



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

PRONUNCIAMIENTOS PGE

Septiembre 2023

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 septiembre de 2023 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	5-sep-23	CONSEJO PROVINCIAL DEL CARCHI MULTAS	4
2	6-sep-23	SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - SERCOP SUSPENSIÓN DE PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA POR DISPOSICIÓN DEL SERCOP	10
3	7-sep-23	CUERPO DE BOMBEROS DE GUAYAQUIL COMPETENCIAS DE LOS GADS EN RELACIÓN CON EL COESCOPE	20
4	7-sep-23	CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL DESIGNACIÓN AUTORIDADES	30
5	7-sep-23	CORPORACIÓN DEL SEGURO DE DEPÓSITOS, FONDO DE LIQUIDEZ Y FONDO DE SEGUROS PRIVADOS - COSEDE COMPUTO DEL TIEMPO PARA PRESCRIPCIÓN DE LA OBLIGACIÓN	35
6	13-sep-23	EMPRESA MUNICIPAL DE ASEO DE SANTA ROSA E.P. EMASEP PROCEDIMIENTOS DINÁMICOS	45
7	13-sep-23	MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS NORMATIVA PARA EL CALCULO DE CONTRIBUCIÓN DEL ESTADO	51
8	20-sep-23	SERVICIO DE RENTAS INTERNAS TRANSACCIÓN INTRAPROCESAL	61
9	20-sep-23	JUNTA PARROQUIAL DE RICAURTE DESIGNACIÓN DE VICEPRESIDENTE DE LA JUNTA PARROQUIAL RURAL	66
10	22-sep-23	AGENCIA DE REGULACIÓN Y CONTROL DE LAS TELECOMUNICACIONES ARCOTEL PORTABILIDAD	72
11	26-sep-23	CUERPO DE INGENIEROS DEL EJERCITO CONTRATACIÓN DE ABOGADOS EXTERNOS Y DETERMINACIÓN DE HONORARIOS	86
12	26-sep-23	EMPRESA MUNICIPAL DE ASEO DE SANTA ROSA E.P. EMASEP EXPEDIENTES PARA ACCIONES DE CONTROL	94
13	27-sep-23	CONSEJO DE EDUCACIÓN SUPERIOR CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS QUE PROMOCIONEN ILEGALMENTE PROGRAMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR	107
14	28-sep-23	FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO FASE PRELIMINAR AL PROCEDIMIENTO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO DE BIENES ILÍCITOS	116
15	29-sep-23	SUPERINTENDENCIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA CRPI RESERVA DE INFORMACIÓN DE OPERADORES ECONÓMICOS RECABADA POR LA SCE	127

Oficio No. **03519**

Quito, D.M., **05 SEP 2023**

Ingeniero
Julio César Robles Guevara
PREFECTO
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PROVINCIA DEL CARCHI
Presente.-

De mi consideración:

Mediante oficio No. GADPC-P-JTR-134-2023, de 27 de marzo de 2023, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado el 29 de los mismos mes y año, Jorge Tulcanaz Reina, en su calidad de Prefecto del Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia del Carchi (en adelante *GADP Carchi*) a esa fecha, formuló la siguiente consulta:

“En los contratos de obra, que se paga por planillas mensuales, la multa por incumplimiento en el que incurra el contratista, es imputable a la planilla en la que comete el incumplimiento, conforme lo dispone el segundo inciso del Art. 292 del Reglamento a la LOSNCP, pero, para el cálculo de la multa según el segundo inciso del Art. 71 de la LOSNCP, la multa se calcula sobre el porcentaje de las obligaciones que se encuentran pendientes de ejecutarse, esto es, en un contrato de obra, que establece un cronograma de ejecución de cuatro meses, el incumplimiento en el que incurre el contratista es en el mes tercero, en base a qué porcentaje se calcula, sobre la tercera planilla o de la tercera y cuarta?”.

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. Con oficio No. 01463, de 23 de marzo de 2023, este organismo solicitó al GADP Carchi que la consulta inicialmente planteada en oficio No. GADPC-P-JTR-056-2023 de 15 de febrero de 2023, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado el mismo día, sea reformulada de manera que trate sobre la aplicación general de normas jurídicas, así como se remita el informe jurídico del Procurador Síndico respecto al objeto de la consulta reformulada, requerimiento que fue atendido con el oficio citado al inicio del presente.

1.2. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender su consulta, mediante oficios No. 01677 y 01932, de 10 y 28 de abril de 2023, 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 la

consulta, requerimiento que fue atendido por la Coordinadora General de Asesoría Jurídica, encargada, con oficio No. SERCOP-CGAJ-2023-0038-ÓF, de 24 de mayo de 2023, ingresado en el correo institucional único de este organismo al día siguiente.

1.3. El informe jurídico del Procurador Síndico del GADP Carchi, contenido en oficio No. GADPC-PS-RPP-009-2023, de 27 de marzo de 2023, citó los artículos 226 y 288 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante *CRE*); 4, 9 numerales 1, 2, 3 y 10, y 71 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública² (en adelante *LOSNCP*); y, 292 del Reglamento General a la LOSNCP³ (en adelante *RGLOSNCP*); y, los Pronunciamientos de este organismo contenidos en oficios No. 12208, de 22 de septiembre de 2017 y No. 11946, de 5 de enero de 2021; con fundamento en los cuales concluyó:

“En lo que corresponde a los contratos de obra, que generalmente son de tracto sucesivo que se paga por planillas mensuales, bimensuales, la multa será imputable a la planilla en la que ha incurrido el incumplimiento conforme lo dispone el Art. 292 del Reglamento a la LOSNCP, y su cálculo se lo realizará en función del porcentaje de las obligaciones que falte por ejecutar en cumplimiento del Segundo (sic) inciso del Art. 71 de la LOSNCP, es decir, si en un contrato de obra se establece un cronograma de ejecución de cuatro meses, con planillas de avance mensual, esto es, se generarán cuatro planillas, y el incumplimiento en el que incurre el contratista es en el mes tercero, el cálculo se lo realizará por las obligaciones de la tercera y la cuarta planilla ya que correspondería a las obligaciones pendientes de ejecutarse” (el énfasis me corresponde).

1.4. Por su parte, el criterio jurídico del SERCOP citó, además de las normas invocadas por la entidad consultante, los artículos 82 y 227 de la *CRE*; 5, 10 numeral 17, y 70 de la *LOSNCP*; y, 14 y 65 del *COA*; luego de lo cual analizó y concluyó:

“4.- Análisis jurídico. –

(...) se debe considerar que **el artículo 71 de la LOSNCP establece de forma clara e inequívoca que las multas se calcularán sobre el porcentaje de las obligaciones que se encuentran pendientes de ejecutarse conforme lo establecido en el contrato** (el énfasis me corresponde).

Finalmente, se debe tomar en cuenta que el artículo 292 del *RGLOSNCP* determina dos aristas aplicables a los casos de las obras:

La primera: **las multas se calcularán de conformidad con el retraso injustificado; es decir, será aplicable el artículo 71 de la LOSNCP sobre el porcentaje de las obligaciones que se encuentran pendientes de ejecutarse conforme lo establecido en el contrato** (el énfasis me corresponde).

La segunda: **que serán imputables a la planilla que corresponda** (el énfasis me corresponde).

5.- Criterio jurídico. –

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

² *LOSNCP*, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008.

³ *RGLOSNCP*, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 87 de 20 de junio de 2022.

Por todo lo expuesto, se expide el siguiente criterio jurídico:

Si un contrato de obra tiene un cronograma de ejecución de cuatro meses, con planillas de avance mensual, se deberán generar cuatro planillas.

Para el caso que el contratista incurra en un incumplimiento en el mes tercero, **el cálculo se lo realizará por las obligaciones de la tercera y la cuarta planilla, misma que será imputable o deberá cobrarse en la tercera planilla**" el énfasis me corresponde).

1.5. De lo expuesto se observa que tanto el informe jurídico de la entidad consultante como el criterio jurídico del SERCOP coinciden en señalar que, en caso de incumplimientos, tratándose de contratos de obra, la multa debe ser imputable a las respectivas planillas, en función del porcentaje de las obligaciones que falte por ejecutar, conforme lo dispone el artículo 292 del RGLOSNC.

2. Análisis. -

La Ley Orgánica Reformatoria de Diversos Cuerpos Legales, para el Fortalecimiento, Protección, Impulso y Promoción de las Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, Artesanos, Pequeños Productores, Microempresas y Emprendimientos⁴, en el numeral 2 de su Disposición Reformatoria Octava sustituyó el artículo 71 de la LOSNCP. Así, el artículo 71⁵ de la LOSNCP, actualmente vigente, prevé:

"Art. 71.- De las cláusulas obligatorias. - En los contratos sometidos a esta Ley se estipulará obligatoriamente cláusulas de multas, así como una relacionada con el plazo en que la entidad deberá proceder al pago del anticipo, en caso de haberlo; el que no podrá exceder del término de quince (15) días.

Las multas se impondrán por retardo en la ejecución de las obligaciones contractuales conforme al cronograma valorado, así como por incumplimientos de las demás obligaciones contractuales, **las que se determinarán por cada día de retardo; las multas se calcularán sobre el porcentaje de las obligaciones que se encuentran pendientes de ejecutarse conforme lo establecido en el contrato** (el énfasis me corresponde).

Las multas para la entidad contratante cumplirán estrictamente lo que establece esta Ley, además de las cláusulas contractuales, específicamente sobre las características de las prendas, las fechas de entrega y el plazo máximo de pago luego de haber recibido la obra, de conformidad con los plazos considerados para pagar la totalidad, establecidos en la Ley Orgánica de Pagos en Plazos Justos⁶" (el énfasis me

⁴ Ley Orgánica Reformatoria de Diversos Cuerpos Legales para el Fortalecimiento, Protección, Impulso y Promoción de las Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, Artesanos, Pequeños productores, Microempresas y Emprendimientos, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 311 de 16 de mayo de 2023. "Art. 1.- Objeto. La Ley tiene como objeto desarrollar un marco especial de fortalecimiento, protección, impulso y promoción de las organizaciones de la economía popular y solidaria, artesanos, pequeños productores, microempresas y emprendimientos, a través de la ampliación de incentivos legales que permitan a estos actores un acceso equitativo a los mercados minoristas que tienen mayor capacidad de distribución, así como generar una relación comercial más justa entre las partes involucradas."

⁵ Sustituido por la Disposición. Reformatoria Octava numeral 2 de la Ley Orgánica Reformatoria de Diversos Cuerpos Legales para el Fortalecimiento, Protección, Impulso y Promoción de las Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, Artesanos, Pequeños productores, Microempresas y Emprendimientos.

⁶ Ley Orgánica de Pagos en Plazos Justos (en adelante "LOPPJ"), publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No.194, 22 de noviembre 2022. "Art. 4.- Plazos para pagar a micro y pequeñas empresas y organizaciones que integran la economía popular y solidaria. - El plazo para pagar a las micro y pequeñas empresas y a las organizaciones que integran la economía popular y solidaria y de la agricultura familiar campesina, se contabilizará de la siguiente manera:

1. Dentro del plazo de 45 días, a partir del primer año.
2. Dentro del plazo de 30 días a partir del segundo año.

corresponde).

Mediante pronunciamiento contenido en oficio No. 09801, de 20 de agosto de 2020, la Procuraduría General del Estado analizó la aplicación del artículo 71 de la LOSNCP⁷ antes de su reforma, que establece la obligatoriedad de incluir una cláusula de multas en los contratos sujetos a la LOSNCP. Dicho pronunciamiento analizó y concluyó:

“i) El propósito principal de la multa es obtener la ejecución efectiva del contrato, siendo al efecto aplicables (...) los principios de proporcionalidad, equidad y trato justo, según el criterio expuesto de forma consistente por este organismo en diferentes pronunciamientos.

ii) La aplicación de multas está prevista para los siguientes casos: i) retardo en la ejecución de las obligaciones contractuales conforme al cronograma valorado; y, ii) incumplimiento de las obligaciones contractuales.

iii) La administración aplicará dichas multas considerando las entregas parciales que se hubieren estipulado contractualmente y recibido a entera satisfacción, a fin de observar los parámetros que establecen la ley y el contrato, en atención a los principios de proporcionalidad, trato justo y equidad.

(...)

3.- Pronunciamiento

(...)

La aplicación de multas –antes y después de la reforma introducida al artículo 71 de la LOSNCP- debe considerar las entregas parciales que se hubieren estipulado contractualmente, y se rige, entre otros principios, por el de proporcionalidad y trato justo, previsto por el artículo 4 ibidem, según el criterio expuesto de forma consistente y reiterada por este organismo en diferentes pronunciamientos”.

Adicionalmente, con oficio No. 11946, de 5 de enero de 2021, referido en el informe jurídico del GADP Carchi, en relación al citado pronunciamiento contenido en oficio No. 09801, de 20 de agosto de 2020, este organismo puntualizó lo siguiente:

“En consecuencia, para el cálculo de multas, conforme al artículo 71 de la LOSNCP, y la determinación de las obligaciones contractuales pendientes de ejecución según el avance del contrato, la entidad contratante deberá fundamentarse en aquello que conste, documentadamente, en el expediente del respectivo contrato, al que se refieren los artículos 36 y 70 segundo inciso de la misma ley y 13 de su reglamento”.

El segundo inciso del artículo 292⁸ del RGLOSNCP, materia de su consulta, dispone lo

Para efectos de esta Ley, estos plazos se contabilizarán, ya sea, desde la fecha de recepción de las mercancías, la terminación de la prestación de los servicios o la emisión de la respectiva factura, la que fuere primero. En el caso de las contrataciones con el sector público se estará a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública para determinar el inicio del plazo, toda vez que el objeto de la contratación pública debe ser adecuadamente recibido”.

⁷ LOSNCP. “Art. 71.- “Cláusulas obligatorias. - (Reformado por el núm. 2 del Art. 11 de la Ley s/n, R.O. 150-2S, 29-XII-2017).- (...) Las multas se impondrán por retardo en la ejecución de las obligaciones contractuales conforme al cronograma valorado, así como por incumplimientos de las demás obligaciones contractuales, las que se determinarán por cada día de retardo; las multas se calcularán sobre el porcentaje de las obligaciones que se encuentran pendientes de ejecutarse conforme lo establecido en el contrato” (el énfasis me corresponde).

⁸ Artículo sustituido por el artículo 46 del Decreto Ejecutivo No. 550, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 138 de 31 de agosto de 2022.

siguiente:

“En los casos de retrasos injustificados respecto del cumplimiento del objeto contractual, la entidad contratante establecerá por cada día de retardo en la ejecución de las obligaciones contractuales por parte del contratista, la aplicación de una multa que en ningún caso será inferior al 1 x 1.000 del valor del contrato, que se calcularán sobre el porcentaje de las obligaciones que se encuentran pendientes de ejecutarse, incluyendo el reajuste de precios que corresponda y sin considerar los impuestos. **En el caso de las obras, las multas se calcularán de conformidad con el retraso injustificado imputable a la planilla que corresponda**” (el énfasis me corresponde).

Por otra parte, según la regla de interpretación jurídica constitucional y ordinaria que consta en el numeral 7 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁹ (en adelante *LOGJCC*) “*Cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal (...)*”, disposición legal concordante con la regla primera del artículo 18 del Código Civil (en adelante *CC*).

Adicionalmente, las reglas 5 y 6 del citado artículo 3 de la *LOGJCC* señalan que “*Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía*” y que “*(...) se entenderán a partir de los fines que persigue el texto normativo*”.

De lo expuesto se observa que: *i)* las multas se imponen por retardo en la ejecución de las obligaciones contractuales conforme al cronograma valorado, así como por incumplimientos de las demás obligaciones contractuales; *ii)* el administrador debe aplicar las multas considerando las entregas parciales que se hubieren estipulado contractualmente y recibido a entera satisfacción, a fin de observar los parámetros que establecen la ley y el contrato, en atención a los principios de proporcionalidad, trato justo y equidad; *iii)* la determinación de las obligaciones contractuales pendientes de ejecución, según el avance del contrato, debe fundamentarse documentadamente en el respectivo expediente; *iv)* de conformidad con la parte final del segundo inciso del artículo 292 del RGLOSNC, en caso de obras, las multas se deben calcular de acuerdo con el retraso injustificado imputable a la planilla que corresponda.

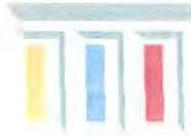
3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de su consulta se concluye que, según lo previsto en los artículos 3 numerales 5, 6 y 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 18 del Código Civil, en los contratos de obra que se pagan por planillas mensuales, la multa por incumplimiento en el que incurra el contratista es imputable a la planilla en la que comete el incumplimiento y las restantes, conforme lo disponen los artículos 71 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 292 de su reglamento general.

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

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



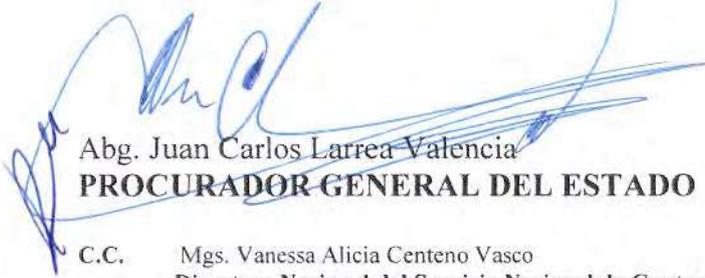


PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

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

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DEL CARCHI
0001730-2023
Página. 6

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Mgs. Vanessa Alicia Centeno Vasco
Directora Nacional del Servicio Nacional de Contratación Pública, SERCOP

Oficio N° 03532

Quito, D.M., 06 SEP 2023

Magíster
Vanessa Alicia Centeno Vasco
DIRECTORA GENERAL
SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (SERCOP)
Presente.-.

De mi consideración:

Mediante oficio No. SERCOP-SERCOP-2023-0151-OF de 13 de abril de 2023, ingresado en el correo institucional único de esta Procuraduría al siguiente día, la doctora María Sara Jijón Calderón, en su calidad de Directora General del Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, “SERCOP”) a esa fecha, formuló la siguiente consulta:

“¿Según los principios de legalidad y oportunidad previstos en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, las entidades contratantes deberán esperar que se cumpla los términos previstos en el capítulo I del título VI del Reglamento General de aplicación de la LOSNCP o únicamente el plazo de siete días hábiles determinado en el artículo 102 de la referida Ley, para la adjudicación o firma del contrato, lo cual, será bajo su responsabilidad y de acuerdo a las características de cada proceso de contratación?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. Antes de atender su consulta, con oficio No. 01845, de 20 de abril de 2023, este organismo solicitó que el informe jurídico del Coordinador General de Asesoría Jurídica del SERCOP, contenido en memorando No. SERCOP-CGAJ-2023-0046-M de 24 de marzo de 2023, se amplíe de manera que *“incluya el análisis de las normas objeto de la consulta y defina la posición institucional sobre el tema”* y precise la existencia de procesos judiciales o informes de la Contraloría General del Estado pendientes o resueltos relacionados con la materia, según lo previsto en el segundo inciso del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.



