuelas politécnicas públicas, la designación del rector y vicerrector se realiza mediante elección universal, directa, secreta y obligatoria, mecanismo que, por su propia naturaleza, presupone la existencia de candidatos que se postulan para ser elegidos por el electorado universitario. De otro lado, respecto de las instituciones de educación superior particulares que optan por alguno de los mecanismos previstos en los numerales 1, 2 o 3 del artículo 55 ibidem, la ley no contempla una etapa de postulación, sino que regula la presentación de ternas por parte del Consejo de Regentes o del Órgano Colegiado Superior y la posterior designación de una de las personas incluidas en dichas ternas. Por lo tanto, según lo antes indicado, se aprecia que la LOES distingue dos escenarios: a) un procedimiento de elección, que presupone postulaciones; y, b) un procedimiento de designación, que opera mediante ternas y respecto del cual la ley no contempla una fase de postulación.

Es decir, el legislador diferenció entre un proceso electoral, en el que existe una candidatura a la cual una persona se postula, y un procedimiento de designación, en el que determinados órganos someten ternas para la decisión correspondiente. Adicionalmente, si el legislador hubiera querido impedir que un exconsejero del CES sea designado como rector de cualquier universidad, habría utilizado un lenguaje distinto, por ejemplo: “no podrá ser designado”, o “no podrá ser nombrado”, o “no podrá ejercer el cargo de máxima autoridad o rector”. Sin embargo, el legislador optó por el verbo “postularse”, que describe un acto previo y propio de un proceso electoral.

En este contexto, interpretar que una persona incorporada a una terna se encuentra “postulándose”, para efectos del artículo 166 ibidem, supondría atribuir al término “postularse” un significado que el legislador no le ha otorgado. Del mismo modo, extender dicha prohibición a quienes sean considerados dentro de una terna implicaría ampliar, por vía interpretativa, el alcance de una norma restrictiva de derechos, equiparando la incorporación a una terna con una postulación, pese a que la LOES no realiza tal equivalencia; por lo tanto, no corresponde extender sus efectos a supuestos no previstos expresamente por el legislador.

Por lo tanto, y desde una interpretación literal del artículo 166 de la LOES, la prohibición de “postularse” resulta aplicable únicamente a aquellos procesos en los que jurídicamente exista una postulación, como ocurre en los mecanismos de elección universal, y no a los procedimientos de designación mediante ternas.

3.- Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la primera consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 14, 55 y 166 de la Ley Orgánica de Educación Superior, 18 del Código Civil y 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en los mecanismos establecidos en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 55 de la LOES – aplicables para las instituciones de educación superior particulares – no existe una figura formal de postulación.

En cuanto a la segunda consulta, la prohibición de postulación prevista en el artículo 166 de la Ley Orgánica de Educación Superior es aplicable exclusivamente a aquellos procesos de elección

universal, puesto que en aquellos sí existe una postulación por parte de quienes pretenden ser la máxima autoridad de una institución de educación superior.

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

Atentamente,



Juan Carlos Larrea
Valencia



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. 17722

Quito, D.M., 29 de julio de 2026

Magíster

Germánico Gabriel Gordillo Artieda

PRESIDENTE EJECUTIVO, ENCARGADO

EMPRESA ELÉCTRICA REGIONAL NORTE EMELNORTE S.A.

Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. EMELNORTE-PE-2026-0674-OF, de 27 de mayo de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se manifestó lo siguiente:

“Con base a los fundamentos expuestos, solicito muy comedidamente a su autoridad, se sirva reconsiderar su pronunciamiento, en el sentido de que el término ‘servidores’ utilizado por el legislador en el artículo 21 de la LOEP, se refiere por igual a las tres clases de servidores públicos: servidores de libre designación, servidores de carrera y obreros. Y, que se determine expresamente si existe disposición legal que prohíba taxativamente que trabajadores sujetos al Código del Trabajo ejerzan temporalmente funciones administrativas dentro de empresas públicas.”

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

1.1. La consulta de la Empresa Eléctrica Regional Norte EMELNORTE S.A.-

La consulta inicialmente planteada en oficio No. EMELNORTE-PE-2026-0056-OF, de 20 de enero de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el día siguiente, es la siguiente:

“¿Las competencias del órgano administrativo, a través de las instituciones jurídicas de la subrogación o encargo establecidas en el artículo 21 de la LOEP, pueden ser ejercidas por un obrero, considerando que al existir un contrato individual de trabajo este se encuentra al amparo de las disposiciones y mecanismos establecidos en la Codificación del Código del Trabajo?”

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

El informe jurídico, contenido en el memorando No. EMELNORTE-AJ-2025-0504-MM, de 30 de diciembre de 2025, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica de la Empresa Eléctrica Regional Norte S.A. (en adelante, “EMELNORTE”), citó los artículos 226, 227, 229, numeral 3 del artículo 237, y numeral 16 del artículo 326 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 17, 18, 21, 33 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas² (en adelante,

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

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

“LOEP”); 49 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, “COA”); 14 del Código de Trabajo⁴ (en adelante, “CT”); y, la sentencia No. 68-20-IN/24⁵ de la Corte Constitucional. Con base en este marco normativo, concluyó:

“3. CONCLUSIONES.