1.2. El requerimiento de este organismo fue atendido por el economista Dennis Frank Valencia Macías, Director General del SERCOP a esa época, con oficio No. SERCOP-SERCOP-2023-0180-OF, de 10 de mayo de 2023, ingresado en el correo institucional único de esta Procuraduría el 15 del mismo mes y año, al que acompañó la ampliación del informe jurídico de la Coordinadora General de Asesoría Jurídica, encargada, de esa entidad contenido en memorando No. SERCOP-CGAJ-2023-0058-M de 28 de abril de 2023.

1.3. El informe jurídico inicial del Coordinador General de Asesoría Jurídica del SERCOP citó los artículos 82, 226, 227 y 288 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, "CRE"); 4, 5, 10, 15 y 102 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública² (en adelante, "LOSNCP"); 14 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, "COA"); 7, 8, 337, 338, 342, 343, 344 y 352 del Reglamento General a la LOSNCP⁴ (en adelante, "RGLOSNCP"); y, el pronunciamiento de este organismo contenido en oficio No. 18224, de 29 de marzo de 2022; con fundamento en los cuales analizó y concluyó:

"(...) el Reglamento General de la LOSNCP, ha desarrollado el procedimiento de control por parte del SERCOP, el mismo que podrá realizarse de oficio o a petición de parte; que, para el segundo caso, cuando se presente un reclamo, el **SERCOP tendrá un término de siete días para la admisión.**

Una vez admitido a trámite, el SERCOP tiene que notificar a la Entidad Contratante para que en el término de 7 días presente las alegaciones y descargos que en derecho correspondan, sin perjuicio, de solicitar que la máxima autoridad suspenda el proceso, conforme lo establecido en el artículo 102 de la LOSNCP.

Como medida temporal el SERCOP, podrá en los casos de reclamo aplicar la suspensión temporal de los procedimientos de contratación en el Portal COMPRASPÚBLICAS, por un término máximo de siete días y únicamente cuando se cumpla este procedimiento sin observaciones del SERCOP, las entidades contratantes bajo su responsabilidad y de acuerdo a las características de cada proceso de contratación, podrán implementar las correspondientes rectificaciones o continuar con el procedimiento, sin perjuicio del control posterior por los organismos que integran el subsistema de control que establece esa ley.

De acuerdo a lo analizado se considera que el pronunciamiento emitido por el Procurador General del Estado con oficio No. 18224, de 29 de marzo de 2022, debe ser actualizado conforme al Reglamento General a la Ley Orgánica de Contratación

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

²LOSNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008.

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

⁴RGLOSNCP, expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 458, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 87 de 20 de junio 2022 y en vigencia desde el 20 de agosto de 2022.

Pública, expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 458 y publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 87, de 20 de junio 2022, actualmente vigente” (El resaltado me corresponde).

1.4. El informe jurídico ampliatorio de la Coordinadora General de Asesoría Jurídica, encargada, del SERCOP añadió y concluyó:

“IV. POSICIÓN INSTITUCIONAL:

Por consiguiente, el SERCOP considera importante el desarrollo que hace el **Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública**, específicamente en el párrafo II ‘RECLAMACIONES’, de la sección I ‘INICIO DEL PROCEDIMIENTO’, del capítulo I ‘DEL CONTROL’, de su título VI, en el cual, ya **se norma y garantiza un debido proceso, para que puedan presentar reclamaciones** con respecto a procedimientos de contratación, **quienes tengan interés directo y se consideren afectados por las actuaciones de las entidades contratantes, y sobre todo se determina de forma expresa los términos para cada actuación en estos casos**” (El resaltado me corresponde).

2. Análisis.–

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que trata su consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: *i)* Competencias del SERCOP como ente rector y organismo de control del SNCP y pronunciamiento previo sobre la aplicación del artículo 102 de la LOSNCP; y, *ii)* Procedimiento previsto en el RGLOSNCP para las reclamaciones presentadas por quienes tienen interés directo y se consideran afectados por las actuaciones de las entidades contratantes.

2.1. Competencias del SERCOP como ente rector y organismo de control del SNCP y pronunciamiento previo sobre la aplicación del artículo 102 de la LOSNCP.-

El artículo 288 de la CRE prescribe que las compras públicas deben cumplir con “*criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social*”, en armonía con lo establecido en el artículo 4 de la LOSNCP que dispone que, para la aplicación de esa ley y de los contratos que de ella deriven, “*se observarán los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional*” (El resaltado me corresponde).

De conformidad con los incisos primero y segundo del artículo 10 de la LOSNCP, en concordancia con el inciso primero del artículo 7 de su Reglamento General, el SERCOP es un “*organismo de derecho público, técnico regulatorio, con personalidad jurídica*

propia y autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria” que ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Contratación Pública⁵ (en adelante “SNCP”).

Entre las atribuciones del SERCOP, los números 19 y 21 del referido artículo 10 de la LOSNCP incluyen: **“Analizar y controlar todos los procesos de contratación pública, y en torno a este análisis emitir las recomendaciones de cumplimiento obligatorio o tomar acciones concretas según corresponda”**, así como poner en conocimiento de los organismos de control de ser pertinente, además de ejercer las atribuciones **“establecidas en la presente Ley, su Reglamento General y demás normas aplicables”** (El resaltado me corresponde).

El inciso primero del artículo 15 de la LOSNCP contempla un Subsistema Nacional de Control dentro del SNCP **“conformado por todos los organismos y entidades que efectúen control gubernamental, en relación con cualquier actuación o contratación efectuada al amparo de esta Ley”**, por parte de cualquier actor del SNCP, entre ellos, el SERCOP. Agrega el inciso cuarto del artículo ibídem que: **“Corresponde a los organismos de control del Estado, dentro del marco de sus atribuciones, realizar los controles a los procedimientos de contratación pública efectuados por las entidades contratantes”** (El resaltado me corresponde).

En este contexto, el primer inciso del artículo 102 de la LOSNCP, ubicado en el Título V **“DE LAS RECLAMACIONES Y CONTROVERSIAS”**, Capítulo I **“DE LAS RECLAMACIONES”**, determina que quienes tengan interés directo o se consideren afectados por las actuaciones realizadas por entidades contratantes previstas en el artículo 1 de dicha ley pueden presentar un reclamo motivado ante el SERCOP, el cual en caso de considerar la existencia de indicios de incumplimiento de las normas de la materia notificará de ese particular a la máxima autoridad de la entidad contratante **“quién dispondrá la suspensión del proceso por el plazo de siete días hábiles, en el que deberá presentar las pruebas y argumentos técnicos correspondientes”** (El resaltado me corresponde).

Al efecto, el inciso segundo del mencionado artículo 102 de la LOSNCP agrega que: **“Al término del plazo previsto en este artículo la máxima autoridad de la entidad contratante podrá implementar las rectificaciones que correspondan, o continuar con el proceso”** (El resaltado me corresponde).

Sobre el tema, en pronunciamiento contenido en oficio No. 18224, de 29 de marzo de 2022, esta Procuraduría concluyó:

⁵ LOSNCP “Art. 7.- El Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) es el conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas al planeamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las Entidades Contratantes. Forman parte del SNCP las entidades sujetas al ámbito de esta Ley”



“(…) de acuerdo con los principios de legalidad y oportunidad previstos en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, **una vez concluido el plazo de siete días hábiles determinado en el artículo 102 ibídem y de conformidad con el tenor del segundo inciso de esa norma, la máxima autoridad de la entidad contratante está facultada, bajo su responsabilidad y de acuerdo a las características de cada proceso de contratación, a implementar las correspondientes rectificaciones o continuar con el procedimiento**, sin perjuicio del control posterior por los organismos que integran el subsistema de control que establece esa ley” (El resaltado me corresponde).

A la expedición del señalado pronunciamiento se encontraban vigentes los actualmente derogados RGLOSNCOP de 2009⁶ (en adelante, “*RGLOSNCOP de 2009*”) y la Codificación y Actualización de las Resoluciones Emitidas por el SERCOP (en adelante, “*Codificación de Resoluciones del SERCOP*”) ⁷. Con posterioridad, entraron en vigencia el actual RGLOSNCOP y la Resolución No. R.E-SERCOP-2023-0134⁸, mediante la cual el SERCOP emitió la “*Normativa Secundaria del Sistema Nacional de Contratación Pública -SNCP-*” (en adelante, “*Normativa Secundaria del SNCP*”).

El actual RGLOSNCOP, según su artículo 1, tiene como objeto la aplicación de la LOSNCOP “*por parte de las entidades previstas en el artículo 1 de la Ley y los actores que conforman el Sistema Nacional de Contratación Pública*”. En cuanto a las atribuciones del SERCOP, el número 1 del artículo 8 del citado reglamento incluye la siguiente: “*Efectuar el control, supervisión de oficio o a petición de parte y el monitoreo de los procedimientos de contratación pública*” comprendidos en el ámbito de aplicación de la LOSNCOP, “*en la etapa preparatoria y precontractual*” (El resaltado me corresponde)

En este orden de ideas, el artículo 336 del RGLOSNCOP, ubicado en el Título VI “*CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA*”, Capítulo I “*DEL CONTROL*”, otorga al SERCOP atribuciones específicas en el ámbito del control, adicionalmente a las establecidas en el citado artículo 10 de la LOSNCOP, entre ellas:

- “a) **El monitoreo constante de los procedimientos** que se ejecuten en el marco del Sistema Nacional de Contratación Pública, desde su publicación;
- b) **Supervisar de oficio o a petición de parte, conductas elusivas de los principios y objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública**, tales como: plazos insuficientes, especificaciones técnicas subjetivas o direccionadas, parámetros de evaluación discrecionales;

⁶ RGLOSNCOP de 2009, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 588 de 12 de mayo de 2009.

⁷ Codificación de Resoluciones del SERCOP, expedida el 31 de agosto de 2016 y publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 245 de 29 de enero de 2018.

⁸ Normativa Secundaria del SNCP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.367, 3 de Agosto 2023.

- c) **Solicitar a las entidades contratantes la adopción de medidas correctivas inmediatas;**
- d) **Emitir recomendaciones de cumplimiento obligatorio a las entidades contratantes;**
- e) Solicitar a las entidades contratantes información vinculada con los procedimientos de contratación;
- f) **Suspender los procedimientos de contratación pública en los casos establecidos en este Reglamento;**
- g) Solicitar a las entidades contratantes y a los proveedores actualizar información;
- h) **Conocer y tramitar las reclamaciones y denuncias que presenten los proveedores;**
- y,
- i) Evaluar las contrataciones realizadas por las entidades contratantes, para el efecto establecerá indicadores e índices de desempeño” (El resaltado me corresponde).

De lo manifestado se desprende que: *i)* corresponde al SERCOP, como organismo técnico regulatorio y de control del SNCP, analizar y controlar procesos de contratación pública y emitir recomendaciones de cumplimiento obligatorio o tomar acciones concretas, según corresponda; y, *ii)* en el ámbito de control, el SERCOP ejerce las atribuciones establecidas en la LOSNCP y su Reglamento General, entre ellas, conocer y tramitar las reclamaciones y denuncias que presenten los proveedores y suspender los procedimientos de contratación pública, en los casos previstos en el RGLOSNCP.

2.2. Procedimiento para las reclamaciones presentadas por quienes tienen interés directo y se consideran afectados por las actuaciones de las entidades contratantes según el RGLOSNCP.-

El artículo 337 del vigente RGLOSNCP, ubicado en el ya referido Título VI “*CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA*”, Capítulo I “*DEL CONTROL*”, Sección I “*INICIO DEL PROCEDIMIENTO*”, establece que el procedimiento de control por parte del SERCOP puede iniciar por las siguientes formas: “*de oficio, por reclamación presentada por un oferente con interés directo en el procedimiento de contratación y por denuncia*” (El resaltado me corresponde).

El inciso primero del artículo 342 del RGLOSNCP, ubicado en el Parágrafo II “*RECLAMACIONES*”, dispone que las condiciones establecidas en ese parágrafo, “*son aplicables a las reclamaciones presentadas ante el Servicio Nacional de Contratación Pública, de conformidad con el artículo 102 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*” (El resaltado me corresponde).

Los incisos tercero y cuarto del referido artículo 342 del RGLOSNCP señalan que tendrán derecho a presentar un reclamo ante el Director General del SERCOP, “*los oferentes del*



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
SE - G U I U I E - U I U I

03532

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

SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
0001634-2023
Página: 7

Estado que tengan interés directo y se consideren afectados por las actuaciones de las entidades contratantes”; para tal efecto, determina que: “Tendrán interés directo para presentar un reclamo” quienes dentro de un procedimiento de contratación pública, en la fase precontractual: “hayan sufrido afectación, daño o gravamen por las actuaciones de la entidad contratante, por asuntos relacionados a su oferta; y que se fundamenten en el incumplimiento de normativa aplicable al procedimiento de contratación” (El resaltado me corresponde).

Para el efecto, el inciso final del artículo en referencia prevé el término máximo de tres días para presentar el reclamo, *“contados a partir de la notificación o publicación de la actuación de las entidades contratantes, objeto del reclamo” (El resaltado me corresponde).*

El inciso primero del artículo 343 del RGLOSNCPE establece que el mismo se sujeta a su admisión, por el término de siete días a partir de su presentación, con la finalidad de verificar el cumplimiento de los requisitos ahí determinados. Agrega el artículo ibídem que, de cumplirse con los requisitos, *“se calificará y admitirá a trámite”* y, en caso de no cumplirse, *“el reclamo será inadmitido, sin perjuicio de que el Servicio Nacional de Contratación Pública, de oficio inicie el control por monitoreo”*.

De acuerdo con el inciso primero del artículo 344 del RGLOSNCPE, una vez admitido a trámite el reclamo, el SERCOP *“notificará a la máxima autoridad de la entidad contratante objetada, con el reclamo y la admisión a trámite, para que en el término de siete (7) días presente las alegaciones que en derecho correspondan, respecto a los puntos materia del reclamo”* (el resaltado me corresponde). El segundo inciso del artículo ibídem precisa que: *“En la admisión o en actos posteriores, el Servicio Nacional de Contratación Pública, podrá suspender el procedimiento de contratación en el Portal COMPRAS PÚBLICAS, como acción preventiva de control”* (El resaltado me corresponde).

Los incisos primero y segundo del artículo 345 del RGLOSNCPE contemplan que, recibida la contestación de la entidad contratante, el SERCOP *“emitirá su pronunciamiento de manera motivada”*, y añade que, en caso de no recibir respuesta *“dentro del término previsto en el artículo anterior”*, el SERCOP *“concluirá el reclamo por mérito de la información que la entidad contratante tenga publicada en el Portal COMPRASPÚBLICAS contrastándola con el objeto reclamado”*.

Los incisos tercero y cuarto del citado artículo 345 del RGLOSNCPE prevén:

“De hallarse inconsistencias subsanables en el procedimiento de contratación pública o si se determinare que existen vulneraciones a los principios previstos en el artículo 4 de la

Ley, el Servicio Nacional de Contratación Pública podrá recomendar a la entidad contratante acciones correctivas de obligatorio cumplimiento. Las cuales, le permitirán a la entidad contratante continuar con el procedimiento de contratación o implementar las correspondientes rectificaciones, conforme las responsabilidades establecidas en el artículo 99 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Efectuado lo anterior, el Servicio Nacional de Contratación Pública archivará el reclamo.

El Servicio Nacional de Contratación Pública, podrá notificar a los organismos de control a fin de que realicen los controles posteriores dentro del marco de sus competencias” (El resaltado me corresponde).

El artículo 351 del RGLOSNC, ubicado en el mismo Título VI “CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA”, Capítulo I “DEL CONTROL”, en la Sección II “MEDIDAS DEL PROCEDIMIENTO”, faculta al SERCOP para “*disponer medidas temporales de naturaleza preventiva con el fin de preservar los principios que prevé la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*” (El resaltado me corresponde).

Según determina el artículo 352 del RGLOSNC, la medida de “*suspensión temporal de los procedimientos de contratación a través del Portal COMPRASPÚBLICAS*” se adoptará en el caso de supervisión o monitoreo como producto del control de oficio efectuado por el SERCOP o “*por reclamación de un oferente con interés directo en el procedimiento de contratación*”, con fundamento en las tres causales que señala esa norma, entre ellas: “2. *Por el proceso de control efectuado de oficio por el Servicio Nacional de Contratación Pública o ante reclamaciones, hasta por el término máximo de siete (7) días, contados a partir del descargo presentado por la entidad contratante*”.

En su inciso final, el artículo 352 del RGLOSNC señala que: “*La suspensión del procedimiento no dará lugar a ningún tipo de reparación o indemnización a los oferentes o adjudicatarios*”. Adicionalmente, el artículo 353 ibídem regula los casos en los que el SERCOP puede proceder con la suspensión definitiva de un procedimiento de contratación.

Finalmente, resulta necesario considerar el tenor del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁹ (en adelante, “LOGJCC”), que señala los “*métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria*”, incluyendo las reglas de solución de antinomias mediante la aplicación de la norma “*competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior*”, así como la interpretación sistemática, que considera el contexto del texto normativo, y la teleológica,

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

que ordena atender a los fines que persigue la norma, entre otros. Así, los numerales 5 y 6 del artículo 3 de la LOGJCC prevén que: *“Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía”* y que *“Las normas jurídicas se entenderán a partir de los fines que persigue el texto normativo”*.

De lo expuesto se observa que: *i)* los procedimientos de control por parte del SERCOP, iniciados por reclamos presentados por quienes tienen interés directo en el procedimiento de contratación, conforme el artículo 102 de la LOSNCP, se sujetan a las regulaciones establecidas en el RGLOSNC; *ii)* los reclamos presentados al SERCOP por quienes tienen interés directo en el procedimiento de contratación se sujetan a la calificación y admisión del mismo, por el término de siete días a partir de su presentación; *iii)* admitido a trámite el reclamo, el SERCOP notificará a la máxima autoridad de la entidad contratante objetada para que, en el término de 7 días presente, sus alegaciones y descargos, en concordancia con lo previsto en el primer inciso del artículo 102 de la LOSNCP; *iv)* respecto de las medidas de carácter preventivo que puede adoptar el SERCOP, en el ámbito de control, se prevé la suspensión temporal o definitiva, conforme los requisitos previstos en los artículos 352 y 353 del RGLOSNC, respectivamente; y, *v)* las normas jurídicas deben ser entendidas y aplicadas en el contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía y a partir de los fines que persigue ese texto normativo.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de su consulta se concluye que, de conformidad con lo previsto en el artículo 3 numerales 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; 102 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; y, 343 y 344 de su Reglamento General, en caso de los reclamos presentados, una vez finalizado el término para admitir el reclamo a trámite, de considerar que existen indicios de incumplimiento de normas, el SERCOP notificará a la máxima autoridad de la entidad contratante – a quien compete disponer la suspensión del procedimiento *“por el plazo de siete días hábiles”* – a fin de presentar a dicho órgano de control las pruebas de descargo y los argumentos técnicos correspondientes. Una vez vencido el plazo antes mencionado, la máxima autoridad de la entidad contratante está facultada, bajo su responsabilidad y acorde con las características de cada proceso de contratación, a implementar las correspondientes rectificaciones o continuar con el procedimiento, conforme se analizó y concluyó en el pronunciamiento previo de este organismo contenido en oficio No. 18224, de 29 de marzo de 2022.