3.1. *De los presupuestos fácticos y normativos expuestos, se debe considerar que, la Constitución de la República, hace la siguiente distinción, respecto de la relación laboral entre el Estado y las personas, esto es: ‘servidores/a’ y ‘obreros/a’. El Art. 229 ibídem, en concordancia con lo que determina el Art. 326 numero 16 ibídem, establece que en las instituciones del Estado y quienes cumplan actividades administrativas o profesionales, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública. Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo.*

3.2. *La norma infra constitucional ha desarrollado también (sic) mencionada diferenciación. En lo que respecta a la Empresa Eléctrica Regional Norte, la normativa que corresponde aplicar es la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP). El Art. 33 de la LOEP, establece que, en las Empresas Públicas, será supletorio en la administración de talento la Codificación del Código de Trabajo, por lo que, en EMELNORTE S.A., aplica el Código de Trabajo tanto para trabajadores, así como para servidores de carrera, exceptuando de estos últimos la contratación colectiva y derechos que se derivan de dicha modalidad de contratación.*

3.3. *Si bien, debe considerarse que el régimen laboral en las Empresas Públicas, remite como supletorio al Código de Trabajo, existen instituciones jurídicas que se encuentran de forma expresa en la LOEP. Es así que el artículo 21, desarrolla el tema de la subrogación o encargo en los siguientes términos: ‘(...) Cuando por disposición de la ley o por orden escrita de autoridad competente, un servidor deba subrogar a superiores jerárquicos o ejercer un encargo en los que perciban mayor remuneración mensual unificada, éste recibirá la diferencia de la remuneración mensual unificada, obtenida entre el valor que percibe al subrogante y el valor que perciba el subrogado, durante el tiempo que dure el reemplazo y a partir de la fecha en que se inicia tal encargo o subrogación, sin perjuicio del derecho del titular a recibir la remuneración que le corresponda (...)’. Sin embargo, en el Código de Trabajo (aplicable de forma directa para obreros – trabajadores), no se establecen estas instituciones jurídicas. Es decir, en la normativa aplicable (LOEP), se establece que la ‘Subrogación’ o ‘Encargo’, son propias de servidores que forman parte del régimen laboral LOEP (...)’.*

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

El pronunciamiento de este organismo contenido en oficio No. 16590, de 06 de mayo de 2026, cuya reconsideración se solicita, consideró adicionalmente el criterio jurídico institucional del Ministerio de Trabajo, y analizó la gestión del talento humano en las empresas públicas. Asimismo, realizó una distinción de los regímenes del personal de las empresas públicas, y

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

⁴ CT, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 167 de 16 de diciembre de 2005.

⁵ Sentencia No. 68-20-IN/24, publicada en la Edición Constitucional Registro Oficial No. 397 de 20 de agosto de 2024.

analizó asimismo las normas que rigen el encargo y la subrogación, luego de lo cual concluyó lo siguiente:

“2.3. El encargo y la subrogación. -

Ahora bien, el objeto de la consulta se centra en el artículo 21 de la LOEP, que regula la figura de la subrogación o encargo en las empresas públicas (...):

El tenor literal de la norma se refiere a la denominación ‘servidor’ y le reconoce la posibilidad de subrogar a superiores jerárquicos o de ejercer un encargo en puestos que perciban una mayor remuneración mensual unificada. De ello se infiere que únicamente los denominados servidores públicos de las empresas públicas pueden subrogar funciones de un jerárquico superior o ejercer un encargo en tales condiciones, sin que dicha previsión comprenda a los obreros.

*En consecuencia, en virtud de la existencia de regímenes diferenciados entre servidores de carrera y obreros dentro de las empresas públicas, **la disposición debe interpretarse en su tenor literal, sin que resulte jurídicamente procedente extender su ámbito de aplicación a los obreros, quienes no han sido expresamente contemplados por el legislador como sujetos habilitados para ejercer la subrogación o el encargo.***

3. Pronunciamiento.-

*En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 18, 19, 21 y 26 de la LOEP, **la subrogación o el encargo – previsto en dicha ley – no pueden ser ejercidos por un obrero**, por cuanto estas figuras se encuentran reguladas **exclusivamente respecto de los servidores públicos de las empresas públicas**; y, por otra parte, los obreros, al mantener una relación sustentada en un contrato individual de trabajo, se encuentran amparados por las disposiciones del CT y el Contrato Colectivo, en caso de existir” (el resaltado me corresponde).*

2. El pedido de reconsideración. -

2.1. El pedido de reconsideración formulado por EMELNORTE fue expresado en los siguientes términos:

“III

ARGUMENTOS JURÍDICOS NUEVOS NO EXPUESTOS EN MI CONSULTA

(...) Al respecto, afirmar: ‘la existencia de dos regímenes diferenciados entre servidores de carrera y obreros’, evidencia una variación interpretativa respecto de criterios institucionales previamente sostenidos con los propios pronunciamientos del Procurador General del Estado sobre el régimen laboral de los servidores de carrera de las empresas públicas:

*(...) De lo transcrito, se evidencia que durante casi 15 años absolviendo la misma consulta sobre el régimen laboral de los servidores de carrera y obreros de las empresas públicas, **el Procurador General del Estado ha concluido que servidores de***

carrera y obreros de las empresas públicas están regulados por el Código del Trabajo, es decir por un mismo régimen laboral. (Énfasis añadido).

(...)

De la lectura y comprensión literal **del Texto constitucional se entiende que servidores públicos son todos los que trabajan para el sector público**, incluido los obreros, lo que hace el legislador constituyente es ubicar de manera directa a los obreros del Estado bajo la regulación del Código del Trabajo, sin que esto deba asumirse como una exclusión expresa o tácita de su condición de servidores públicos. **También es evidente que la norma constitucional se refiere de manera general a servidores y obreros como servidores públicos** cuando determina que: 'La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.'; resultaría una incongruencia jurídica asumir que esta norma se refiere a todas las personas que prestan sus servicios en el sector público excepto a los obreros.

(...)

En estos artículos el legislador identifica de manera precisa a cada grupo laboral, servidores de carrera y obreros; esto lo hace para excluir a los servidores de libre designación y remoción a los que no les es aplicable el contenido de las disposiciones sobre condiciones especiales de trabajo, no contempladas en el Código del Trabajo, condiciones propias de la LOEP que al igual que la subrogación y el encargo por no estar legislada en el Código Laboral, se legisla de manera general en la ley especial de las empresas públicas.

En conclusión, es evidente que el legislador al referirse en el artículo 21 de la LOEP a los servidores, lo hizo para incluir las tres categorías de servidores públicos creadas en la LOEP; inclusión que tiene por objeto propiciar la subrogación y encargo de funciones de manera vertical en la estructura de la empresa pública, de conformidad con los perfiles profesionales, académicos y de experticia; tanto cuanto, estas subrogaciones u encargos tampoco de poder realizar de manera arbitraria.

IV

PROBLEMAS OPERATIVOS QUE (sic) OCACIONA UNA INTERPRETACIÓN ARBITRARIA Y RESTRICTIVA DEL ART. 21 DE LA LOEP

La interpretación arbitraria y restrictiva sobre la supuesta imposibilidad legal de que un obrero pueda subrogar o encargarse temporalmente de una función de un servidor de carrea, nos ocasiona que en la gran mayoría de los casos, cuando debe operar la aplicación de estas instituciones jurídicas, en las empresas públicas nos vemos obligados aceptar que se designen a personal que no conoce el área, no tiene la experticia suficiente para tomar decisiones inmediatas, aun que tengan un perfil académico aceptable; puesto que no es sólo cuestión de preparación académica genérica, sino que es fundamental el conocimiento propio del área y sus problemas a resolver; adicionalmente hay que considerar que, los obreros en las empresas eléctricas son personal muy calificado técnica y académicamente, la mayoría con títulos profesionales o tecnológicos, lo que sumado a su experticia constituyen una

aporte importantísimo en momentos de asumir temporalmente las funciones de sus jefes inmediatos, por lo que una interpretación restrictiva imposibilita a las empresas públicas contar con ellos en esos momentos de urgencia.

(...)

VI PETICIÓN CONCRETA

*Con base a los fundamentos expuestos, solicito muy comedidamente a su autoridad, se sirva reconsiderar su pronunciamiento, en el sentido de que **el término ‘servidores’ utilizado por el legislador en el artículo 21 de la LOEP**, se refiere por igual a las tres clases de servidores públicos: servidores de libre designación, servidores de carrera y obreros.*

*Y, que se **determine expresamente si existe disposición legal que prohíba taxativamente que trabajadores sujetos al Código del Trabajo ejerzan temporalmente funciones administrativas dentro de empresas públicas.*** (...)” (énfasis añadido).

Al pedido de reconsideración se acompañó el informe jurídico contenido en el memorando No. EMELNORTE-AJ-2026-0219-MM, de 27 de mayo de 2026, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica del EMELNORTE, en el cual, en lo principal, cita la misma normativa que se invocó en la consulta además de los artículos 315 de la CRE; 19, 26, 30 y 31 de la LOEP; Pronunciamientos emitidos por el Procurador General del Estado contenidos en los oficios Nos. 11004, de 11 de diciembre 2012; No. 14861, de 27 de septiembre de 2013; No. 19356, de 29 de octubre de 2014; No. 02471, de 27 de agosto de 2015; No. 16590, de 8 de mayo de 2026; Sentencias de la CC Nos. 0007-11-SCN-CC, No. 7-22-IN; y, No. 1094-22-EP/24, refiriéndose a la posibilidad de que los obreros de las empresas públicas ocupen cargos administrativos mediante encargo o subrogación y concluye lo siguiente:

“CONCLUSIÓN.

*Del análisis legal, se desprende que existe fundamento jurídico razonable para sostener que **el término ‘servidor’ previsto en el artículo 21 de la LOEP no excluye expresamente a los obreros de las empresas públicas**, particularmente considerando que la propia Constitución y la LOEP los reconocen como servidores públicos sujetos a un régimen laboral especial.*

*Asimismo, se evidencia que el criterio contenido en **el Oficio Nro. 16590 introduce una interpretación restrictiva** que no aparece plenamente armonizada con pronunciamientos institucionales previos emitidos por la Procuraduría General del Estado respecto del régimen jurídico aplicable a servidores de carrera y obreros de las empresas públicas.*

*Sin perjuicio de ello, **la aplicación práctica de las figuras de subrogación y encargo respecto de obreros debe sujetarse estrictamente a criterios de necesidad institucional, perfil técnico, experiencia, idoneidad y motivación administrativa suficiente**, evitando interpretaciones discrecionales incompatibles con los principios de legalidad, seguridad jurídica y eficiencia administrativa”* (énfasis añadido).

Durante el trámite del pedido de reconsideración formulado por EMELNORTE, se recibieron adicionalmente en la Procuraduría General del Estado el oficio ORGSE #040-2026, de 12 de junio de 2026, suscrito por los Sindicatos de Trabajadores de CNEL EP Santo Domingo, Guayaquil, El Oro, Quevedo, Durán y Daule, ingresado el 23 de junio de 2026; así como el oficio No. 021, de 2 de julio de 2026, suscrito por el Sindicato Provincial de Trabajadores de la Empresa Pública Estratégica Corporación Eléctrica del Ecuador "SIPROT-CELEC EP", ingresado el 3 de julio de 2026, mediante los cuales dichas organizaciones sindicales formularon observaciones sobre la misma materia objeto de reconsideración. Los argumentos expuestos en dichos oficios son sustancialmente coincidentes con los planteados por EMELNORTE en su pedido de reconsideración, y fueron recibidos y considerados dentro del presente análisis, sin perjuicio de que la presente resolución se pronuncia formalmente sobre el pedido de reconsideración planteado por la entidad consultante.