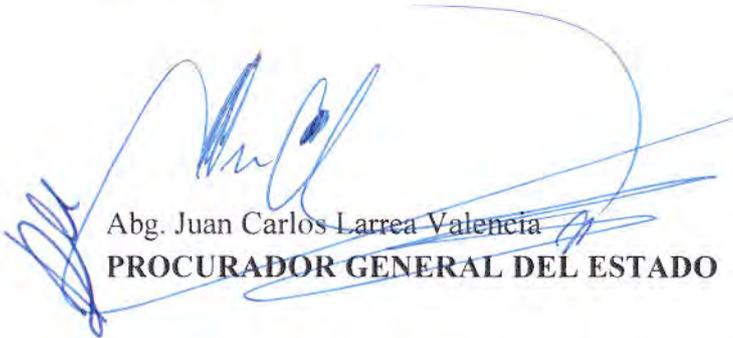
PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
Tel: +593 2 2941300

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

SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
0001634-2023
Página 10

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio N° **03549**

Quito, D.M. **07 SEP 2023**

Coronel (B)
Martín Cucalón de Icaza
PRIMER JEFE
BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE GUAYAQUIL
Presente.-

De mi consideración:

Mediante oficio No. BCBG-PJB-587-2023-OF, de 11 de julio de 2023, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formularon las siguientes consultas:

- “3.1. ¿Es actualmente aplicable el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP) para regular la organización, funcionamiento institucional, regímenes de carrera profesional del (BCBG); o, su aplicación se encuentra supeditada al cumplimiento de las condiciones contenidas en las disposiciones transitorias primera, segunda, y cuarta del COESCOP, por parte de las instituciones públicas obligadas a través de ellas?”**
- 3.2. Mientras se cumplen las condiciones de aplicabilidad contenidas en las disposiciones transitorias primera, segunda, y cuarta del COESCOP, ¿es aplicable la resolución general novena de la resolución SGR-007-2023 para regular el funcionamiento institucional del BCBG?”**

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender sus consultas, mediante oficios No. 02887 y 02888, de 18 de julio de 2023, la Procuraduría General del Estado solicitó al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guayaquil (en adelante “*GADM de Guayaquil*”) y a la Secretaría de Gestión de Riesgos (en adelante “*SGR*”), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de las consultas. Con oficio No. 03137, de 04 de agosto de 2023, se insistió en dicho requerimiento al GADM de Guayaquil.

1.2. Los requerimientos de este organismo fueron atendidos, en su orden: *i*) por el Secretario de Gestión de Riesgos, con oficio No. SGR-SGR-2023-0888-O, de 24 de julio de 2023, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado el 27 de los mismos mes y año; y, *ii*) por el Alcalde del GADM de Guayaquil con oficio

No. AG-AAA-2023-02375, de 14 de agosto de 2023, ingresado en este organismo el 16 de los mismos mes y año, al que se adjuntó el criterio jurídico del Procurador Síndico Municipal, contenido en comunicación No. DAJ-IJ-2023-005630, de 10 de agosto de 2023.

1.3. El informe jurídico de la Coordinadora de Gestión Legal del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil (en adelante “BCBG”), contenido en memorando No. BCBG-CGL-401-2023-OF, de 7 de julio de 2023, citó los artículos 264 numeral 13, 389 y 390 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); 4, 5, 243, 244, 274, 277, 278, 279, 280 y las Disposiciones Transitorias Primera, Segunda, Tercera, Cuarta y Quinta del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público² (en adelante “COESCOP”); 55 letra m) y 140 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización³ (en adelante “COOTAD”); 83 letra n) de la Ley Orgánica del Servicio Público⁴ (en adelante “LOSEP”); la Disposición General Novena de la Resolución No. SGR-017-2023 que contiene la “Normativa de categorización, planificación de la carrera, niveles de gestión, estructura de puestos y mandos; reestructuración de la carrera, convocatoria, selección y admisión de bomberos para el ingreso a la carrera, permanencia en la carrera; y, concurso de méritos y oposición”⁵ (en adelante “Resolución No. 017-2023”), expedida por la SGR; el Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-006 que contiene “la escala de techos y pisos de las remuneraciones mensuales unificadas de las y los servidores públicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales”⁶ (en adelante “Acuerdo No. 006-2015”), expedido por el Ministerio del Trabajo (en adelante “MDT”); y, entre otras, las sentencias No. 60-18-AN/21 y No. 33-20-AN/22 expedidas por la Corte Constitucional; con fundamento en los cuales analizó y concluyó:

“El COESCOP, no es una normativa actualmente aplicable para regular la organización y funcionamiento institucional del BCBG. De modo que, mientras se cumplen a cabalidad las condiciones normativas establecidas en las disposiciones transitorias del referido Código Orgánico, que constituyen obligaciones de tracto sucesivo y que a su vez deberán ser ejecutables en el tiempo, según los plazos que sean dispuestos por el ente rector nacional, atendiendo en todo momento al cumplimiento de los fines del sistema de gestión de riesgos, sin suspender o afectar el servicio y atendiendo a la capacidad presupuestaria del BCBG; la institución deberá someterse a lo dispuesto en la resolución SGR- 0017 - 2023 emitida por la Secretaría Nacional de gestión (sic) de Riesgos que dispone que: (sic) Los Cuerpos de Bomberos cuyo nivel directivo está conformado por bomberos voluntarios en funciones a la fecha que (sic) constituye el régimen jurídico actualmente aplicable al funcionamiento, organización (sic) y estructura del BCBG”.

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

² COESCOP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 19 de 21 de junio de 2017.

³ COOTAD, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

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

⁵ Resolución No. SGR-017-2023 de 1 de febrero de 2023, publicada en el Quinto Suplemento del Registro Oficial No. 308 de 11 de mayo de 2023.

⁶ Acuerdo No. 006-2015, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 469 de 30 de marzo de 2015, reformado por el Acuerdo Ministerial No. MDT-2016-0306, publicado en el Registro Oficial No. 946 de 16 de febrero de 2017.

1.4. Al oficio de consulta se acompañó, adicionalmente, el informe jurídico del Asesor Jurídico Externo del BCBG que realizó el siguiente análisis:

“3. Conclusión:

Si bien el COESCOP es una norma legal vigente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, su aplicación en relación con el BCBG, depende de condiciones establecidas en la propia norma; a saber:

a. Una condición de fondo subordinada a que la aplicación del COESCOP no suspenda o afecte la prestación del servicio de prevención y repuesta (sic) de emergencias que presta el BCBG, cuyo criterio de satisfacción este supeditado al control de la Secretaría Nacional (sic) de Riesgos en calidad de entidad rectora de la gestión de riesgos a nivel nacional. Debiendo precisar que en tal sentido, este ente rector, ha determinado de forma expresa en la resolución SGR- 0017 -2023 que los Cuerpos de Bomberos cuyo nivel directivo esté conformado por bomberos voluntarios en funciones a la fecha, se regularán conforme a las Ordenanzas Seccionales que rigen su funcionamiento

b. Varias condiciones de aplicabilidad determinadas en las disposiciones transitorias, primera, segunda y cuarta del COESCOP que contienen obligaciones de hacer, cuyos obligados son varias instituciones públicas incluyendo algunas que no pertenecen al Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos. **Sin el cumplimiento de tales obligaciones no resulta posible el tránsito del régimen actual con el cual se encuentra estructurado el BCBG al régimen estructural previsto en el COESCOP, esto porque se requiere de directrices y normas que escapan de su propia competencia institucional.**

En tal sentido, y habiéndose verificado a través de la revisión de la normativa secundaria de carácter público que no se ha verificado el cumplimiento se (sic) las condiciones de aplicabilidad contenidas en las disposiciones transitorias primera, segunda y cuarta del COESCOP, tal cuerpo normativo no reúne las condiciones para su aplicación, por lo tanto, el COESCOP, NO es actualmente aplicable para regular la organización, financiamiento institucional, regímenes de carrera profesional y administrativo disciplinario del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil (BCBG)” (el énfasis corresponde al texto original).

1.5. Por su parte, el criterio jurídico de la SGR, además de las normas referidas por la consultante, citó los artículos 226 de la CRE; 2 numeral 5, 12, 28, 218 y 275 del COESCOP; 11 letra d) de la Ley de Seguridad Pública y del Estado⁷ (en adelante “LSPE”); 4 de la LOSEP; 3, 16 y 18 del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado⁸ (en adelante “RLSPE”); en base a los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“ANÁLISIS Y CONCLUSIÓN:

(...)

⁷ LSPE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 35 de 28 de septiembre de 2009.

⁸ RLSPE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 290 de 30 de septiembre de 2010.



En el texto citado, se expone además, la norma en torno al régimen laboral de los Cuerpos de Bomberos, disposiciones identificadas conforme a la jerarquía de las normas y que señalan que las instituciones bomberiles se rigen por lo estipulado en el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público - COESCOP y para los aspectos no previstos se aplicará supletoriamente la Ley Orgánica de Servicio Público - LOSEP, puesto que el personal de estas dependencias son considerados servidoras o servidores públicos.

Es importante señalar que, esta Secretaría, emitió La normativa de categorización, planificación de la carrera, niveles de gestión, estructura de puestos y mandos; reestructuración de la carrera; convocatoria, selección y admisión de bomberos para el ingreso a la carrera; permanencia en la carrera; y, concursos de méritos y oposición; norma que se ajusta o alinea a las disposiciones establecidas en el marco legal vigente y cuyo ámbito y alcance es de obligatorio cumplimiento para todos los cuerpos de bomberos del país, el ente rector nacional, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, Metropolitanos y Provinciales, los ciudadanos; y demás entidades del sector público y privado (...)."

1.6. Finalmente, el criterio jurídico del GADM de Guayaquil se abstuvo de concluir respecto del contenido de las consultas, sin perjuicio de lo cual, además de las normas referidas por la entidad consultante y la SGR, citó los artículos 1 y 7 de la Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza de Autonomía y Funcionamiento del BCBG⁹; luego de lo cual analizó:

“5. Concomitante a todo lo anterior, el objeto del CÓDIGO ORGÁNICO DE ENTIDADES DE SEGURIDAD CIUDADANA Y ORDEN PÚBLICO (COESCOP) es la de regular la organización, funcionamiento institucional, regímenes de carrera profesional y administrativo-disciplinario **del personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público**. Si bien es cierto que el BCBG es una entidad adscrita al GADM-G por formar parte de las entidades complementarias de seguridad de esta entidad, prestando el servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, así como de apoyo en otros eventos adversos de origen natural o antrópico (Art. 274 COESCOP) no es menos cierto que dicho Cuerpo Bomberil cuenta con patrimonio y fondos propios, personalidad jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa, formando parte la competencia del BCBG -con relación al servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios-, del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, **cuya rectoría es ejercida por la autoridad nacional competente en materia de gestión de riesgos**, correspondiéndole al GADM-G la gestión del servicio contra incendios en su territorio cantonal, en articulación con las políticas, normas y disposiciones que emita el ente rector nacional, la ley que regula la organización territorial, autonomía y descentralización y lo establecido por el Consejo Nacional de Competencias.

6. Dicho de otra forma es el BCBG quien ejerce la competencia con relación al servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, cuyas funciones también se encuentran determinadas en la ORDENANZA SUSTITUTIVA A LA ORDENANZA DE AUTONOMÍA Y FUNCIONAMIENTO DEL BENEMÉRITO CUERPO DE

⁹ Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza de Autonomía y Funcionamiento del BCBG, publicada en la Gaceta Municipal No 32 de 12 de marzo de 2021.



BOMBEROS DE GUAYAQUIL, correspondiéndole al GADM-G a través de su M I. Concejo Municipal, exclusivamente lo siguiente: **a)** nombrar al Jefe de Bomberos, **b)** aprobar mediante ordenanzas ingresos tributarios y no tributarios con relación a dichas competencias, **c)** conocer el presupuesto del BCBG; y, **d)** establecer tasas por otros servicios que pueda prestar el BCBG.” (el énfasis y subrayado corresponden al texto original).

1.7. De lo expuesto se observa que, con relación a las consultas formuladas, los informes jurídicos del BCBG y el criterio jurídico de la SGR difieren parcialmente; así pues, para la entidad consultante el COESCOP no es actualmente aplicable para regular la organización y funcionamiento institucional del BCBG, ya que se encuentra supeditado al cumplimiento de las condiciones previstas en las Disposiciones Transitorias Primera, Segunda y Cuarta de ese código, razón por la cual debe observar obligatoriamente la Resolución No. 017-2023. Por su parte, la SGR considera que, respecto al régimen laboral de los Cuerpos de Bomberos, son aplicables el COESCOP y supletoriamente la LOSEP, así como la Resolución No. 017-2023 emitida por esa Secretaría, criterio concordante con el análisis efectuado por el GADM de Guayaquil.

2. Análisis.-

Para facilitar el estudio de las consultas planteadas, que serán atendidas de manera conjunta por estar referidas al mismo tema, el análisis abordará los siguientes puntos: *i)* Ámbito de aplicación del COESCOP y pronunciamiento previo sobre la aplicación de sus disposiciones transitorias primera, segunda y cuarta; y, *ii)* Ámbito de aplicación de la Resolución No. 007-2023.

2.1. Ámbito de aplicación del COESCOP y pronunciamiento previo sobre la aplicación de sus disposiciones transitorias primera, segunda y cuarta.-

De acuerdo con el artículo 1 del COESCOP, dicho código tiene como objeto normativo el **“regular la organización, funcionamiento institucional, regímenes de carrera profesional y administrativo-disciplinario del personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público”** (el énfasis me corresponde). En cuanto a su ámbito de aplicación, el artículo 2 ibídem señala que sus disposiciones **“son de aplicación obligatoria en todo el territorio nacional”** y rigen, entre otras, a las entidades complementarias de seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos (en adelante “GAD”) entre las que constan los **“Cuerpos de Bomberos”**, según la letra c) del numeral 5 del referido artículo.

Al respecto, el artículo 4 ibídem establece un régimen jurídico especial aplicable a las entidades de seguridad, que comprende las disposiciones del COESCOP y sus reglamentos, así como **“En todos los aspectos no previstos en dicho régimen se aplicará supletoriamente la ley que regula el servicio público”**. Para tal efecto, el inciso segundo del artículo en mención señala que: **“Las escalas remunerativas y los ingresos complementarios de las entidades regidas por este Código se sujetarán a las políticas y**

normas establecidas por el ente rector nacional del trabajo" (el énfasis me corresponde).

En este contexto, es pertinente considerar que la Disposición Final Única del COESCOP previó que ese Código *"entrará en vigencia ciento ochenta días contados a partir de su publicación en el Registro Oficial"* (COESCOP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 19, de 21 de junio de 2017).

Sobre el tema, en pronunciamiento contenido en oficio No. 07811, de 07 de febrero de 2020, esta Procuraduría analizó la aplicación del artículo 243 del COESCOP, cuyo texto conserva vigencia y establece la rectoría, planificación, regulación, gestión y control de las entidades complementarias de seguridad por parte de la Función Ejecutiva y que, respecto de los cuerpos de bomberos, concluyó:

"Sobre la gestión de riesgos, la letra d) del artículo 11 de la LSPE contempla que la prevención y las medidas para contrarrestar, reducir y mitigar los riesgos de origen natural y antrópico o para reducir la vulnerabilidad, corresponden a las entidades públicas y privadas, nacionales, regionales y locales, cuya rectoría 'la ejercerá el Estado a través de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos', actual SNGRE.

3. Pronunciamiento. -

(...) de conformidad con los artículos 275 del COESCOP, 140 del COOTAD, 11 de la LSPE y 2 del Decreto Ejecutivo No. 534, el Comité del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias es el órgano competente de la Función Ejecutiva para ejercer las facultades de rectoría del servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, correspondiéndole establecer la regulación, planificación y coordinación del sistema nacional en esa materia. (...)

En tal contexto, al tratarse de materias en las que intervienen varios niveles de gobierno, se torna indispensable la coordinación de acciones *"para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos"*, conforme prescribe el artículo 226 de la CRE, al establecer el principio de legalidad al que están sujetas todas las entidades del sector público".

Adicionalmente, en el referido pronunciamiento este organismo analizó la aplicación de las Disposiciones Transitorias Primera¹⁰, Segunda¹¹ y Cuarta¹² del COESCOP (en adelante “DT1”, “DT2” y “DT4”, respectivamente), materia de sus consultas. En dicho pronunciamiento se concluyó lo siguiente:

“3. Pronunciamiento.-

(...) de conformidad con las Disposiciones Transitoria Primera y Cuarta del COESCOP, corresponde a los GAD municipales, en calidad de entes rectores locales de las entidades de seguridad adscritas a ellos, expedir los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos al COESCOP así como a las disposiciones de la respectiva institución rectora nacional de las entidades complementarias de seguridad y del MDT”.

Posterior a la emisión del citado pronunciamiento, la Corte Constitucional, en sentencia No. 60-18-AN/21, de 5 de septiembre de 2021, señaló:

“5.2.1. DT1

37. De la revisión de la DT1, se verifica que (i) el titular o beneficiario de la obligación son las y los servidores de las entidades de seguridad; en el caso que nos ocupa, los pertenecientes al cuerpo de vigilancia aduanera. Esto en función de la propia DT1 que determina que las disposiciones del COESCOP se aplicarán de manera más favorable a las y los servidores de las entidades de seguridad y el artículo 2 del COESCOP que prescribe que es aplicable al 'Cuerpo de Vigilancia Aduanera [...]'. (ii) La obligación consiste, en primer lugar, en expedir los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones del COESCOP. En segundo lugar, aprobar los estatutos orgánicos y funcionales de sus respectivas entidades de seguridad, una vez cumplida la primera obligación. (iii) Los obligados a ejecutar son las entidades de seguridad reguladas por el COESCOP. (...)” (el énfasis me corresponde).