3. Análisis. -

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

EMELNORTE considera que la Procuraduría General del Estado ha modificado su posición jurídica, por cuanto, a decir de dicha entidad, la Procuraduría ha concluido que los servidores de carrera y los obreros están regulados por el CT, es decir por un mismo régimen laboral. Criterio que difiere del contenido en oficio No. 16590, de 6 de mayo de 2026.

El informe hace referencia al contenido del artículo 229 de la CRE y concluye que se entiende que servidores públicos *“son todos los que trabajan para el sector público, incluido los obreros”*, por lo que enfatiza que conforme al artículo 18 de la LOEP *“(s)erán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro de las empresas públicas”*.

A partir de dicha premisa, concluye que el artículo 21 ibidem, al emplear el término genérico *“servidor”*, y no exigir que se trate de un *“servidor de carrera”*, habilitaría a todos los servidores públicos de una empresa pública, incluidos obreros, para subrogar a superiores jerárquicos o ejercer encargos, sin distinguir la naturaleza de sus funciones o cargo.

3.2. Fundamentos jurídicos del pronunciamiento contenido en oficio No. 16590, de 06 de mayo de 2026.-

Del texto íntegro del pronunciamiento contenido en el oficio No. 16590, de 06 de mayo de 2026, así como del análisis de los nuevos argumentos expuestos en el informe jurídico que sustenta el pedido de reconsideración, se desprende, en lo sustancial, que:

- i) La Procuraduría General del Estado ha sostenido de manera invariable, en primera instancia, que la gestión de talento humano de las empresas públicas se rige principalmente por la normativa expedida por el Directorio, la cual debe guardar conformidad con la LOEP, el Código de Trabajo y las leyes de aplicación general para toda la administración pública.
- ii) Asimismo, el criterio de este organismo ha persistido en distinguir que existen regímenes diferenciados entre servidores de carrera, de libre nombramiento y

remoción y obreros; criterio que guarda concordancia con la Sentencia No. 68-20-IN/24 desarrollada por la Corte Constitucional.

- iii) El artículo 18 de la LOEP distingue: i) Servidores Públicos de Libre Designación y Remoción, que cumplen las funciones de dirección, representación, asesoría y en general de confianza; ii) Servidores Públicos de Carrera, que ejercen funciones, administrativas, profesionales, de jefatura o técnicas; y, iii) Obreros, que realizan principalmente actividades operativas productivas o de especialización industrial.
- iv) El alcance de las figuras de subrogación y encargo previstas en el artículo 21 de la LOEP debe analizarse en concordancia con la clasificación de las funciones prevista en el artículo 18 ibidem que las distingue por la naturaleza propia de las actividades de los servidores públicos de las empresas públicas.
- v) EMELNORTE considera que este organismo ha realizado una interpretación restrictiva, sin embargo, se recuerda que ha sido la propia Corte Constitucional, como máximo organismo de interpretación, quien ha reconocido que la LOEP distingue entre servidores públicos de carrera y obreros; éstos últimos amparados en la posibilidad de suscribir contratos colectivos y a través de estos, regular las condiciones de trabajo con la empresa pública en conjunto con la demás normativa aplicable.
- vi) En efecto, la necesidad operativa que plantea EMELNORTE de contar con personal calificado para asumir temporalmente funciones de mayor responsabilidad no queda desatendida por la conclusión contenida en el oficio No. 16590, toda vez que las empresas públicas cuentan con mecanismos propios para atenderla: por una parte, la facultad del Directorio para expedir normativa interna de administración del talento humano, conforme al artículo 17 de la LOEP; y, por otra, los contratos colectivos legalmente celebrados.

Corresponde precisar que el pronunciamiento emitido por esta entidad se circunscribió a la inteligencia y aplicación general de las normas jurídicas consultadas, sin analizar ni resolver situaciones particulares sometidas al conocimiento de otras instancias. Por lo tanto, bajo estas premisas no se altera el análisis jurídico contenido en el pronunciamiento No. 16590, de 6 de mayo de 2026. En consecuencia, las empresas públicas, previo a realizar la subrogación o encargo de un puesto, deberán observar lo previsto en los artículos 18, 19, 20 y 21 de la LOEP.

4. Ratificación del Pronunciamiento. -

En virtud de los argumentos expuestos, se determina que el pedido de reconsideración no altera la conclusión contenida en el pronunciamiento emitido mediante oficio No. 16590, de 8 de mayo de 2026; por lo tanto, se ratifica su contenido. Sin perjuicio de lo anterior, se indica que la conclusión respecto de que la subrogación o el encargo (previstos en el artículo 21 de la LOEP) son instituciones propias de los servidores públicos de las empresas públicas no desconoce que dichas empresas puedan contar con instrumentos propios para la administración de su talento humano; en este sentido, la facultad del Directorio para expedir normativa interna de administración del talento humano, conforme al artículo 17 de la LOEP, así como la eficacia de los contratos colectivos legalmente celebrados con los obreros, según el artículo 19 numeral 3 de la misma Ley, se mantienen inalteradas. Asimismo, se reitera que el propio pronunciamiento

contenido en el oficio No. 16590 señaló que los obreros, al mantener una relación sustentada en un contrato individual de trabajo, *"se encuentran amparados por las disposiciones del CT y el Contrato Colectivo, en caso de existir"*.