(...) 5.2.2. DT4

¹⁰ **COESCOP, Disposición Transitoria Primera.-** “En el lapso de ciento ochenta días, contados desde la fecha de entrada en vigencia de este Código, los entes rectores nacionales y locales de las entidades de seguridad reguladas por este último, expedirán los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración, según corresponda, de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones de este cuerpo legal. Una vez expedida esta normativa, de forma complementaria las referidas autoridades aprobarán los estatutos orgánicos y funcionales de sus respectivas entidades de seguridad.

Hasta que se expidan los reglamentos se aplicará las disposiciones de este Código en el sentido más favorable a las y los servidores de las entidades de seguridad, sin afectar o suspender la calidad de sus servicios”.

¹¹ **COESCOP, Disposición Transitoria Segunda -** “El Ministerio rector en materia laboral y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social realizarán los estudios técnicos y actuariales con el objetivo de detectar particularidades laborales respecto de las funciones que cumplen los servidores sujetos a este Código, en un plazo no mayor a trescientos sesenta días. De determinarse pertinente, las condiciones prestacionales para este grupo se otorgarán siempre que se encuentren debidamente financiadas por el empleador y el servidor, y se modificarán mediante la reforma de la normativa correspondiente”.

¹² **COESCOP, Disposición Transitoria Cuarta.-** “En el plazo de un año y por única vez, la respectiva institución rectora nacional de las entidades complementarias de seguridad y el ministerio rector de los asuntos de trabajo determinarán la homologación de perfiles y salarios de las instituciones reguladas en esta Ley. Para ello, los rangos de valoración entre los distintos niveles funcionales y grados que integran las escalas de remuneraciones mensuales unificadas, se establecerán previo estudio técnico por parte del ministerio encargado de los asuntos de trabajo y el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas”.

39. De la revisión de la DT4, se observa que (i) los beneficiarios son las y los servidores de las entidades de seguridad; en este caso, los miembros del cuerpo de vigilancia aduanera (ii) La obligación radica en que se debe homologar los perfiles y salarios de las instituciones de seguridad reguladas por el COESCOP. (iii) Los obligados a ejecutar la obligación son los entes complementarios de seguridad, para este caso el SENAE, y, además, el Ministerio del Trabajo.

(...) 5.3. Obligación clara, expresa y exigible

(...) 5.3.1. DT1

(...)

43. A juicio de esta Corte, de conformidad a los presupuestos previamente señalados, las obligaciones cuyo cumplimiento se exige gozan de claridad. A su vez, las obligaciones son expresas, pues no ha sido necesario realizar ningún tipo de interpretación extensiva o inferencia indirecta que revele algún tipo de contenido implícito para dichas obligaciones” (el énfasis me corresponde).

En la misma línea, en sentencia No. 33-20-AN/22, de 3 de agosto de 2022, la Corte Constitucional señaló:

“31. Cabe señalar que si bien el MTOP señaló en la audiencia que la CTE es la entidad que debe emitir el estatuto de acuerdo con los artículos 234 y 238 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, este argumento no cabe por lo siguiente: **la DT1 indica que el obligado es el ente rector nacional y local de las entidades de seguridad.** Como prescribe el artículo 261 del COESCOP, el cuerpo de vigilancia de la CTE es el órgano de ejecución operativa de la autoridad nacional competente para la regulación y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial. Así, el ente rector nacional de esta entidad de seguridad es el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, lo que es ratificado por el artículo 262 de la ley ibidem la cual indica que el Cuerpo de Vigilancia del CTE se encontrará sujeto a las regulaciones emitidas por el MTOP. Por ende, **el obligado de la DT1 es el MTOP y no la CTE, sin perjuicio de que esta última institución pueda coadyuvar al cumplimiento del COESCOP en función de sus competencias**” (el énfasis me corresponde).

De lo expuesto se desprende que: *i)* el COESCOP regula la organización, funcionamiento institucional, regímenes de carrera profesional y administrativo-disciplinario del personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público, y su cumplimiento es obligatorio en todo el territorio nacional, entre ellos, para los cuerpos de bomberos; *ii)* el régimen jurídico especial aplicable a las entidades de seguridad comprende las disposiciones del COESCOP y sus reglamentos y, de manera supletoria, la LOSEP; *iii)* la SGR y los GADS son los entes rectores nacional y locales, respectivamente, de los cuerpos de bomberos; y, *iv)* hasta que se cumplan integralmente las obligaciones previstas en las DT1, DT2 y DT4 del COESCOP, corresponde a las entidades de seguridad aplicar ese código en el sentido más favorable a los servidores de las entidades de seguridad, sin afectar o suspender la calidad de sus servicios.



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
2023

03549

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

BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE GUAYAQUIL
0002454-2023
Página. 9

2.2. Ámbito de Aplicación de la Resolución No. 007-2023.-

Como se analizó oportunamente, en el pronunciamiento contenido en el oficio No. 07811, de 07 de febrero de 2020, de conformidad con los artículos 275 del COESCOPE y 140 del COOTAD, el Comité de la actual SGR¹³, antes denominado Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, órgano competente de la Función Ejecutiva para ejercer las facultades de rectoría del servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, en su calidad de órgano rector nacional del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, expidió la Resolución No. 017-2023 que, en su artículo 1, define su objeto normativo en los siguientes términos:

“Art. 1.- Objeto. - La presente resolución tiene por objeto emitir la Normativa de Categorización, Planificación de la carrera, Niveles de gestión, Estructura de puestos y mandos; Reestructuración de la carrera; Convocatoria, selección y admisión de bomberos para el ingreso a la carrera; Permanencia en la carrera; y, Concurso de Méritos y Oposición, **en concordancia con lo previsto en el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público y demás normativa aplicable**” (el énfasis me corresponde).

En cuanto al ámbito de aplicación y alcance de la Resolución No. 017-2023, su artículo 2 determina que es de **“obligatorio cumplimiento para todos los Cuerpos de Bomberos del país, el ente rector nacional, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, Metropolitanos y Provinciales, los ciudadanos; y demás entidades del sector público y privado”** (el énfasis me corresponde).

Al respecto, la Disposición General Cuarta¹⁴ de la Resolución No. 017-2023 establece que: **“Los Cuerpos de Bomberos cuyo nivel directivo esté conformado por bomberos voluntarios en funciones a la fecha, se regularán conforme a las Ordenanzas Seccionales que rigen su funcionamiento”** (el énfasis me corresponde).

Adicionalmente, la Disposición Final Primera de la Resolución No. 017-2023 determina que la misma **“entrará en vigencia a partir de su emisión”**.

De lo manifestado se observa que: *i)* la SGR, en su calidad de órgano rector nacional del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, emitió la Resolución No. 017-2023, que es de obligatorio cumplimiento para los cuerpos de bomberos de todo el país; norma que se encuentra en vigor desde su expedición; y, *ii)* por disposición expresa de la Resolución

¹³ Mediante Decreto Ejecutivo No. 641, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 235 de 23 de enero de 2023, se dispuso: “Art. 1.- Transformarse al Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias en la Secretaría de Gestión de Riesgos, como entidad de derecho público, con personalidad jurídica, dotada de autonomía administrativa, operativa y financiera, encargada de la rectoría, regulación, planificación, gestión, evaluación, coordinación y control del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.

Art. 2.- Una vez concluido el proceso de transformación, todas las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones constantes en leyes, decretos, reglamentos y demás normativa vigente que le correspondieran al Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias y a su Comité, serán asumidas por la Secretaría de Gestión de Riesgos”

¹⁴ El artículo 11 de la Resolución Reformativa a varios artículos de la Resolución No. SGR-017-2023, publicada en el Registro Oficial No. 361 de 26 de julio de 2023 dispuso la sustitución de la denominación “DISPOSICIÓN GENERAL NOVENA” por “DISPOSICIÓN GENERAL CUARTA”.

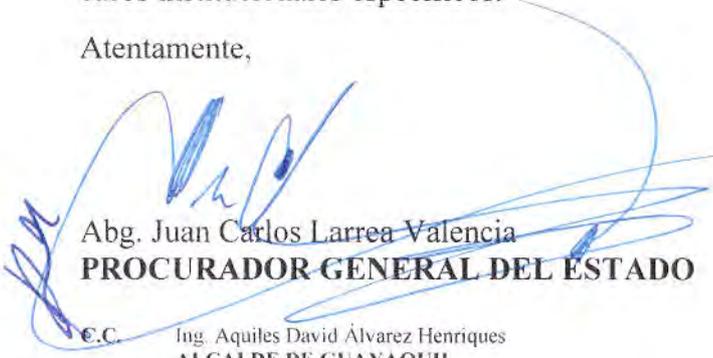
No. 017-2023, los Cuerpos de Bomberos cuyo nivel directivo esté conformado por bomberos voluntarios en funciones a la fecha, "se regularán conforme a las Ordenanzas Seccionales que rigen su funcionamiento".

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de sus consultas se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 1, 2, 4 y la Disposición Final Única del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, ese código es aplicable para regular la organización, funcionamiento institucional, regímenes de carrera profesional y administrativo-disciplinario del personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público, entre ellas, los Cuerpos de Bomberos, sin perjuicio de que, mientras se cumplan las condiciones de aplicabilidad contenidas en sus Disposiciones Transitorias Primera, Segunda y Cuarta, los Cuerpos de Bomberos cuyo nivel directivo esté conformado por bomberos voluntarios en funciones a la fecha, puedan regularse de acuerdo con las Ordenanzas Seccionales que rigen su funcionamiento, según lo establecido en la Disposición General Cuarta de la Resolución No. 017-2023.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Ing. Aquiles David Álvarez Henriques
ALCALDE DE GUAYAQUIL

Mgs. Cristian Eduardo Torres Bermeo
SECRETARIO DE GESTIÓN DE RIESGOS

Oficio N° **03550**

Quito, D.M., **07 SEP 2023**

Doctor
Alembert Vera Rivera, PhD.
PRESIDENTE
CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL
Presente.-.

De mi consideración:

Con relación al oficio s/n, de 14 de agosto de 2023, ingresado en esta Procuraduría el 21 del mismo mes y año, por el cual solicita la:

“Reconsideración de los oficios Nro. 12843, de fecha 5 de marzo de 2021; Nro. 14061, de fecha 27 de mayo de 2021; y, Nro. 00405, de fecha 19 de diciembre de 2022. Y, absolución de consulta”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Con relación al pedido de reconsideración. -

De acuerdo con los artículos 82 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”), el derecho a la seguridad jurídica se garantiza a través de la existencia de normas previas, claras y públicas, aplicadas por las autoridades competentes, considerando para el efecto que los servidores públicos solo pueden ejercer las competencias y facultades atribuidas en el ordenamiento jurídico.

En este contexto, el número 3 del artículo 237 de la CRE, y los artículos 3, letra f) y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado² (en adelante, “LOPGE”)

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. “Art. 237.- Corresponde a la Procuradora o Procurador General del Estado, además de las otras funciones que determine la ley: (...) 3. El asesoramiento legal y la absolución de las consultas jurídicas a los organismos y entidades del sector público con carácter vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de la ley, en aquellos temas en que la Constitución o la ley no otorguen competencias a otras autoridades u organismos”.

² LOPGE, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 13 de abril de 2004. “Art. 3.- De las funciones del Procurador General del Estado. - Corresponden privativamente al Procurador General del Estado, las siguientes funciones (...) e) Absolver, consultas y asesorar a los organismos y entidades del sector público, (...) sobre la inteligencia o aplicación de las normas legales o de otro orden jurídico (...)”

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

determinan que, corresponde al Procurador absolver las consultas jurídicas, con carácter vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de las normas legales o de otro orden jurídico, a pedido de las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público, excepto cuando se trate de asuntos que hayan sido resueltos por jueces o tribunales de la República o que estén en conocimiento de los mismos, hallándose trabada la litis.

Al respecto, el precitado artículo 13 de la LOPGE, en su inciso tercero, dispone que, el consultante, podrá solicitar al Procurador General del Estado la reconsideración de su pronunciamiento, **“dentro del término de quince días, contados a partir de la fecha de notificación del instrumento que lo contiene, por una sola vez”** y agrega que: **“La solicitud de reconsideración será debidamente fundamentada”** (El resaltado me corresponde).

Concordante con lo mencionado, el artículo 10 de la Resolución No. 024, que contiene el Procedimiento para Atención de Consultas que se formulen a la Procuraduría General del Estado determina que, la solicitud de reconsideración, prevista en el tercer inciso del artículo 13 de la LOPGE, **“deberá ser fundamentada y adjuntará, en texto independiente, el informe del asesor jurídico o procurador del organismo, institución o entidad del sector público”** (El resaltado me corresponde).

En consecuencia, el pedido de reconsideración de los pronunciamientos de este organismo contenidos en oficios No. 12843, de 5 de marzo de 2021; No. 14061, de 27 de mayo de 2021; y, No. 00405, de 19 de diciembre de 2022, es extemporáneo, pues ha sido planteado con posterioridad al vencimiento del término previsto en el tercer inciso del artículo 13 de la LOPGE, contado desde las fechas de notificación, esto es, desde el 5 de marzo de 2021, 27 de mayo de 2021 y 19 de diciembre de 2022, respectivamente, considerando adicionalmente que los pronunciamientos de este organismo se encuentran publicados en el Sistema de Consultas Absueltas de la Procuraduría General del Estado y sus extractos son publicados en el Registro Oficial.

Adicionalmente, a su pedido de reconsideración no se ha acompañado el informe jurídico del Asesor Jurídico del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (en adelante, “CPCCS”), previsto en el citado artículo 10 de la Resolución No. 024.

Por lo expuesto, toda vez que su pedido de reconsideración no cumple los requisitos previstos en la normativa citada en el presente y, al no haber variado los fundamentos jurídicos en que se motivaron los pronunciamientos de este organismo contenidos en oficios No. 12843, de 5 de marzo de 2021; No. 14061, de 27 de mayo de 2021; y, No. 00405, de 19 de diciembre de 2022, se ratifican los mismos.

Toda consulta deberá estar respaldada por el informe del Asesor Jurídico de la institución, con relación al tema objeto de la consulta (...). (El resaltado me corresponde).

2. Del pedido de absolución de consultas. -

En su oficio, adicionalmente, solicita que: “una vez atendida la reconsideración a los oficios Nro. 12843, de fecha 5 de marzo del 2021; Nro.14061, de fecha 27 de mayo del 2021; y, Nro. 00405, de fecha 19 de diciembre del 2022”, se absuelvan las siguientes consultas:

“1. Toda vez que ha concluido el periodo Constitucional y legal del Contralor General del Estado y del Contralor Subrogante: ¿Podría el actual Consejo de Participación Ciudadana y Control Social encargar las funciones del Contralor General del Estado y Contralor Subrogante, en aplicación del artículo 32 de la LOCGE, hasta que finalice el concurso público de méritos y oposición para la elección y designación de la primera autoridad de la Contraloría General del Estado?”

2. El 31 de agosto del 2018, el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Transitorio, mediante Resolución Nro. PLE-CPCCS-T-E-094-31- 08-2018, designo (sic) al Dr. Ángel Benigno Torres Machica (sic) como Defensor Público General, encargado, declarado desierto el concurso: ¿Podría el actual Consejo de Participación Ciudadana y Control Social encargar a un profesional de la materia como Primera Autoridad de la Defensoría Pública del Ecuador, en aplicación del artículo 287 del Código Orgánico de la Función Judicial, hasta que finalice el concurso público de méritos y oposición para la elección y designación de la primera autoridad de la Defensoría Pública?”

3. El 18 de septiembre de 2021, el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social mediante Resolución No. CPCCS-PLE-SG-055-E-2021-683, encargo (sic) como Primera Autoridad de la Defensoría del Pueblo al Dr. César Marcel Córdova Valverde: ¿Podría el actual Consejo de Participación Ciudadana y Control Social encargar a un profesional de la materia como Primera Autoridad de la Defensoría del Pueblo, en aplicación del artículo 15 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, hasta que finalice el concurso público de méritos y oposición para la elección y designación de la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo?”.

A su pedido de absolución de consultas tampoco se acompañó el informe jurídico del Asesor Jurídico del CPCCS, previsto en el segundo inciso del artículo 13 de la LOPGE³. En este contexto, el artículo 9 de la citada Resolución No. 024 dispone que: “En caso de que una consulta se refiera a normas vigentes respecto de cuya aplicación ya existiere pronunciamiento del Procurador General del Estado, **no será necesario nuevo pronunciamiento**” (El resaltado me corresponde).

³ Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 13 de abril de 2004. Art. 13.- De la absolución de consultas.- Sin perjuicio de las facultades de la Función Legislativa, del Tribunal Constitucional y de la Función Judicial, determinadas en la Constitución Política de la República y en la ley, el Procurador General del Estado asesorará y absolverá las consultas jurídicas con carácter de vinculantes, sobre la inteligencia o aplicación de las normas (...) legales o de otro orden jurídico, a pedido de las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público (...), excepto cuando se trate de asuntos que hayan sido resueltos por jueces o tribunales de la República o que estén en conocimiento de los mismos, hallándose trabada la litis (...).

Toda consulta deberá estar respaldada por el informe del Asesor Jurídico de la institución, con relación al tema objeto de la consulta (...)” (el resaltado me corresponde).

En este contexto, sírvase considerar que:

- i) El pronunciamiento de este organismo contenido en oficio No. 12843, de 5 de marzo de 2021, que atendió dos consultas formuladas por la Defensoría Pública (en adelante, “DP”), y contó adicionalmente con los criterios jurídicos del Consejo de la Judicatura (en adelante, “CJ”) y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (en adelante, “CPCCS”), analizó entre otras normas, la aplicación de los artículos 5 de la Ley Orgánica del CPCCS⁴ (en adelante, “LOCPCCS”); y, 49 y 264 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial⁵ (en adelante, “COFJ”), materia de su segunda consulta, cuyos textos se encuentran vigentes y prevén la designación de la primera autoridad de la DP y del subrogante del Defensor Público General. Dicho pronunciamiento fue notificado oportunamente a la consultante, al CJ y al CPCCS.
- ii) El pronunciamiento de este organismo contenido en oficio No. 14061, de 27 de mayo de 2021, que atendió tres consultas formuladas por el CPPCS, y contó adicionalmente con el criterio jurídico de la Contraloría General del Estado (en adelante, “CGE”), analizó entre otras normas, la aplicación de los artículos 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado⁶ (en adelante, “LOCGE”); y, 5 y 55 de la LOCPCCS, materia de su primera consulta, cuyos textos se encuentran vigentes y prevén la designación de la primera autoridad de la Contraloría General del Estado (en adelante, “CGE”) y la subrogación del Contralor General del Estado. Dicho pronunciamiento fue notificado oportunamente a la consultante y a la CGE.
- iii) El pronunciamiento de este organismo contenido en oficio No. 00405, de 19 de diciembre de 2022, que atendió cinco consultas formuladas por la Defensoría del Pueblo (en adelante, “DPE”) y la Secretaría Técnica de la Función de Transparencia y Control Social⁷ (en adelante, “STFTCS”), analizó entre otras normas, la aplicación del artículo 15 de la Ley Orgánica de la DPE⁸ (en adelante, “LODPE”), materia de su tercera consulta, cuyo texto se encuentra vigente y regula la designación mediante encargo de la primera autoridad de la DPE, en caso de ausencia definitiva del titular producida por una causa distinta a la renuncia. Dicho pronunciamiento fue notificado oportunamente a las consultantes.

⁴ LOCPCCS, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 22 de 9 de septiembre de 2009.

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

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

⁷ LOCPCCS, “Art. 3.- Naturaleza. - El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es un organismo de derecho público, con personalidad jurídica propia, autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa. Forma parte de la Función de Transparencia y Control Social”.

Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.53 de 7 de agosto de 2013 “Art. 5.- Conformación de la Función de Transparencia y Control Social. - La Función de Transparencia y Control Social está conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias legalmente constituidas”.

⁸ LODPE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 481 de 6 de mayo de 2019.

Por lo expuesto, en razón de que la materia de sus consultas ya fue analizada en los pronunciamientos contenidos en oficios No. 12843, de 5 de marzo de 2021 (segunda consulta); No. 14061, de 27 de mayo de 2021 (primera consulta); y, No. 00405, de 19 de diciembre de 2022 (tercera consulta), no es necesario pronunciarse nuevamente sobre dichos temas.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. **03548**

Quito, D.M., **07 SEP 2023**

Magíster
Silvana Raquel Salazar Torres
GERENTE GENERAL
CORPORACIÓN DEL SEGURO DE DEPÓSITOS, FONDO DE LIQUIDEZ Y
FONDO DE SEGUROS PRIVADOS - COSEDE
Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. COSEDE-COSEDE-2023-0281-OFICIO, de 12 de abril de 2023, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formularon las siguientes consultas:

“CONSULTA 1: ¿Desde qué fecha inicia el tiempo de la prescripción de la obligación contenida en el artículo 2415 del Código Civil, desde la fecha de la primera resolución de pago del Seguro de Depósitos emitida por la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados o desde la fecha en la cual la obligación es determinada y actualmente exigible según consta en la Liquidación de Cobro de los Valores Adeudados por Concepto del Pago del Seguro de Depósitos conforme lo que señala el artículo 267 del Código Orgánico Administrativo?”

CONSULTA 2: ¿Cuál es el origen de la fuente y obligación, que la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados debe considerar respecto a los valores pagados por el Seguro de Depósitos, para el inicio del procedimiento de ejecución coactiva, de acuerdo a lo determinado en artículo 266 del Código Orgánico Administrativo, es decir, la resolución de pago o la liquidación de cobro de los valores adeudados por concepto del pago del Seguro de Depósitos?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender sus consultas, mediante oficios No. 01745 y No. 01746, de 14 de abril de 2023, la Procuraduría General del Estado solicitó a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (en adelante *SEPS*) y a la Superintendencia de Bancos (en adelante *SB*), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de las consultas. Con oficios Nos. 02054 y 02055, de 9 de mayo de 2023, se insistió en dichos requerimientos a la SEPS y a la SB.

1.2. Con oficio No. SB-DCBD-2023-0067-O, de 10 de mayo de 2023, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, el Director de Control de Banca de Desarrollo de la SB manifestó que, el “*órgano de control se encuentra realizando el análisis técnico y jurídico de dicha consulta; por lo que, una vez que se concluya con dicho análisis, se atenderá de manera inmediata su pedido*”.

1.3. Los requerimientos realizados por este organismo fueron atendidos, en su orden: *i)* por el Intendente General Jurídico de la SEPS con oficio No. SEPS-SGD-IGJ-2023-15552-OF, de 24 de mayo de 2023, ingresado en el correo institucional único de este organismo al día siguiente; y, *ii)* por el Intendente Nacional Jurídico de la SB mediante oficio No. SB-INJ-2023-0060-O, de 26 de julio de 2023, ingresado en el correo institucional único de esta Procuraduría el mismo día.

1.4. El informe jurídico No. CTPSF-UPN-033-2023, de 11 de abril de 2023, suscrito por el Coordinador Técnico de Protección de Seguros y Fondos, Encargado, de la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados (en adelante *COSEDE*), citó los artículos 226, 227, 237 y 308 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante *CRE*); 10, 62 numeral 3, 74, 79, 80 numerales 1, 4 y 11, 87, 91 numerales 1 y 9, 315, 319, 330 y 331 del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero² (en adelante *COMF*); 2415 del Código Civil³ (en adelante *CC*); y, 14, 18, 22, 28, 31, 33, 35, 37, 261, 262, 265, 266, 267 y 268 del Código Orgánico Administrativos⁴ (en adelante *COA*); y, los Principios 8 y 16 de los Principios Básicos de Seguros de Depósitos Eficaces, expedidos por la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos⁵ (en adelante *Principios de la IADI*); con fundamento en los cuales analizó y concluyó:

“5. CRITERIO JURÍDICO

1.- (...) es criterio de la Coordinación Técnica de Protección de Seguros y Fondos que, la fecha desde la cual se debe computar el tiempo de prescripción de la obligación contenida en el artículo 2415 del Código Civil, es desde que la obligación es determinada y actualmente exigible conforme el artículo 267 del Código Orgánico Administrativo; para el caso que nos ocupa, desde la emisión de la liquidación y el título de crédito con los requisitos señalados en los artículos 265 y 268 del Código Orgánico Administrativo, respectivamente y respetando la prelación de pagos contenida en el artículo 315 del Código Orgánico Monetario y Financiero, a su vez, analizando los parámetros del artículo 7 del ‘*REGLAMENTO PARA EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA DE LA CORPORACIÓN DEL SEGURO DE DEPÓSITOS, FONDO DE LIQUIDEZ Y FONDO DE SEGUROS PRIVADOS*’, contenido en la

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

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

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

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

⁵ IADI.

<https://www.iadi.org/en/assets/File/Core%20Principles/Principios%20B%C3%A1sicos%20para%20Sistemas%20de%20Seguro%20de%20Dep%C3%B3sitos%20Eficaces.pdf>

Sección 1, Capítulo II 'DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD COACTIVA', Título Primero 'DE LA CORPORACIÓN DEL SEGURO DE DEPÓSITOS, FONDO DE LIQUIDEZ Y FONDO DE SEGUROS PRIVADOS' de la Codificación de Resoluciones del Directorio de la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados.

2.- (...) es criterio de la Coordinación Técnica de Protección de Seguros y Fondos que, la fuente de la obligación de la potestad coactiva de acuerdo al artículo 266 del Código Orgánico Administrativo en concordancia con el artículo 8 del REGLAMENTO PARA EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA DE LA CORPORACIÓN DEL SEGURO DE DEPÓSITOS, FONDO DE LIQUIDEZ Y FONDO DE SEGUROS PRIVADOS, contenido en el Capítulo II DE LAS SOLEMNIDADES DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA, que habla de las fuentes de las obligaciones, considera que el origen y fuente de la obligación exigible es la LIQUIDACIÓN DE VALORES ADEUDADOS POR EL CONCEPTO DE VALORES PAGADOS POR EL SEGURO DE DEPÓSITOS Y SEGURO DE SEGUROS PRIVADOS, puesto que en esta esta (sic) es determinada, clara y exigible, sin ser sujeta a variaciones”.

1.5. El criterio jurídico de la SEPS, además de las normas referidas por la consultante, citó los artículos 213 de la CRE; 146 y 151 letra l) (sic) de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario⁶ (en adelante *LOEPS*); 62 numeral 12 del COMF; 158 numeral 1 del Reglamento General de la LOEPS⁷ (en adelante *RLOEPS*); y, 2414 del CC; luego de lo cual manifestó que no corresponde a esa institución “emitir el criterio jurídico solicitado”, sin perjuicio de lo cual señaló lo siguiente:

“(...) para el ejercicio de la jurisdicción coactiva corresponderá aplicar el marco jurídico vigente, como lo previsto en el artículo 2414 del Código Civil de cuyo contenido se desprende que la prescripción iniciará desde la fecha en la cual la obligación en cuestión es exigible (el resaltado me corresponde).

En tal sentido, dependiendo de la naturaleza del instrumento público en el que consta la fuente de la obligación a favor de la COSEDE, según el artículo 266 del Código Orgánico Administrativo, se podrá aplicar la condición para la exigibilidad que describe el mismo Código en el artículo 267, de tal manera que sea posible determinar el momento desde que transcurre el plazo para la prescripción extintiva (el resaltado me corresponde).

En lo que respecta al *origen* de la fuente y obligación para la recaudación de los valores pagados a la que hace referencia el órgano consultor en el Oficio No. COSEDE-COSEDE-2023-0281-OFICIO, es pertinente señalar que, el Código Orgánico Administrativo, en el artículo 266, contempla las fuentes y título de las obligaciones a favor de la Administración Pública; siendo necesario se determine por parte de cada Institución Pública a qué apartado pertenece el documento del cual se desprende el derecho de cobro, atendiendo a sus características; y, al tenor del artículo 267 del Código Orgánico Administrativo, la obligación es *actualmente*

⁶ LOEPS, publicada en el Registro Oficial No. 444 de 10 de mayo de 2011.

⁷ RLOEPS, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 648 de 27 de febrero de 2012.

exigible en los casos establecidos en los tres numerales del referido artículo” (el resaltado me corresponde).

1.6. Por su parte, el criterio jurídico de la SB, además de las normas ya mencionadas, citó los artículos 2392 del CC; 271 del COA; y, 14 del Reglamento para el Procedimiento de Ejecución Coactiva de la COSEDE⁸ (en adelante *RCCOSEDE*); en base a los cuales analizó y concluyó:

“III. ANÁLISIS Y CONCLUSIÓN:

Con respecto a la primera consulta:

- **¿Desde qué fecha inicia el tiempo de la prescripción de la obligación?**

(...)

Al respecto, de la normativa citada podemos concluir que el tiempo de la prescripción de la obligación se da luego de cinco años para las acciones ejecutivas y diez años para las acciones ordinarias. Esto significa que, no obstante de que tanto la acción ordinaria como ejecutiva se tramitan en la vía judicial, una vez que han transcurrido el tiempo de prescripción el procedimiento ejecutivo se transforma en ordinario. El mismo, que es concordante con el **artículo 267 del Código Orgánico Administrativo** en el que **dispone que la fecha desde la cual se debe contar el tiempo de prescripción es cuando la obligación es determinada y actualmente exigible dentro de los diez días para que pague voluntariamente su obligación** (el resaltado me corresponde).

- **¿Cuál es el origen de la fuente y obligación, que (...) debe considerar (...) para el inicio del procedimiento de ejecución coactiva?**

(...)

Para el caso que nos ocupa y **de acuerdo con lo que ordena los artículos 265 al 268 del Código Orgánico Administrativo, la obligación determinada debe ser clara, y exigible, es decir, que la fuente de la obligación es desde la emisión de la Liquidación de Cobro de los valores adecuados por concepto de pago del seguro de depósitos y el título de crédito** (el resaltado me corresponde).

Bajo los antecedentes y el análisis expuesto, esta Intendencia se ratifica en el Informe Legal No. CTPSF-UPN-033-2023 emitido por la Coordinación Técnica de Protección de Seguros y Fondos de la COSEDE, por cuanto la norma es clara al disponer que la fuente de las obligaciones exigibles es desde la liquidación de valores adeudados por el concepto de valores pagados por el seguro de depósitos y seguros privados”.

1.7. De lo expuesto se observa que, respecto de la primera pregunta, tanto el informe jurídico de la entidad consultante como los criterios jurídicos de la SB y de la SEPS coinciden en señalar que la fecha desde la cual se debe computar el tiempo de prescripción de la obligación es a partir de que la misma sea determinada y exigible,

conforme el artículo 267 del COA. Precisan la entidad consultante y la SB que la obligación es exigible desde la emisión de la liquidación y el título de crédito, respetando la prelación de pagos.

Con relación a la segunda pregunta, la entidad consultante y la SB coinciden en manifestar que el origen y fuente de las obligaciones es la liquidación de los valores adeudados por concepto de pago del seguro de depósitos. Por su parte, para la SEPS corresponde a la COSEDE determinar a qué apartado del artículo 267 del COA pertenece el documento del cual se desprende el derecho de cobro, atendiendo a sus características y si la obligación es actualmente exigible.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que tratan sus consultas, el análisis se referirá a los siguientes puntos: *i) Naturaleza jurídica de la COSEDE y sus atribuciones para la recuperación de los recursos utilizados del Seguro de Depósitos; ii) El procedimiento de ejecución coactiva, fuente de la obligación y títulos ejecutables; y, iii) La prescripción de las obligaciones.*

2.1. Naturaleza jurídica de la COSEDE y sus atribuciones para la recuperación de los recursos utilizados del Seguro de Depósitos. -

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; *“tendrán la finalidad fundamental de preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento para la consecución de los objetivos de desarrollo del país”*; e, *“intermediarán de forma eficiente los recursos captados para fortalecer la inversión productiva nacional, y el consumo social y ambientalmente responsable”* (el resaltado me corresponde).

En ese contexto, el artículo 1 del COMF prevé como objeto de dicho código el *“regular los sistemas monetario y financiero, así como los regímenes de valores y seguros del Ecuador”*. Al respecto, el artículo 9 ibídem establece que los organismos de regulación y control y la COSEDE, 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”*.

Conforme las facultades otorgadas en los artículos 62 numeral 3 y 74 inciso final del COMF, la SB o la SEPS, según el ámbito de sus competencias, respectivamente, pueden declarar en liquidación forzosa a una entidad financiera.

De acuerdo con el artículo 79 del COMF, la COSEDE es una persona jurídica de derecho público, no financiera, con autonomía administrativa y operativa, la cual tiene entre sus funciones, las siguientes: *“1. Administrar el Seguro de Depósitos de los*

sectores financiero privado y del popular y solidario y los recursos que lo constituyen; (...) 4. **Pagar el seguro de depósitos**; (...) 10. **Cubrir los riesgos de las empresas del seguro privado legalmente constituidas en el país que entren en liquidación forzosa (...)**”, según lo prevé el artículo 80 ibídem. Adicionalmente, el referido artículo 80 dispone que: **“La Corporación pagará los depósitos asegurados en caso de liquidación forzosa de una entidad financiera y gestionará la recuperación de los recursos del seguro de depósitos utilizados en dicho proceso”** (el resaltado me corresponde).

El artículo 87 del COMF determina que la COSEDE *“estará dirigida y representada por el Gerente General”*, el mismo que, según los numerales 1 y 2 del artículo 91 ibídem, le corresponde *“Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial de la Corporación”*, además de **“Disponer el pago del Seguro de Depósito y del Fondo de Seguros Privados”** (el resaltado me corresponde).

El artículo 319 del COMF reitera que: **“El Seguro de Depósitos de los sectores financieros privado y popular y solidario, será administrado por la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados”**. Al efecto, el artículo 322 ibídem determina que dicho seguro *“protegerá de forma limitada los depósitos efectuados en las entidades de los sectores financieros privado y popular y solidario autorizadas por los respectivos organismos de control”*, bajo la forma de cuentas corrientes, de ahorros, depósitos a plazo fijo u otras modalidades legalmente aceptadas (el resaltado me corresponde).

El artículo 329 del COMF prevé que: **“el derecho al pago del Seguro de Depósitos se hará efectivo a partir de la fecha de notificación de la resolución con la declaratoria de liquidación forzosa”** de las entidades de los sectores financieros privado y popular y solidario, por parte del respectivo organismo de control a la COSEDE (el resaltado me corresponde).

Concordante, el artículo 330 del COMF dispone que la COSEDE adquiere, en lugar del acreedor, el derecho de cobro de la acreencia por el valor pagado, por haber efectuado el pago del Seguro de Depósito. Según el primer inciso del artículo 331 ibídem, la COSEDE se **“subrogará en los derechos de cobro respecto de los valores cubiertos por el Seguro de Depósitos”** (el resaltado me corresponde).

De lo expuesto se observa que: *i)* la COSEDE es una persona jurídica de derecho público, no financiera, con autonomía administrativa y operativa, encargada de la administración del Seguro de Depósitos de los sectores financiero privado y del popular y solidario que goza de jurisdicción coactiva; *ii)* la COSEDE debe pagar los depósitos asegurados, en caso de liquidación forzosa de una entidad del sector financiero privado y popular y solidario; y, *iii)* el derecho al pago del Seguro de Depósitos se hace efectivo a partir de la fecha de notificación de la resolución con la declaratoria de liquidación forzosa y una vez efectuado dicho pago, la COSEDE se subroga en los derechos de cobro respecto de los valores cubiertos por el Seguro de Depósitos.

2.2. El procedimiento de ejecución coactiva, fuente de la obligación y títulos ejecutables. -

Los incisos segundo, tercero y final del artículo 10 del COMF, citado en el acápite anterior, establecen que, el ejercicio de la jurisdicción coactiva *“podrá ser delegado a cualquier servidor de la entidad mediante el acto correspondiente”* y *“se ejercerá aparejando cualquier título de crédito de los determinados en la ley”*, recalcando que: *“El procedimiento de coactiva a seguirse será el determinado en la ley”*. En este sentido, el numeral 9 del artículo 91 ibídem incluye entre las funciones del Gerente General de la COSEDE, *“Ejercer y delegar la jurisdicción coactiva”*, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 4 del RCCOSEDE (el resaltado me corresponde).

El numeral 9 del artículo 42 del COA, al referirse a su ámbito material, prevé que el código se aplicará en *“La ejecución coactiva”*, agregando en su último inciso que, para el procedimiento coactivo, *“se aplicarán únicamente las normas previstas en este Código”*. El inciso final del artículo 134 ibídem reitera que el procedimiento para la ejecución coactiva es especial y se regula en el Libro Tercero de dicho código (el resaltado me corresponde).

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

Agrega el tercer inciso del referido artículo que, el empleado recaudador *“no podrá iniciar el procedimiento coactivo sino fundado en la orden de cobro, general o especial, legalmente transmitida por la autoridad correspondiente”*, la cual lleva implícita *“la facultad de proceder al ejercicio de la coactiva”* (el resaltado me corresponde).

El inciso primero del artículo 264 del COA dispone que en las normas de organización y funcionamiento de la correspondiente administración pública *“se determinará el órgano responsable de la emisión de las órdenes de cobro y el órgano ejecutor a cargo de las competencias para el cobro compulsivo de las obligaciones a su favor”*. En concordancia, el inciso primero del artículo 15 del RCCOSEDE establece que el órgano ejecutor procederá al cobro de las obligaciones en favor de la COSEDE, *“en virtud de la orden de cobro expedida por los órganos resolutorios respectivos”*. Al efecto, el segundo inciso del mencionado artículo dispone que: *“La orden de cobro puede efectuarse en el mismo acto administrativo con el que se constituye o declara la*

obligación o en instrumento separado acompañando copia certificada del título o la fuente de la obligación a ser recaudada” (el resaltado me corresponde).