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

Atentamente,



Juan Carlos Larrea
Valencia



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio N° 17746

Quito D.M., 31 de julio de 2026

Ingeniero
Mario Patricio Balanzategui Yépez
Gerente General
EMPRESA PÚBLICA DE ENERGÍA SANTA ELENA - EPESA EP
Santa Elena. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. EPESAEP-GG-090-2026, de 24 de julio de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formularon las siguientes consultas:

“¿Debe entenderse que la capacidad asociativa prevista en los artículos 4, 35 y 36 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas faculta a la empresa pública para integrar funcionalmente a su gestión empresarial los bienes, infraestructura, equipos, tecnología y demás recursos aportados por el aliado estratégico durante la vigencia de la alianza y, en consecuencia, utilizarlos para el cumplimiento de sus fines institucionales, inclusive mediante su afectación sin que ello implique transferencia de dominio, disposición patrimonial o modificación de los derechos reales del aliado estratégico sobre dichos bienes, salvo que expresamente así se hubiera pactado, a convenios de cooperación celebrados con otras entidades públicas, sin que ello constituya intermediación comercial ni elusión del régimen previsto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional Contratación de Pública?”

En concreto:

1. PRIMERA CONSULTA: Alcance de la alianza estratégica

¿La capacidad asociativa prevista en los artículos 35 y 36 de la LOEP permite que una empresa pública integre funcionalmente a su gestión empresarial los bienes, equipos, infraestructura y capacidades aportadas por un aliado estratégico durante la vigencia de la alianza?

2. SEGUNDA CONSULTA: Uso frente a terceros públicos

¿En virtud de la integración funcional, la empresa pública puede emplear dichos recursos para ejecutar convenios de cooperación interinstitucionales con otras entidades públicas, siempre que mantenga la dirección, control y responsabilidad del servicio a ejecutar, sin que esto signifique evasión de procedimientos de contratación pública o intermediación?”

Frente a estas interrogantes se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico adjunto al oficio de consulta, de 14 de julio de 2026, suscrito por la Asesora Jurídica de la Empresa Pública de Energía Santa Elena (en adelante, “EPESA EP”), citó los artículos 226, 227, 314 y 315 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 3, 28 y 47 del Código Orgánico Administrativo² (en adelante, “COA”); 4, 35 y 36 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas³ (en adelante, “LOEP”); y, 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁴ (en adelante, “LOSNCP”). Con base en este marco normativo, analizó y concluyó lo siguiente:

“IV ANÁLISIS JURÍDICO

IV.1 *Los artículos 314 y 315 de la Constitución de la República del Ecuador determinan que el Estado es responsable de la provisión ininterrumpida y eficiente del servicio de energía eléctrica, para lo cual constituirá empresas públicas dotadas de autonomía y criterios empresariales. Las empresas públicas no solo pueden, sino que deben coordinar acciones, en el ámbito de sus competencias, amparadas en el artículo 226 y 227 de la Constitución y los artículos 3, 28 y 47 del Código Orgánico Administrativo, el cual consagra el principio de colaboración mediante el auxilio mutuo y el uso eficiente de recursos en el ámbito de sus competencias.*

IV.2 *Los artículos 35 y 36 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas otorgan a las empresas públicas una capacidad asociativa que constituye un régimen jurídico especial. Es de importancia señalar que, conforme a dicho marco normativo, la conformación de alianzas estratégicas no se encuentra sujeta al requisito de concurso público -exigencia que el legislador reservó explícitamente para la constitución de empresas de economía mixta-*

La suscripción de alianzas estratégicas produce una integración funcional de los recursos aportados por el aliado estratégico a la gestión empresarial de EPESA EP. Al integrarse funcionalmente bajo la administración, operación y control estricto de la empresa pública, estos recursos se consideran capacidades operativas de EPESA EP para el cumplimiento de sus fines, diferenciándose diametralmente de una provisión o compraventa de servicios.

IV.3 *Amparados en el artículo 28 del COA, las empresas públicas tienen el deber de prestarse auxilio mutuo para ejecutar soluciones conjuntas y se lo hace ostentando las capacidades operativas integradas mediante sus alianzas estratégicas.*

IV.4 *La transferencia de fondos hacia EPESA EP o desde esta hacia otras entidades públicas dentro de los convenios específicos tiene una naturaleza estrictamente técnica que es la cobertura de costos de disponibilidad, sostenibilidad y operación. En el caso que nos ocupa, EPESA EP ejerce el rol de rector y administrador del proyecto.*

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

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

³ LOEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 48 de 16 de octubre de 2009.

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

Dado que no constituye intermediación comercial y el servicio permanece bajo titularidad pública, no existe elusión a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública puesto que, la selección de aliados estratégicos se perfecciona bajo el marco normativo de la Ley Orgánica de Empresas Públicas y el Reglamento Interno de Asociatividad de EPESA EP, mientras que el Código Orgánico Administrativo regula la cooperación técnica interinstitucional.

V CONCLUSIÓN

El esquema descrito constituye el ejercicio de una competencia expresamente reconocida por los artículos 35 y 36 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, por lo que no configura un procedimiento de contratación pública sujeto a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública ni puede calificarse jurídicamente como una forma de eludir dicha normativa, pues responde al ejercicio de un régimen especial previsto por el legislador para las empresas públicas.