Según el artículo 23 del RCCOSEDE, el empleado recaudador fundado en el “**título de crédito debidamente notificado**” dictará la orden de pago ordenando que el deudor, pague la deuda o dimita bienes, dentro del término de tres días, “**contados desde el siguiente día al de la notificación con la orden de pago**”, la misma que contendrá los requisitos previstos en el artículo 24 ibídem.

El artículo 266 del COA, en el mismo sentido que el artículo 8 del RCCOSEDE, prevé las fuentes y títulos de las obligaciones ejecutables, indicando que la administración pública es titular de los derechos de crédito originados en:

- “1.- **Acto administrativo** cuya eficacia no se encuentra suspendida de conformidad con este Código.
2. Títulos ejecutivos.
3. **Determinaciones o liquidaciones practicadas por la administración pública** o por su orden.
4. Catastros, asientos contables y cualquier otro registro de similar naturaleza.
5. **Cualquier otro instrumento público del que conste la prestación dineraria a su favor**” (el resaltado me corresponde).

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

- “1. **La notificación a la o al deudor del acto administrativo o el título del que se desprende la obligación** a favor de la administración pública, si se trata de una obligación pura y simple o de una obligación sujeta a condición resolutoria.
2. El vencimiento del plazo, si la obligación está sujeta a él.
3. El cumplimiento o la falla de la condición, si se trata de una obligación sometida a condición suspensiva” (el resaltado me corresponde).

Finalmente, el artículo 268 del COA dispone que, cuando se requiera emitir títulos de crédito por obligaciones a favor de la administración pública, estos deberán reunir los requisitos detallados en esa norma.

De lo manifestado se aprecia que: *i)* el procedimiento coactivo se inicia en el momento en que se emite la respectiva orden de cobro, la cual se ejercerá aparejando el respectivo título de crédito; *ii)* el empleado recaudador solo podrá iniciar el procedimiento coactivo fundado en la orden de cobro, general o especial, legalmente transmitida por la autoridad correspondiente que lleva implícita la facultad de proceder al ejercicio de la potestad coactiva; y, *iii)* la administración pública es titular de los derechos de crédito originados en cualquier instrumento público del que conste la prestación dineraria a su favor.

2.3. La prescripción de las obligaciones. -

El artículo 261 del COA enfatiza que las entidades del sector público son titulares de la potestad de ejecución coactiva cuando esté previsto en la ley, agregando que: ***“El ejercicio de la potestad de ejecución coactiva una vez que se ha declarado prescrito, acarreará la baja del título de crédito”***, así también la ***“caducidad del procedimiento de ejecución coactiva acarreará la baja del título de crédito”*** (el resaltado me corresponde).

En este contexto, el artículo 1583 del CC prevé que las obligaciones se extinguen, en todo o en parte, entre otros, ***“Por la prescripción”***. Al respecto, el artículo 2392 ibidem establece que la prescripción ***“es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones y derechos ajenos, por haberse poseído las cosas, o no haberse ejercido dichas acciones y derechos, durante cierto tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales”*** y agrega que una acción o derecho prescribe cuando se extingue por la prescripción (el resaltado me corresponde).

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 2397 del CC, las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente a favor y en contra del Estado, así como de los consejos provinciales, de las municipalidades y de los establecimientos y corporaciones nacionales. Respecto del la prescripción como medio de extinguir las acciones judiciales, el artículo 2414 ibidem determina que la prescripción que extingue las acciones y derechos ajenos exige solamente cierto lapso, durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones y ***“Se cuenta este tiempo desde que la obligación se haya hecho exigible”*** (el resaltado me corresponde).

El tiempo requerido para que opere la prescripción es de cinco años para las acciones ejecutivas y de diez para las ordinarias; la acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco años, y convertida en ordinaria durará solamente otros cinco, según lo prevé el artículo 2415 del CC.

De lo expuesto se observa que: *i)* la prescripción es un modo de extinguir las obligaciones, que se interrumpe por el inicio del procedimiento de ejecución, cuyo impulso corresponde a la administración pública acreedora; *ii)* la prescripción requiere

ser declarada y da lugar a la baja del título de crédito que contiene la obligación; dicha baja de títulos incobrables procede una vez que se haya agotado el ejercicio de la acción coactiva; *iii*) las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente a favor y en contra de las entidades del sector público; y, *iv*) el tiempo requerido para que opere la prescripción es de cinco años para las acciones ejecutivas y de diez para las ordinarias.

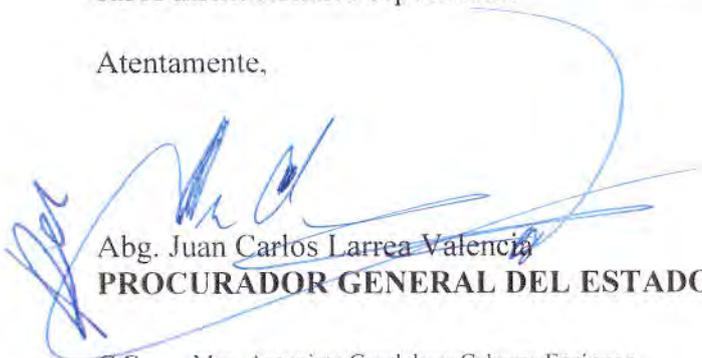
3. Pronunciamiento. -

Por lo expuesto, en atención a su primera consulta se concluye que, de conformidad con el artículo 2414 del Código Civil, el tiempo para declarar la prescripción como medio de extinguir las acciones y derechos ajenos se cuenta desde que la fecha en que la obligación sea determinada y exigible, en los términos del artículo 267 del Código Orgánico Administrativo.

Respecto de su segunda consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 266 y 267 del Código Orgánico Administrativo, el origen y fuente de la obligación para el inicio del procedimiento de ejecución coactiva es la liquidación practicada por la COSEDE por concepto del pago del Seguro de Depósitos y el respectivo título de crédito que debe reunir los requisitos previstos en el artículo 268 de ese código, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 23 y 24 del Reglamento para el Procedimiento de Ejecución Coactiva de la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Mgs. Antonieta Guadalupe Cabezas Enriquez,
Superintendente de Bancos, Subrogante

Dra. Sofía Margarita Hernández Naranjo,
Superintendente de Economía Popular y Solidaria

Oficio No. **03627**

Quito, D.M., **13 SEP 2023**

Ingeniero
Luis Porras Sotamba
GERENTE GENERAL
EMPRESA MUNICIPAL DE ASEO SANTA ROSA (EMAS EP)
Presente.-.

De mi consideración:

Mediante oficio No. 089- EMAS-EP-G.G.-2023-O, de 9 de junio de 2023, ingresado en el correo institucional único de esta Procuraduría el 12 del mismo mes y año, se formuló la siguiente consulta:

“¿Las entidades contratantes sujetas al Art. 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública-LOSNCP- deben aplicar directa e inmediatamente el numeral octavo del Art. 130 del nuevo Reglamento General de la LOSNCP, respecto de la negociación en caso de que los proveedores habilitados en la puja no se rebajen más del cinco (5%) por ciento del presupuesto referencial convocado, independientemente que el SERCOP como Ente Rector no haya actualizado las herramientas informáticas?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. –

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender su consulta, mediante oficios No. 02517 y No. 02762, de 14 de junio y 4 de julio de 2023, 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 la consulta.

1.2. El requerimiento realizado por la Procuraduría General del Estado fue atendido mediante comunicaciones recibidas en el correo institucional único de este organismo, en su orden por: *i)* la Coordinadora General de Asesoría Jurídica del SERCOP, mediante oficio No. SERCOP-CGAJ-2023-0051-OF, de 7 de julio de 2023, ingresado en este organismo el 10 del mismo mes y año; y *ii)* por la Directora de Asesoría Legal y Patrocinio del SERCOP, con oficio No. SERCOP-DALP-2023-0213-OF, de 13 de julio de 2023, ingresado el mismo día.

1.3. El Informe Jurídico No. EMASEP-DJL-014-2023-I de 7 de junio de 2023, suscrito por la abogada de la Dirección Jurídico y Legal de la Empresa Municipal de Aseo Santa Rosa (en adelante, “EMAS EP”), citó los artículos 82 y 284 número 8 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 18 del Código Orgánico Administrativo² (en

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

² COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31, del 7 de julio de 2017.

adelante, "COA"); 3 números 6 y 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional³ (en adelante, "LOGJCC"); 6 número 9.1, 9 número 1, 6, 9 y 11, y 47 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁴ (en adelante, "LOSNCNP"); y, 55, 130 número 8 del Reglamento General a la LOSNCNP⁵ (en adelante, "RGLOSNCNP"); con fundamento en los cuales concluyó:

"El criterio del Abogado de la institución, basado en los métodos de interpretación jurídica literal y teleológico, es que la norma reglamentaria (numeral 8 del Art. 130 del Reglamento General de la LOSNCNP) es de directa e inmediata aplicación por asuntos de la eficacia y validez de la norma jurídica a partir de su entrada en vigencia, independientemente que el Ente Rector de la Contratación Pública no haya actualizado las herramientas informáticas en el portal de compras públicas; por consiguiente, las entidades contratantes sujetas al ámbito de aplicación de la LOSNCNP, a partir del 20 de agosto de 2022 tienen la obligación de negociar el valor de la oferta económica en caso de que haya habido puja y no se rebajen más del cinco (5%) por ciento del valor del presupuesto referencial, en toda subasta inversa electrónica; esto con la finalidad de lograr ahorro en toda contratación convocada por el procedimiento de Subasta Inversa Electrónica" (Énfasis añadido).

1.4. Por su parte, el criterio jurídico del SERCOP, además de las normas invocadas por la entidad consultante, citó los artículos 226, 227 y 288 de la CRE; 1, 4, 5 y 10 número 17 de la LOSNCNP; y, la Disposición Transitoria Segunda del RGLOSNCNP; luego de lo cual concluyó:

"(...) de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria segunda del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el Servicio Nacional de Contratación Pública actualizará las herramientas electrónicas del Portal Institucional, herramientas que permitan cumplir las disposiciones previstas en el Reglamento aludido; así mismo se dispuso que las entidades contratantes tendrán la obligación de continuar utilizando el Portal COMPRAS PÚBLICAS, hasta que el Servicio Nacional de Contratación Pública readecúe y actualice la herramienta a la normativa prevista en el Reglamento ibídem (el énfasis me corresponde).

IV. CRITERIO.-

(...)

El artículo 130 número 8 del RGLOSNCNP, en la praxis no es posible de ser aplicado puesto que las herramientas del Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador -SOCE, vigentes para el procedimiento de subasta inversa electrónica, en la actualidad no han sido desarrolladas por el SERCOP para su correcta aplicación por parte de las entidades contratantes, ya que en la actualidad el sistema se encuentra parametrizado para ejecutar la puja y adjudicar al oferente que presentó la oferta económica más baja, independientemente del presupuesto referencial establecido por la entidad contratante y el porcentaje de baja respecto de este presupuesto.

³ LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.52, del 22 de octubre de 2009.

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

⁵ RGLOSNCNP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 87, de 20 de junio de 2022.

En conclusión, el artículo 130 número 8 del RGLOSNCPE, se supedita al desarrollo de la herramienta informática del SOCE por parte del SERCOP y al no encontrarse implementada la herramienta, no será aplicable este numeral” (Énfasis añadido).

1.5. De lo expuesto se observa que el informe jurídico de la entidad consultante difiere del criterio jurídico del SERCOP. Así, para la entidad consultante el número 8 del artículo 130 del RGLOSNCPE⁶ es de directa e inmediata aplicación a partir de su entrada en vigencia, independientemente de que el SERCOP haya actualizado la herramienta informática, por efecto de la eficacia y validez de la citada norma jurídica.

Por su parte, el SERCOP considera que la aplicación del número 8 del artículo 130 del RGLOSNCPE se supedita al desarrollo de la herramienta informática del SOCE por parte de dicha entidad, la misma que actualmente no se encuentra implementada.

2. Análisis. -

De acuerdo con el artículo 288 de la CRE, las compras públicas deben cumplir con “**criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social**” (Énfasis añadido). Por su parte, el inciso primero del artículo 1 de la LOSNCPE, al definir su objeto, señala que esa ley “**establece 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 (...)**” que realicen las entidades sujetas a su ámbito de aplicación (Énfasis añadido).

Sobre los principios que rigen la contratación pública y la aplicación de la LOSNCPE y los procedimientos y contratos sujetos a su ámbito, los artículos 4 y 5 de esa ley incluyen los de “**legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional**”, considerando que en esta materia se deben precautelar los intereses públicos (Énfasis añadido).

Adicionalmente, los números 2, 6 y 9 del artículo 9 de la LOSNCPE incluyen, entre los objetivos prioritarios del Estado en materia de contratación pública, el “**Garantizar la ejecución plena de los contratos y la aplicación efectiva de normas contractuales**”; el agilizar, “**simplificar y adecuar los procesos de adquisición a las distintas necesidades de las políticas públicas y a su ejecución oportuna**”; y “**Modernizar los procesos de contratación pública para que sean una herramienta de eficiencia en la gestión económica de los recursos del Estado**” (Énfasis añadido).

Los números 5 y 11 del artículo 10 de la LOSNCPE prevén que el SERCOP, como ente rector del Sistema Nacional de Contratación Pública (en adelante, “SNCP”), tiene atribución para: “**Desarrollar y administrar el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador, COMPRASPÚBLICAS, así como establecer las políticas y condiciones de uso de la información y herramientas electrónicas del Sistema**”, e “**Incorporar y modernizar**

⁶ Art. 130.- Reglas comunes.- Toda subasta inversa deberá cumplir con las siguientes reglas comunes: (...) 8. En caso de haber una puja, si la oferta económica del mejor postor no fuese inferior al cinco por ciento (5%) del presupuesto referencial de la subasta inversa convocada, la entidad contratante deberá negociar el valor de la oferta económica con el proveedor que resultare ganador de la puja (...)

herramientas conexas al sistema electrónico de contratación pública y subastas electrónicas”, además de impulsar la interconexión de plataformas tecnológicas de instituciones y servicios relacionados (Énfasis añadido).

Según el número 1 del artículo 14 de la LOSNCP, el SERCOP tiene a su cargo el cumplimiento de las atribuciones previstas en esa Ley, incluyendo en consecuencia, la verificación del “(...) *uso obligatorio de las herramientas del Sistema, para rendir cuentas, informar, promocionar, publicitar y realizar todo el ciclo transaccional de la contratación pública.*” (Énfasis añadido).

Al respecto, el artículo 28 de la LOSNCP establece que los procedimientos establecidos en esa Ley se tramitarán preferentemente “*utilizando herramientas informáticas, de acuerdo a lo señalado en el Reglamento.*” (Énfasis añadido).

En cuanto al proceso de subasta inversa, el primer inciso del artículo 47 de la LOSNCP dispone que dicho procedimiento es aplicable para la “*adquisición de bienes y servicios normalizados que no consten en el catálogo electrónico*” y consiste en que “*los proveedores de bienes y servicios equivalentes, pujan hacia la baja el precio ofertado, en acto público o por medios electrónicos a través del Portal de COMPRASPÚBLICAS*” (Énfasis añadido). El inciso cuarto del mismo artículo señala que: “*El Reglamento a la presente Ley establecerá los procedimientos y normas de funcionamiento de las subastas inversas*” (Énfasis añadido).

Por su parte, el número 8 del artículo 130 del RGLOSNCP, materia de su consulta, al referirse a las reglas comunes de las subastas inversas, señala que, en caso de haber una puja, si la oferta económica del mejor postor no fuese inferior al cinco por ciento (5%) del presupuesto referencial de la subasta inversa convocada, “*la entidad contratante deberá negociar el valor de la oferta económica con el proveedor que resultare ganador de la puja*” (Énfasis añadido).

Al respecto, el penúltimo inciso del artículo 136 del RGLOSNCP, señala que: “*El Portal COMPRASPÚBLICAS, una vez realizado el acto de puja, identificará a la oferta económica ganadora*”, resaltando que: “*Será decisión y responsabilidad de la entidad contratante la adjudicación o declaratoria de desierto respectiva*” (Énfasis añadido).

En este orden de ideas, la Disposición Transitoria Segunda del RGLOSNCP estableció que, en el plazo máximo de ciento ochenta (180) días contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la normativa secundaria, el SERCOP “*actualizará las herramientas electrónicas del portal, que permitan cumplir las disposiciones previstas en este Reglamento General*”. El segundo inciso de la citada Disposición agrega que “*Hasta tanto, las entidades contratantes tendrán la obligación de continuar utilizando el Portal COMPRASPÚBLICAS*”, hasta que el SERCOP readecúe y actualice la herramienta a la normativa prevista en el reglamento (Énfasis añadido).

Al respecto, la Disposición Final del RGLOSNCP señala que el mismo “*entrará en vigencia en el plazo de dos meses a partir de su publicación en el Registro Oficial*”, esto es, a partir

del 20 de agosto de 2022. En este sentido, el artículo 6 del Código Civil⁷ (en adelante, "CC") indica que: *"La ley entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial y por ende será obligatoria y se entenderá conocida de todos desde entonces"* (Énfasis añadido).

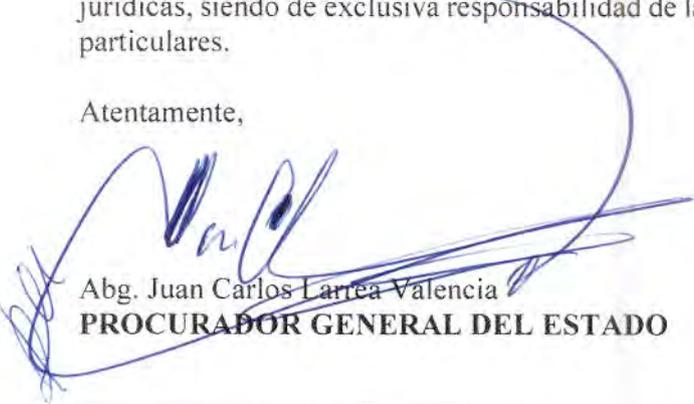
De lo manifestado se desprende que: *i)* entre los objetivos prioritarios del Estado en materia de contratación pública constan el simplificar y adecuar los procesos de adquisición; *ii)* corresponde al SERCOP modernizar las herramientas conexas al sistema electrónico de contratación pública y subastas electrónicas, y verificar su uso obligatorio; *iii)* en caso de haber una puja, si la oferta económica del mejor postor no fuese inferior al cinco por ciento (5%) del presupuesto referencial de la subasta inversa convocada, la entidad contratante deberá negociar el valor de la oferta económica con el proveedor que resultare ganador de la puja; *iv)* la Disposición Transitoria Segunda del RGLOSNCPC estableció que, en el plazo máximo de ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la normativa secundaria, el SERCOP actualizará las herramientas electrónicas del portal, que permitan cumplir las disposiciones previstas en dicho reglamento; *v)* las entidades contratantes tienen la obligación de continuar utilizando el Portal COMPRASPÚBLICAS hasta que el SERCOP readecúe y actualice la herramienta a la normativa prevista en el reglamento.

3. Pronunciamiento. –

En atención a los términos de su consulta se concluye que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 6 del Código Civil, en concordancia con la Disposición Final del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, las entidades contratantes previstas en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública deberán aplicar en los procedimientos de subasta inversa la regla contenida en el número 8 del artículo 130 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Lo anterior, hasta que el SERCOP readecúe y actualice la herramienta a la normativa prevista en el referido reglamento, las entidades contratantes tendrán la obligación de continuar utilizando el Portal COMPRASPÚBLICAS, conforme lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

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



Edificio Amazonas Plaza
Av. Amazonas N59-123 y Arizaga
+593 2 2941300
www.pge.gob.ec
PGEcuador

EMPRESA MUNICIPAL DE ASEO SANTA ROSA (EMAS EP)
0002170-2023
Página. 6

C.C. Econ. Vanessa Alicia Centeno Vasco
Directora General del Servicio Nacional de Contratación Pública

Oficio N° 03629

Quito. D.M., 13 SEP 2023

Magíster
Pablo Arosemena Marriott
MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
Presente.-

De mi consideración:

Mediante oficio No. MEF-MEF-2023-0373-O, de 3 de julio de 2023, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se formuló la siguiente consulta:

“¿Qué normativa de carácter adjetivo debe ser aplicada por parte del Ministerio de Economía y Finanzas para realizar las transferencias por concepto de las contribuciones del Estado para las pensiones del ISSFA e ISSPOL, durante el período comprendido entre el 22 de octubre de 2016 y el 02 de mayo de 2017, es decir, es posible aplicar las Leyes de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional o lo determinado en los Reglamentos a las Leyes de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional emitidos en mayo del 2017?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender su consulta, mediante oficios Nos. 02803, 02804, 02805 y 02806, de 10 de julio de 2023, este organismo solicitó a la Superintendencia de Bancos (en adelante “SB”), al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (en adelante “ISSFA”), a la Contraloría General del Estado (en adelante “CGE”) y al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (en adelante “ISSPOL”), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de la consulta. Con oficio No. 03058, de 28 de julio de 2023 se insistió en dicho requerimiento al ISSPOL.

1.2. Los requerimientos realizados por este organismo fueron atendidos, en su orden: *i)* por la Directora Nacional Jurídica, subrogante, de la CGE, mediante oficio No. 262-DNJ-2023, de 13 de julio de 2023, ingresado el 17 de los mismos mes y año; *ii)* por la Intendente Nacional Jurídico de la SB, con oficio No. SB-INJ-2023-0056-O, de 17 de

julio de 2023, recibido al día siguiente; *iii*) por el Director General del ISSFA, a través de oficio No. ISSFA-DG-2023-0580-OF, de 21 de julio de 2023, ingresado el 24 de los mismos mes y año, al que se adjuntó el Informe No. ISSFA-DAJ-2023-002, de 21 de julio de 2023, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica, encargado, del ISSFA; y, *iv*) por el Director General del ISSPOL, mediante oficio No. I-OF-2023-997-DG-ISSPOL, de 16 de agosto de 2023, recibido el 18 de los mismos mes y año.

1.3. El informe jurídico del Coordinador General Jurídico, encargado, del MEF, contenido en memorando No. MEF-CGJ-2023-0544-M, de 9 de junio de 2023, citó los artículos 11 numerales 1 y 3: 226 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “*CRE*”); 74 numerales 19 y 36, y las Disposiciones General Trigésima Segunda y Transitoria Vigésima Octava del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas² (en adelante “*COPLAFIP*”); 3 letra k), 4, 92, 97 y la Disposición Transitoria Vigésima Cuarta de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas³ (en adelante “*LSSFA*”); 69, 91 y la Disposición Derogatoria Primera del Reglamento General a la LSSFA⁴ (en adelante “*RGLSSFA*”); 13 letras d) y e), 86, 91 y la Disposición Transitoria Vigésima Sexta de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional⁵ (en adelante “*LSSPN*”); 69, 91 y la Disposición Derogatoria Primera del Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional⁶ (en adelante “*RGLSSPN*”); las Disposiciones Derogatorias 1, 2 y 3 de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional⁷ (en adelante “*Ley de Regímenes Especiales de Seguridad Social*”); 7 inciso primero del Código Civil⁸ (en adelante “*CC*”); y, la sentencia No. 83-16-IN/21, de 10 de marzo de 2021⁹; con fundamento en los cuales analizó y concluyó:

“III.- Análisis y criterio jurídico

(...)

Como se expone en la normativa citada en el acápite II del presente informe, la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social Fuerzas Armadas y Policía, que entró en vigencia en octubre del 2016, dispuso la

¹ *CRE*, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 oct 2008, última reforma publicada el 25 de enero de 2021.

² *COPLAFIP*, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.306 de 22 de octubre de 2010, última reforma publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 195 de 23 de noviembre de 2022.

³ *LSSFA*, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 199 de 28 de mayo 1993, última reforma publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial 527 de 31 de agosto de 2021.

⁴ *RGLSSFA*, expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 1375, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 1007 de 18 de mayo 2017.

⁵ *LSSPN*, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 707 de 1 de junio de 1995, última reforma publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 527 de 31 de agosto de 2021.

⁶ *RGLSSPN*, expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 1376, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 1007 de 18 de mayo 2017.

⁷ *Ley de Regímenes Especiales de Seguridad Social*, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 867 de 21 de octubre de 2016.

⁸ *CC*, codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio 2005; última reforma publicada en la Edición Constitucional del Registro Oficial No. 15 de 14 de marzo de 2022.

⁹ Sentencia publicada en la edición constitucional del Registro Oficial No.168 de 4 de mayo de 2021, que declaró la inconstitucionalidad de varias normas de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

derogatoria de algunos artículos de las Leyes de Seguridad Social tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía Nacional, así como de las normas de igual o inferior jerarquía, y posteriormente se emiten los Decretos Nos. 1375 y 1376, emitidos en mayo del 2017 en los cuales se promulgan los Reglamentos de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, respectivamente, tanto en la normativa derogada en su momento y actualmente vigente por la declaratoria de inconstitucionalidad, como en la que se emite posteriormente se regulan aspectos adjetivos para poder operativizar el pago de las Contribuciones del Estado para las pensiones del ISSFA e ISSPOL objeto del presente análisis, ante esta situación se determina que hay un tiempo que no se cuenta con la normativa adjetiva específica que permita operativizar los pagos del Estado.

En ese sentido y de conformidad con la Sentencia No. 83-16-IN/21 expedida por la Corte Constitucional, con la cual entran nuevamente en vigencia las disposiciones de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, **se entendería que la determinación de la forma de cálculo del período sin normativa de las contribuciones del Estado para el pago de pensiones del ISSFA e ISSPOL es lo que dispone actualmente las leyes antes referidas**” (el énfasis me corresponde).

1.4. El criterio jurídico del ISSFA citó, adicionalmente, los artículos 34, 66 numeral 2, 292, 368, 370, 371 y 372 de la CRE; con base en los cuales concluyó:

“4. CONCLUSIONES

(...)

- El artículo 97 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, ha perdido vigencia aplicativa por ser anacrónico, ya que en las letras c), d) e) y f) no son actuales, puesto que el ISSFA no recibe tasa alguna por la compraventa de divisas petroleras, ni participación del 13% del impuesto del 1 % a la importación de mercaderías, tampoco recibe regalías petroleras de los campos explotados por Petroecuador, ni el 10 % de las utilidades de las empresas de las Fuerzas Armadas.

- El financiamiento que debe cubrir el Estado se complementa en la forma de cálculo establecida en el artículo 69 del Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ingresos vs egresos), lo cual, permite garantizar el financiamiento de las prestaciones, y la sostenibilidad financiera del régimen especial de seguridad social militar.

5. RECOMENDACIÓN

Considerar que **la norma que debe aplicarse entre octubre de 2016 y mayo de**

2017 para calcular la contribución obligatoria del Estado, es la establecida en el artículo 69 del Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; norma que, por un lado materializa el cumplimiento de la obligación del Estado de garantizar el derecho fundamental a la seguridad social y, por otro, garantiza la sostenibilidad financiera del régimen especial de seguridad social de las Fuerzas Armadas” (el énfasis me corresponde).

1.5. Por su parte, el criterio jurídico del ISSPOL, además de las normas referidas por la entidad consultante y el ISSFA, citó los artículos 3 numeral 1 y 367 de la CRE; luego de lo cual concluyó:

“III. CRITERIO JURÍDICO

(...)

- Al examinar las disposiciones en cuestión, se evidencia que, **a pesar de que la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional haya derogado el artículo 91 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, no se alteró los artículos subsistentes en la misma regulación legal, los cuales prescriben que los fondos destinados a respaldar las rentas y prestaciones otorgadas por el ISSPOL se financiaran mediante las contribuciones del Estado** (el énfasis me corresponde).

(...)

IV. CONCLUSIÓN

- Por todo lo expuesto, se concluye que de acuerdo a la consulta planteada y respecto al ISSPOL, **la normativa que debe ser aplicada por parte del Ministerio de Economía y Finanzas para realizar las transferencias por concepto de las contribuciones del Estado durante el periodo comprendido entre el 22 de octubre del 2016 y el 02 de mayo del 2017, son las normas que constan en la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional”** (el énfasis me corresponde).

1.6. Finalmente, tanto la CGE como la SB emitieron criterios abstentivos.

1.7. De lo expuesto se observa que, por una parte, el informe jurídico del MEF y el criterio jurídico del ISSPOL coinciden en señalar que si bien la derogatoria del artículo 91 de la LSSPN, realizada por el numeral 3 de la Disposición Derogatoria de la Ley de Regímenes Especiales de Seguridad Social, de conformidad con su Disposición Final Única, entró en vigencia a partir de su fecha de publicación, esto es el 21 de octubre de 2016, posteriormente, por efectos de la sentencia No. 83-16-IN/21 de 4 de mayo de 2021, no se modificó la determinación de la forma de cálculo de las contribuciones del

Estado para el pago de pensiones al ISSPOL, correspondientes al período comprendido entre el 22 de octubre de 2016 y el 02 de mayo de 2017, previo a la expedición del artículo 69 del RGLSSPN.

Agrega el informe jurídico del MEF, en similares términos, que la derogatoria del artículo 97 de la LSSFA, realizada por la Ley de Regímenes Especiales de Seguridad Social el 21 de octubre de 2016, y su posterior vigencia por efectos de la sentencia No. 83-16-IN/21 de 4 de mayo de 2021, no modificó la determinación de la forma de cálculo de las contribuciones del Estado para el pago de pensiones al ISSFA correspondientes al período comprendido entre el 22 de octubre de 2016 y el 02 de mayo de 2017, previo a la vigencia del artículo 69 del RGLSSFA.

Por su parte, el criterio jurídico del ISSFA difiere de la consultante y del ISSPOL al considerar que el artículo 67 del RGLSSFA es la norma aplicable en el referido período, por cuanto estima que la misma *“por un lado materializa el cumplimiento de la obligación del Estado de garantizar el derecho fundamental a la seguridad social y, por otro, garantiza la sostenibilidad financiera del régimen especial de seguridad social de las Fuerzas Armadas”*.

2. Análisis.-

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que trata su consulta, el análisis abordará los siguientes puntos: *i)* Reformas normativas aplicables a los regímenes especiales de seguridad social; *ii)* Pronunciamiento previo de este organismo sobre la aplicación de las normas de la LSSFA, que regulan las contribuciones del Estado que financia las pensiones a cargo del ISSFA; y, *iii)* Contribuciones del Estado para el financiamiento de las pensiones a cargo del ISSPOL, durante el período comprendido entre el 22 de octubre de 2016 y el 02 de mayo de 2017.

2.1. Reformas normativas aplicables a los regímenes especiales de seguridad social.-

Para atender la presente consulta, es necesario precisar los cambios normativos producidos a los regímenes especiales de seguridad social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, en el período consultado:

- i)* La Ley de Regímenes Especiales de Seguridad Social, vigente a partir del 21 de octubre de 2016, derogó expresamente los artículos 97 del LSSFA y 91 de la LSSPN;
- ii)* Mediante Decretos Ejecutivos No. 1375 y No. 1376, de 4 de mayo de 2017, publicados en el Suplemento del Registro Oficial No. 1007, de 18 de mayo 2017, se expidieron el RGLSSFA y el RGLSSPN, respectivamente;
- iii)* Con sentencia No. 83-16-IN/21, de 10 de marzo de 2021, publicada en la edición constitucional del Registro Oficial No. 168, de 4 de mayo de 2021, la Corte Constitucional resolvió declarar la inconstitucionalidad por el fondo de varias

normas de la Ley de Regímenes Especiales de Seguridad Social, entrando nuevamente en vigencia los artículos 97 de la LSSFA y 91 de la LSSPN, anteriores a las reformas. La Corte Constitucional resolvió:

“1. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 13, 14, 19, 22, 33, 39, 40, 43, 64, 65, 69, 71, 78, 87, 88, 90, Disposición Transitoria Décimo Tercera y Disposición Transitoria Décimo Quinta de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, **con efectos inmediatos, quedando dichas normas expulsadas del ordenamiento jurídico, de tal manera que entran en vigencia las normas contempladas en los artículos 22, 27, 38, 41, 63, 93, 95, 97 y 110 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas anterior a la reforma que se deja sin efecto**, así como en los artículos 25, 29, 39, 41, 49, 87, 88, 89, 91, 93 y 122 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional antes de la reforma, normas que tienen que ver con el financiamiento del sistema, así como la equiparación del régimen especial de seguridad social de la fuerza pública a la seguridad social general. Entiéndase que la referencia a ‘efectos inmediatos’ significa desde la publicación de la sentencia en el Registro Oficial. (...)” (El énfasis me corresponde).

2.2. Pronunciamiento previo de este organismo sobre la aplicación de las normas de la LSSFA, que regulan la contribuciones del Estado que financia las pensiones a cargo del ISSFA.-

En pronunciamiento contenido en oficio No. 03648, de 7 de mayo de 2019, ante una consulta formulada por el ISSFA respecto de la aplicación de los artículos 3 letra k), 4 letra d), 92 letra f) y la Disposición Transitoria Vigésima Cuarta de la LSSFA, que regulan las contribuciones del Estado que financian las pensiones a cargo del ISSFA, este organismo analizó y concluyó:

“El artículo 97 de la LSSFA, antes de su derogatoria por la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (en adelante LFRE) establecía las fuentes de financiamiento de las pensiones de retiro, invalidez y muerte, y sus revalorizaciones, de los asegurados amparados por dicha ley (...).

No obstante la derogatoria del artículo 97 de la LSSFA, el artículo 46 de LFRE introdujo a la LSSFA la Disposición Transitoria Vigésima Cuarta, según la cual ‘El Estado garantizará el pago de las prestaciones del régimen anterior a la expedición de la presente Ley reformativa’.

Por otra parte, el artículo 69 del Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (en adelante RGLSSFA) contempla el procedimiento para establecer las asignaciones del Estado para el pago de pensiones a cargo del ISSFA. El cuarto inciso de esa norma reglamentaria prevé

que el ISSFA presente al Ministerio de Finanzas, hasta el 31 de julio de cada año, el monto de los recursos necesarios para el siguiente año, y que el Ministerio efectúe la respectiva programación. Según su Disposición Final, dicho reglamento entró en vigencia el 18 de mayo de 2017, fecha de su publicación en el Registro Oficial.

(...)

De las normas analizadas se aprecia que si bien la LFRE derogó el artículo 97 de la LSSFA, no modificó los artículos de esa ley que establecen las asignaciones del Estado que financian las pensiones a cargo del ISSFA.

Finalmente, es oportuno considerar que según el orden jerárquico de aplicación de las normas previsto por el artículo 425 de la CRE, la ley prevalece respecto de los reglamentos. Adicionalmente, las normas reglamentarias complementan la ley, sin que puedan alterar sus disposiciones.

3. Pronunciamiento.-

(...) se concluye que **los artículos 3, letra k), 4, letra d) y 92, letra f) de la LSSFA son concordantes al establecer que son recursos del ISSFA, las asignaciones del Estado, que al efecto deben constar en el Presupuesto General del Estado. Dichas normas están vigentes y por tanto son aplicables para regular las contribuciones del Estado, que financian las pensiones a cargo del ISSFA, inclusive durante el período anterior a la expedición del RGLSSFA, considerando además el tenor de la Disposición Transitoria Vigésima Cuarta de la LSSFA**" (el énfasis me corresponde).

Al respecto, el artículo 9 de la Resolución No. 024, que contiene el Procedimiento para la atención de consultas por la Procuraduría General del Estado¹⁰ dispone que: "*En caso de que una consulta se refiera a normas vigentes respecto de cuya aplicación ya existiere pronunciamiento del Procurador General del Estado, no será necesario nuevo pronunciamiento*" (el énfasis me corresponde).

En este contexto, es necesario considerar que los pronunciamientos del Procurador General del Estado deben ser entendidos en su integridad y tratan sobre la aplicación general de las normas vigentes al tiempo en que se atendieron las consultas y en este contexto tienen carácter vinculante, de conformidad con el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado¹¹.

¹⁰ Resolución No. 024, publicada en el Registro Oficial No. 532 de 17 de julio de 2019.

¹¹ Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 13 de abril de 2004. "Art. 13.- De la absolución de consultas.- Sin perjuicio de las facultades de la Función Legislativa, del Tribunal Constitucional y de la Función Judicial, determinadas en la Constitución Política de la República y en la ley, el Procurador General del Estado asesorará y absolverá las consultas jurídicas con carácter de vinculantes, sobre la inteligencia o aplicación de las normas (...) legales o de otro orden jurídico, a pedido de las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público (...).

Finalmente, la declaratoria de inconstitucionalidad dispuesta en la citada sentencia No. 83-16-IN/21, no modifica el análisis realizado por este organismo en el pronunciamiento contenido en oficio No. 03648, de 7 de mayo de 2019, en aplicación de las normas de la LSSFA que regulan las contribuciones del Estado que financian las pensiones a cargo del ISSFA, en lo que respecta al período comprendido entre el 22 de octubre de 2016 y el 02 de mayo de 2017.