*La capacidad asociativa prevista en la LOEP no únicamente habilita la celebración del contrato o convenio de alianza estratégica, sino que comprende la **posibilidad de integrar jurídicamente los recursos, bienes, infraestructura, tecnología y capacidades aportadas por el aliado estratégico a la actividad empresarial de la empresa pública**, permitiendo que ésta los utilice, administre y comprometa funcionalmente para el cumplimiento de sus fines institucionales, siempre dentro del alcance previsto en el instrumento asociativo.*

*La alianza estratégica no solamente autoriza la celebración del contrato o convenio con el aliado; produce una integración jurídica y funcional de los recursos aportados a la actividad empresarial de la empresa pública. Precisamente porque **esos recursos pasan a formar parte de su gestión empresarial, EPESA EP puede destinarlos al cumplimiento de sus fines institucionales, incluyendo la ejecución de convenios de cooperación con otras entidades públicas**, sin que ello configure una contratación pública encubierta.*

En virtud de lo expuesto, es jurídicamente viable que la Empresa Pública de Energía Santa Elena - EPESA EP suscriba convenios específicos de cooperación interinstitucional que incluyan transferencia de recursos con otras entidades públicas de objeto afín. La alianza estratégica con el sector privado no desnaturaliza la cooperación pública ni configura intermediación comercial, puesto que dicho instrumento asociativo faculta a EPESA EP a integrar los aportes técnicos y operativos del aliado como capacidades institucionales propias, manteniendo en todo momento la dirección, administración y control del proyecto. Consecuentemente, en tanto la transferencia de fondos se circunscriba a la estricta cobertura de costos para la sostenibilidad operativa y la garantía en la prestación del servicio público, este mecanismo se ampara legítimamente en el principio de colaboración y auxilio mutuo, descartando cualquier elusión al régimen previsto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública”.

2. Análisis. –

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado, el análisis se estructura en tres apartados: i) Alcance de la capacidad asociativa de las empresas públicas; ii) Naturaleza jurídica del uso y afectación de los bienes aportados; y, iii) Convenios de cooperación interinstitucional entre entidades públicas.

2.1. Alcance de la capacidad asociativa de las empresas públicas. -

De acuerdo con el numeral 4 del artículo 225 de la CRE, el sector público integra, entre otros, a *“Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos”*. En concordancia, el artículo 5 de la LOEP regula la creación de empresas públicas y, en el caso específico de las empresas de los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante, *“GAD”*), su numeral 2 dispone que estas se crearán *“Por acto normativo legalmente expedido por los gobiernos autónomos descentralizados”*.

En armonía con la norma invocada, el artículo 277 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁵ (en adelante, *“COOTAD”*) prescribe que: *“Los gobiernos (...) municipal podrán crear empresas públicas siempre que esta forma de organización convenga más a sus intereses y a los de la ciudadanía: garantice una mayor eficiencia y mejore los niveles de calidad en la prestación de servicios públicos de su competencia o en el desarrollo de otras actividades de emprendimiento”*, y agrega que la creación de estas empresas se realizará por acto normativo del órgano legislativo del GAD respectivo, observando las disposiciones y requisitos previstos legales.

Por su parte, el artículo 315 de la CRE establece que el Estado constituirá *“empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas”*, las cuales funcionarán como *“sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales”*, pudiendo participar en empresas mixtas en las que el Estado siempre tendrá la mayoría accionaria para la *“gestión de los sectores estratégicos y la prestación de los servicios públicos”*.

Por su parte, el artículo 1 de la LOEP establece que sus disposiciones regulan la *“constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas”* que actúen en el ámbito *“internacional, nacional, regional, provincial o local”*, estableciendo mecanismos de control económico, administrativo, financiero y de gestión (énfasis añadido).

En tal sentido, el artículo 4 ibídem define a las empresas públicas como *“personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión”*, destinadas a la *“gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado”* (énfasis añadido).

Respecto de la capacidad asociativa de las empresas públicas, el artículo 35 de la LOEP dispone que:

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

“Las empresas públicas tienen capacidad asociativa para el cumplimiento de sus fines y objetivos empresariales y en consecuencia para la celebración de los contratos que se requieran, para cuyo efecto podrán constituir cualquier tipo de asociación, alianzas estratégicas, sociedades de economía mixta con sectores públicos o privados en el ámbito nacional o internacional o del sector de la economía popular y solidaria, en el marco de las disposiciones del artículo 316 de la Constitución de la República” (énfasis añadido).

Agrega la norma en cita que, si una empresa pública constituye una empresa mixta para la gestión de sectores estratégicos o prestación de servicios públicos, *“deberá tener la mayoría de la participación accionaria en la empresa de economía mixta constituida”*; y, para otro tipo de modalidades asociativas, *“la empresa pública podrá participar en éstas con un porcentaje no mayoritario”*. El inciso final del citado artículo 35 ratifica que esa modalidad de contratación *“no será utilizada como mecanismo de evasión de los procedimientos previstos en la Ley Orgánica de Contratación Pública”*.

En ese orden de ideas, el artículo 36 de la LOEP desarrolla las formas asociativas y los mecanismos mediante los cuales puede materializarse dicha capacidad asociativa, disponiendo textualmente lo que a continuación se transcribe:

“Para ampliar sus actividades, acceder a tecnologías avanzadas y alcanzar las metas de productividad y eficiencia en todos los ámbitos de sus actividades, las empresas públicas gozarán de capacidad asociativa, entendida ésta como la facultad empresarial para asociarse en consorcios, alianzas estratégicas, conformar empresas de economía mixta en asocio con empresas privadas o públicas, nacionales o extranjeras, constituir subsidiarias, adquirir acciones y/o participaciones en empresas nacionales y extranjeras y en general optar por cualquier otra figura asociativa que se considere pertinente conforme a lo dispuesto en los artículos 315 y 316 de la Constitución de la República” (énfasis añadido).

Agrega esa norma que los acuerdos asociativos e inversiones previstas *“deberán ser aprobados mediante resolución del Directorio en función de los justificativos técnicos, económicos y empresariales presentados mediante informe motivado”*, sin que se requiera de otros requisitos o procedimientos que no sean los establecidos por el Directorio. De la misma manera, las inversiones financieras y los emprendimientos en el exterior también serán autorizadas por el respectivo Directorio de la empresa pública.

La finalidad de la citada disposición es permitir que la empresa pública complemente sus recursos con aquellos aportados por terceros para la ejecución de proyectos, prestación de servicios o desarrollo de actividades económicas. En consecuencia, lo previsto en los artículos 35 y 36 de la LOEP conduce a determinar que la ley permite una integración funcional de recursos, siempre que ésta se mantenga dentro de los límites del acuerdo asociativo y del objeto empresarial de la empresa pública.

En ese contexto, el artículo 1 del Reglamento Interno de Asociatividad de la Empresa Pública de Energía Santa Elena - EPESA EP⁶ establece el *“marco normativo, los lineamientos estratégicos*

⁶ Reglamento de Asociatividad de EPESA EP, emitido mediante Resolución No. 0002-2024002A de 24 de julio de 2024.

y los procedimientos operativos para el ejercicio de la capacidad Asociativa”, con el fin de fortalecer y optimizar la gestión de los sectores estratégicos y servicios públicos a su cargo. Agrega el citado artículo que, **“En todos los casos, EPESA EP mantendrá la titularidad, la dirección y el control de la gestión, asegurando que el aliado estratégico actúe como un cooperador para la consecución de los fines institucionales, sin que esto implique la delegación de las competencias o facultades de gestión”** (énfasis añadido).

El citado Reglamento es aplicable a **“todos los procesos de asociatividad, alianzas estratégicas y cualquier otra modalidad de colaboración empresarial que suscriba la Empresa Pública de Energía Santa Elena -EPESA EP, tanto en el ámbito nacional como internacional con personas naturales y jurídicas públicas o privadas o del sector de la economía popular y solidaria”**. Dicho marco normativo se sustenta en la capacidad asociativa prevista en los artículos 35 y 36 de la LOEP.

Concordante con lo expuesto, sobre el uso de infraestructura para la prestación de servicios públicos, la Disposición General Octava de la LOEP dispone que las empresas públicas prestadoras de servicios públicos **“gozaran del derecho de uso gratuito de vías, postes, ductos, veredas e infraestructura similar de propiedad estatal, regional, provincial, municipal o de otras empresas públicas, por lo que, estarán exentas del pago de tributos y otros similares por este concepto”**; y, el **“uso de dicha infraestructura se hará previa coordinación con el respectivo dueño de los bienes, quien priorizará las necesidades propias de su servicio o ejecución de sus actividades y que exista la capacidad técnica de la infraestructura”** (énfasis añadido).

Del análisis normativo expuesto se observa que: i) la CRE y la LOEP reconocen a las empresas públicas autonomía administrativa, financiera, económica y de gestión, lo que les permite organizar los medios necesarios para cumplir sus objetivos institucionales y establecer alianzas o mecanismos asociativos que fortalezcan sus capacidades técnicas, operativas o financieras; ii) la capacidad asociativa prevista en los artículos 35 y 36 de la LOEP constituye una facultad jurídica amplia destinada a permitir mecanismos de colaboración empresarial orientados al cumplimiento del objeto de la empresa pública; iii) la autonomía administrativa, económica y de gestión reconocida a las empresas públicas constituye fundamento jurídico suficiente para operar eficazmente una alianza estratégica; y, iv) la capacidad asociativa no puede utilizarse para encubrir relaciones de mera intermediación ni para evadir el régimen jurídico de contratación pública.

2.2. Naturaleza jurídica del uso y afectación de los bienes aportados. -

El Código Civil⁷ (en adelante, “CC”), en su artículo 599 define al dominio, que se llama también propiedad, 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. La propiedad separada del goce de la cosa, se llama mera o nuda propiedad”** (énfasis añadido). En ese sentido, el artículo 603 del CC dispone que los modos de adquirir el dominio son **“la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte, la prescripción, y por sentencia ejecutoriada de extinción de dominio a favor del Estado”**.

Por otra parte, el artículo 825 del CC define al derecho de uso como un **“derecho real que consiste, generalmente, en la facultad de gozar de una parte limitada de las utilidades y**

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

productos de una cosa” (énfasis añadido). Según el artículo 826 ibidem, los derechos de uso y habitación *“se constituyen y pierden de la misma manera que el usufructo”*; y, de acuerdo con el artículo 828 ibidem, la extensión con que se concede el derecho de uso *“se determina por el título que lo constituye”*; agregando en el artículo 829 del citado cuerpo legal que el uso *“se limita a las necesidades personales del usuario”*. En concordancia, el artículo 832 del CC reitera que el usuario debe ***“usar de los objetos comprendidos en sus respectivos derechos con la moderación y cuidado propios de un buen padre de familia”***, estando obligados a contribuir a las expensas ordinarias de conservación a prorrata del beneficio que reporten (énfasis añadido).

Sobre el uso de infraestructura de terceros para la prestación de servicios públicos, la Disposición General Octava de la LOEP dispone que las empresas públicas prestadoras de servicios públicos *“gozaran del derecho de uso gratuito de vías, postes, ductos, veredas e infraestructura similar de propiedad estatal, regional, provincial, municipal o de otras empresas públicas, por lo que, estarán exentas del pago de tributos y otros similares por este concepto”*; y, el ***“uso de dicha infraestructura se hará previa coordinación con el respectivo dueño de los bienes, quien priorizará las necesidades propias de su servicio o ejecución de sus actividades y que exista la capacidad técnica de la infraestructura”*** (énfasis añadido).

De lo expuesto se puede observar que: i) el dominio o propiedad comprende las facultades de usar, gozar y disponer de un bien; sin embargo, estas facultades pueden separarse. Por ello, una empresa pública puede utilizar bienes de un aliado estratégico mediante un derecho de uso o figura similar, sin que ello implique una transferencia de dominio o cambio de titularidad; ii) el derecho de uso permite emplear un bien para una finalidad específica sin convertirse en propietario del mismo; iii) los bienes aportados por el aliado estratégico permanecen, por regla general, dentro de su esfera patrimonial, salvo que exista una cláusula contractual expresa que disponga otro régimen jurídico; y, iv) tratándose de infraestructura pública de terceros, la LOEP reconoce un derecho de uso gratuito de origen legal, distinto del régimen contractual antes descrito.

2.3. Convenios de cooperación interinstitucional entre entidades públicas. -

El artículo 226 de la CRE dispone que las instituciones del Estado, así como sus servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal, ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas y ***“Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”***. En ese sentido, el artículo 227 ibidem establece que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los *“principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”*.

En ese orden de ideas, el artículo 233 de la CRE determina que *“Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsable administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos”*.

En la misma línea, el artículo 26 del COA, que contiene el principio de corresponsabilidad y complementariedad, establece que *“Todas las administraciones tienen responsabilidad compartida y gestionarán de manera complementaria, en el marco de sus propias competencias”*; y, el artículo 28 ibidem, que contiene el principio de colaboración, dispone 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". Adicionalmente, el artículo 68 del COA establece que *"La competencia es irrenunciable y se ejerce por los órganos o entidades señalados en el ordenamiento jurídico, salvo los casos de delegación, avocación, suplencia, subrogación, descentralización y desconcentración"*, cuando estos se efectúen en los términos previstos en la ley.

En consecuencia, una entidad puede colaborar con otra sin perder la titularidad de las atribuciones que la ley le ha conferido, de lo que se desprende que los convenios interadministrativos constituyen instrumentos de colaboración pública destinados a alcanzar fines comunes.

En este punto, es procedente diferenciar entre el convenio y el contrato administrativo. Al respecto, el artículo 1454 del CC define al contrato o convención como: *"un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser una o muchas personas"*. De su parte, el artículo 125 del COA define al contrato administrativo como: *"el acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos, entre dos o más sujetos de derecho, de los cuales uno ejerce una función administrativa"*, aclarando que, *"los contratos administrativos se rigen por el ordenamiento jurídico específico en la materia"*. En ese sentido, el artículo 74 de la LOSNCP establece que *"Los contratos a los que se refiere esta Ley celebrados por las Entidades Contratantes, son contratos administrativos"*.

Cabe señalar que, sobre la contratación pública, el artículo 288 de la CRE establece que *"las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas"*.

En ese sentido, el artículo 1 de la LOSNCP establece que su objeto es *"establecer el marco normativo para que **las entidades contratantes puedan adquirir bienes, obras, servicios y consultorías**, para la satisfacción de necesidades de la ciudadanía y del interés general, siempre buscando la mejor relación entre calidad y precio, en una compra pública por resultados"*; además, establece el Sistema Nacional de Contratación Pública y determina los principios y normas para regular los procedimientos de contratación, que realicen, entre otras: *"1. **Las instituciones, entidades o empresas públicas**, y en general cualquier organismo o dependencia que forme parte del sector público (...)"* (énfasis añadido).

Por su parte, el artículo 1 de la LOEP, previamente citado, establece que sus disposiciones regulan la *"constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas"* y que actúen en el ámbito *"internacional, nacional, regional, provincial o local"*, estableciendo mecanismos de control económico, administrativo, financiero y de gestión. En este sentido, los artículos 35 y 36 de la LOEP facultan a las empresas públicas a celebrar asociaciones, alianzas estratégicas y mecanismos de cooperación empresarial para el desarrollo de actividades vinculadas a su objeto empresarial.

De lo hasta aquí analizado se desprende que: i) la CRE y el COA reconocen e imponen el deber de coordinación entre entidades públicas, constituyendo el fundamento jurídico principal de los convenios de cooperación interinstitucional; ii) los convenios de cooperación interinstitucional constituyen instrumentos de colaboración administrativa orientados al cumplimiento de fines públicos comunes y poseen una naturaleza jurídica distinta de la contratación pública regulada

por la LOSNCP; *iii*) el COA legitima expresamente la coordinación, colaboración y asistencia mutua entre administraciones públicas, permitiendo la celebración de mecanismos de cooperación institucional; *iv*) la celebración de un convenio interinstitucional no implica, por sí misma, delegación de competencias.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la primera consulta se concluye que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 315 y 316 de la Constitución de la República del Ecuador; 4, 35 y 36 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas; y, 599, 825 y 832 del Código Civil, la capacidad asociativa prevista en los artículos 35 y 36 de la LOEP permite que una empresa pública integre funcionalmente a su gestión empresarial los bienes, equipos, infraestructura y capacidades aportadas por un aliado estratégico durante la vigencia de la alianza.

Con relación a la segunda consulta se concluye que, según lo previsto en los artículos 226 y 227 de la Constitución de la República del Ecuador; 26, 28, 68 y 125 del Código Orgánico Administrativo; y, 1 y 74 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, es jurídicamente procedente que una empresa pública emplee recursos, infraestructura, equipos y capacidades integrados mediante una alianza estratégica para la ejecución de convenios de cooperación interinstitucional con otras entidades públicas, sin que esto pueda ser considerado intermediación o elusión de procesos de contratación pública.

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

Atentamente,



Juan Carlos Larrea
Valencia



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

Manual de Defensa Jurídica del Estado

Descárgalo aquí:



www.pge.gob.ec