2.3. Contribuciones del Estado que financian las pensiones a cargo del ISSPOL, durante el período comprendido entre el 22 de octubre de 2016 y el 02 de mayo de 2017.-

El artículo 3 de la LSSPN¹² dispone que el ISSPOL forma parte del sistema de seguridad social, constituyendo un organismo autónomo con finalidad social y sin ánimo de lucro, con personería jurídica, patrimonio propio, ejecutor de la referida ley.

Sobre las rentas del ISSPOL, el artículo 13 letra e) de la LSSPN determina que están constituidas, entre otras, por las asignaciones del Estado que anualmente consten en el Presupuesto General del Estado y demás recursos contemplados en la ley y otras normas.

El artículo 91 de la LSSPN, antes de su derogatoria por la Ley de Regímenes Especiales y su vigencia posterior por disposición de la sentencia No. 83-16-IN/21, estableció los recursos que financian las pensiones de retiro, invalidez y muerte de los asegurados amparados por dicha ley. Al respecto, señala:

“Art. 91.- Las pensiones de Retiro, Invalidez y Muerte se financiarán con los siguientes recursos:

(...)

c) Con la aportación del Estado en el equivalente al sesenta por ciento (60%) del costo anual total de las pensiones, establecida actuarialmente. Esta aportación se cubrirá con los recursos provenientes de la aplicación de la Ley No. 166, publicada en el Registro Oficial No. 761 de 14 de junio de 1984 y la asignación estatal que corresponda.

Las asignaciones del Estado constarán en el Presupuesto General del Estado y serán transferidas por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público a la cuenta del ISSPOL en el Banco Central del Ecuador.”

excepto cuando se trate de asuntos que hayan sido resueltos por jueces o tribunales de la República o que estén en conocimiento de los mismos, hallándose trabada la litis (...) (el énfasis me corresponde).

¹² LSSPN, “Art. 3.- (Sustituido por el Art. 100, num. 19 de la Ley 2002-73, R.O. 595, 12-VI-2002) (Reformado por el Art. 47 del Cap. 2 de la Ley s/n de la Asamblea Nacional, R.O. 867-S, 21-X-2016).- El Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) forma parte del sistema de seguridad social, y, es un organismo autónomo con finalidad social y sin ánimo de lucro, con personería jurídica, patrimonio propio y domicilio en la ciudad de Quito”.

En cuanto al régimen de transición aplicable al período en que estuvo derogado el artículo 91 de la LSSPN, el artículo 93 de la Ley de Regímenes Especiales incorporó la Disposición Transitoria Vigésima Sexta¹³ a la LSSPN, que previó que: “*El Estado garantizará el pago de las prestaciones del régimen anterior a la expedición de la presente Ley reformativa*”.

De su parte, los incisos cuarto y quinto del artículo 69 del RGLSSPN, contemplan:

“Art. 69.- Asignaciones del Estado para el pago de pensiones.- (...)

El ISSPOL presentará al Ministerio de Finanzas, hasta el 31 de julio de cada año, el monto de los recursos necesarios para el siguiente año mediante flujo mensual de ingresos totales y egresos operacionales. Luego de las revisiones pertinentes, el Ministerio de Finanzas programará de manera mensual las correspondientes transferencias.

Durante la ejecución del año respectivo, de forma mensual el ISSPOL remitirá al Ministerio de Finanzas, la información actualizada sobre la ejecución real del instituto”.

Es necesario precisar que, de acuerdo con la Disposición Final del RGLSSPN, dicho reglamento: “*(...) entrará en vigencia desde la fecha de su publicación en el Registro Oficial (...)*”. En este contexto, el inciso primero del artículo 7 del CC establece el principio general de irretroactividad de la ley, según el cual: “*La ley no dispone sino para lo venidero*” (el énfasis me corresponde).

Adicionalmente, el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹⁴ (en adelante “LOGJCC”) señala los “*métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria*”, incluyendo las reglas de solución de antinomias, mediante la aplicación de la norma “*competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior*”, así como la interpretación sistemática, que considera el contexto del texto normativo, y la teleológica, que ordena atender a los fines que persigue la norma, entre otros.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de su consulta se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 13 letra e) de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional; y, 3 letra k), 4 letra d) y 92 letra f) de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en las transferencias por concepto de las contribuciones del Estado para las pensiones del ISSFA e ISSPOL, durante el período comprendido entre el 22 de octubre

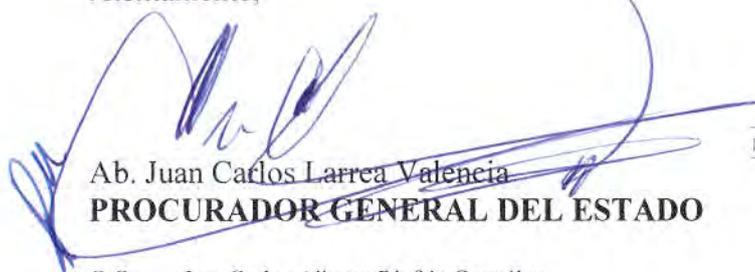
¹³ Disposición agregada por el artículo 93 del Capítulo 2 de la LFRE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 867 de 21 de octubre de 2016.

¹⁴ LOGJCC, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

de 2016 y el 02 de mayo de 2017, el Ministerio de Economía y Finanzas debe observar dichas normas, considerando además el tenor de las Disposiciones Transitorias Vigésima Sexta y Vigésima Cuarta de las referidas leyes, respectivamente.

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

Atentamente,



Ab. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO



C.C. Ing. Carlos Alberto Riofrío González
Contralor General del Estado, Subrogante

Mgs. Antonieta Guadalupe Cabezas
Superintendente de Bancos, Subrogante

Cpvn. EMC. (SP) Alejandro Vela Loza
Director General del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA)

Crncl. de Policía de EM. Renato González Peñaherrera
Director General del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL)

Oficio N° **03729**

Quito, D.M., **20 SEP 2023**

Economista
Francisco Briones Rugel
DIRECTOR GENERAL
SERVICIO DE RENTAS INTERNAS (SRI)
Presente.-.

De mi consideración:

Mediante oficio No. NAC-DNJOGEC23-00000041 sin fecha, ingresado en el correo institucional único de esta Procuraduría el 13 de julio de 2023, se formuló la siguiente consulta sobre la aplicación del artículo 56.2 del Código Tributario¹ (en adelante, "CT"):

"El Código Tributario prevé dos tipos de transacción tributaria: extraprocesal e intraprocesal.

El artículo 56.2 del Código Tributario señala que la transacción podrá versar sobre la obligación tributaria, sus intereses, recargos y multas, así como plazos y facilidades de pago de la obligación, la cual es una disposición común, de manera que abarca tanto la transacción extraprocesal como la intraprocesal.

El párrafo 3ro. de la sección 6ta. Del Capítulo VI del Título II del Libro Primero del mismo cuerpo legal, denominado 'De la Transacción Intraprocesal', contiene al artículo 56.12 que establece que las obligaciones tributarias objeto de impugnación judicial pueden ser materia de transacción, sin que se establezca reglas o limitaciones al objeto de la transacción intraprocesal.

En este sentido se consulta:

¿En el escenario de la transacción intraprocesal es posible transigir respecto de todos los elementos a los que se refiere el artículo 56.2 del Código Tributario?"

¹ Código Tributario, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 38 de 14 de junio de 2005.

03729

SERVICIO DE RENTAS INTERNAS
0002169-2023
Página. 2

1. Antecedentes.-

1.1. El informe jurídico sin número y sin fecha suscrito por la Directora Nacional Jurídica del Servicio de Rentas Internas (en adelante, “SRP”), citó los artículos 56.2, 56.7, 56.12, 56.13 y 56.14 del CT, agregados a ese cuerpo normativo por el artículo 79 de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal Tras la Pandemia COVID-19² (en adelante, “LODE”); con fundamento en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“IV. ANÁLISIS Y CRITERIO JURÍDICO:

(...)

. Ante este escenario, la incertidumbre respecto del alcance de la transacción intraprocesal surge en razón de que el artículo 56.7 del Código Tributario prevé regulaciones específicas para transigir, mientras que el parágrafo 3ro. de la sección 6ta. Del Capítulo VI del Título II del Libro Primero del Código Tributario trata a la transacción intraprocesal en forma amplia, sin incluir reglas específicas, por lo que podría (sic) surgir dos lecturas distintas al momento en que la Administración Tributaria aplica su facultad de transigir:

1. Que la intención del legislador fue la de no limitar al objeto de la transacción cuando esta versa sobre obligaciones que han sido objeto de impugnación judicial (transacción intraprocesal), por lo que las únicas reglas aplicables son las contenidas en el artículo 56.2 del Código Tributario.

2. Que el tratamiento de la transacción, sea intraprocesal o extraprocesal, debería ser uniforme, por lo que las reglas del artículo 56.7 del Código Tributario también son aplicables ante el escenario de una transacción intraprocesal.

(...)

V. RESPUESTA AL PROBLEMA JURÍDICO FORMULADO:

(...)

En atención a la interpretación literal de las normas, el artículo 56.7 del Código Tributario contempla reglas aplicables únicamente a la transacción extraprocesal, por lo que, ante el escenario de una transacción intraprocesal, tales reglas resultan inaplicables, de manera que las únicas limitaciones al objeto de transacción tributaria en este tipo de transacción son las previstas en

² LODE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 587 de 29 de noviembre de 2021.

el artículo 56.2 del Código Tributario; lo que faculta a la Administración Tributaria a realizar concesiones sobre todos los aspectos transigibles de la obligación, esto abarca desde los aspectos fácticos de valoración incierta o los criterios jurídicos indeterminados relacionados a la determinación de la obligación tributaria, hasta los elementos propios del recaudo de la obligación como facilidades de pago, medidas cautelares; y remisión de intereses, recargos y multas” (El resaltado me corresponde).

2. Análisis.-

La transacción es un modo de extinguir las obligaciones, según el número 4 del artículo 1583 del Código Civil³. El artículo 2348 ibidem la define como un contrato en el que “*las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente, o precaven un litigio eventual*”.

Por su parte, el artículo 79 de la LODE, expedida en 2021, incorporó al CT la Sección 6a. “*De la Transacción*”, que la clasifica en “*extraprocesal*” o “*intraprocesal*”, según existan o no impugnaciones judiciales pendientes, estableciendo para cada una de ellas regulaciones específicas, en párrafos distintos.

Adicionalmente, la mencionada sección contiene el Parágrafo 1ro., que contempla “*Disposiciones Comunes*” a la transacción tributaria, entre ellas, la materia que puede ser objeto de la misma, prevista por el primer inciso del artículo 56.2 del CT. Al respecto, la materia no susceptible de transacción es la descrita por los incisos segundo y tercero de la misma norma⁴.

El primer inciso del citado artículo 56.2 del CT, que establece la materia que puede ser objeto de transacción tributaria, se aplica a la transacción extraprocesal y a la intraprocesal, ésta última a la que se refiere su consulta, pues la norma alude expresamente a controversias “*dentro de procesos contenciosos*”, según se desprende de su tenor, que dispone:

“Art. 56.2.- Qué puede ser materia del acuerdo transaccional.- La transacción podrá versar sobre la determinación y recaudación de la obligación tributaria, sus intereses, recargos y multas, así como sobre los plazos y facilidades de pago de la obligación. La transacción podrá involucrar el levantamiento de todas o parte de las medidas cautelares dictadas en contra del sujeto pasivo. La transacción podrá implicar que la administración tributaria o el sujeto pasivo

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

⁴ Código Tributario, Art. 56.2 incisos segundo y tercero:

“No se podrá transigir sobre el entendimiento o alcance general de conceptos jurídicos indeterminados en disputa, más sí respecto a su aplicación al caso concreto en el que tal concepto debe ser aplicado.

No serán objeto de transacción las pretensiones que persigan la anulación total o parcial de reglamentos, ordenanzas, resoluciones y circulares de carácter general emitidas por la Administración Tributaria”.

realicen concesiones sobre aspectos fácticos de valoración incierta controvertidos durante la fase de determinación de la base imponible o dentro de procesos contenciosos” (El énfasis me corresponde).

Al respecto, se observa que las regulaciones específicas aplicables a la “transacción intraprocesal”, es decir, aquella que se produzca dentro de procesos que se sustancien por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Tributario, constan en el parágrafo 3ro. de la Sección 6a., artículos 56.12 y siguientes del CT, sin que dichas normas contengan ninguna previsión especial sobre el objeto o materia de la transacción, que amplíe o limite el establecido, en forma general, por el artículo 56.2 ibídem.

Adicionalmente, es respecto del ámbito procesal que el artículo 56.16 del CT prevé la aplicación supletoria “de las disposiciones del Código Orgánico General de Procesos, Código Orgánico de la Función Judicial; y, Ley de Mediación y Arbitraje y su Reglamento”.

Sobre la materia, en pronunciamiento contenido en oficio No. 19668, de 2 de agosto de 2022, esta Procuraduría atendió una consulta al SRI, en la que examinó que:

“(…) ii) la transacción tributaria podrá versar sobre la determinación y recaudación de las obligaciones, sus intereses, recargos y multas; iii) la transacción extraprocesal adicionalmente procede en casos de obligaciones tributarias contenidas en actos administrativos de determinación tributaria firmes o ejecutoriados que no hubiesen sido impugnados en sede judicial, en cuyo caso se podrá referir a facilidades y plazos para el pago, así como sobre la aplicación, modificación, suspensión o levantamiento de medidas cautelares, y eventualmente la remisión de intereses o la reducción de la tasa de interés siempre que exista oferta de pago inmediato del cien por ciento del capital (...).”

Por otra parte, según la regla de interpretación jurídica constitucional y ordinaria que consta en el numeral 7 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁵ (en adelante LOGJCC) “Cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal (...)”, disposición legal concordante con la regla primera del artículo 18 del Código Civil (en adelante CC).

Adicionalmente, las reglas 5 y 6 del citado artículo 3 de la LOGJCC señalan que “Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía” y que “(...) se entenderán a partir de los fines que persigue el texto normativo”.

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

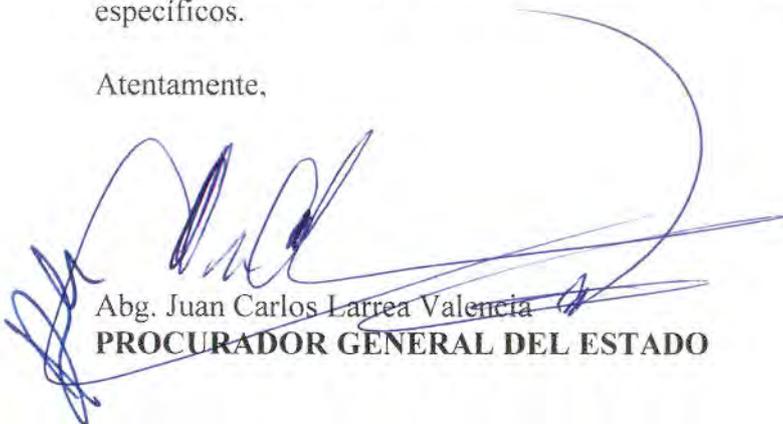
Del análisis efectuado se desprende que: *i)* la transacción tributaria se clasifica en extraprocesal e intraprocesal, según existan o no impugnaciones judiciales pendientes; *ii)* la materia que puede ser objeto de transacción tributaria es la prevista por el primer inciso del artículo 56.2 del CT, que contiene una disposición general en esa materia; y, *iii)* el párrafo 3ro. del CT, que trata sobre la transacción tributaria intraprocesal, no contiene norma específica alguna que amplíe o reduzca la materia que puede ser objeto de la transacción.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de su consulta se concluye que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3, numerales 5, 6 y 7 de la LOGJCC y la regla primera del artículo 18 del CC, en concordancia con lo establecido en el tenor literal del artículo 56.2 del Código Tributario – norma general aplicable también para la transacción extraprocesal – la transacción intraprocesal puede versar sobre los aspectos que la mencionada norma refiere (Art. 56.2 del CT).

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio N° **03728**

Quito, DM., **20 SEP 2023**

Ingeniero

Josué David Bravo Bravo

PRESIDENTE

**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PARROQUIAL RURAL DE
RICAURTE**

Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. 130-GADPRR-2023, de 30 de agosto de 2023, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se solicita la reconsideración del pronunciamiento de este organismo contenido en oficio No. 03162, de 8 de agosto de 2023, que atendió dos consultas sobre la aplicación de los artículos 66, 67 letra v) y 317 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante "COOTAD") para la elección de la segunda autoridad del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, en su sesión inaugural, al vocal más votado, en los siguientes términos:

"Con este pronunciamiento se limita la atribución de las y los Vocales de las Juntas Parroquiales Rurales de elegir de entre sus miembros en sesión inaugural al vicepresidente (sic) o vicepresidente y en su lugar se le atribuye la facultad de posesionar como segunda autoridad al vocal más votado, observando la normativa que ya no se encuentra vigente (...)"

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

De los oficios remitidos y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. Las consultas inicialmente planteadas por usted en oficio No. 049-GADPRR-2023, de 5 de julio de 2023, ingresado en la Dirección Regional del Azuay de la Procuraduría General del Estado el mismo día, y remitido a este despacho con oficio No. PGE-DRAZ-2023-00236, de 11 de julio del presente año, recibido al día siguiente, fueron del siguiente tenor:



“¿Repercute el orden de votación alcanzado en el proceso electoral al momento de ejercer la atribución de la Junta Parroquial Rural de Ricaurte, de elegir de entre sus miembros al vicepresidente, conformada únicamente por hombres?”.

¿Al estar integrada la Junta Parroquial Rural de Ricaurte únicamente por hombres al momento de elegir al vicepresidente no es posible tener en cuenta los principios de paridad y alternabilidad entre el Presidente o Presidenta y la vicepresidenta y el vicepresidente, por lo que todos los integrantes de la junta parroquial rural de Ricaurte estarían en igualdad de condiciones al momento de elegir y ser elegidos?”.

1.2. El Informe Jurídico No. 04-AJ-2023 sin fecha, de la Asesora Jurídica del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Ricaurte (en adelante “*GADP Ricaurte*”), citó los artículos 61, 65, 82, 226, 227, 229, 233, 238 y 255 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “*CRE*”); 158 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia² (en adelante “*CD*”); 66, 67 letra v), 71 y 317 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización³ (en adelante “*COOTAD*”); con fundamento en los cuales concluyó:

“En tanto que el artículo 317 del COOTAD mantiene su texto y refiere a la conformación de los órganos legislativos de los GAD parroquiales y a la posesión 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, sin que este orden de posesión tenga injerencia en la atribución de elegir a la vicepresidenta o vicepresidente de entre sus miembros respetando los principios de paridad y alternabilidad entre el Presidente o Presidenta.

Por lo mismo, el orden de votación alcanzado en el proceso electoral por los Vocales de la junta parroquial rural de Ricaurte no repercute al momento de elegir al vicepresidente de la junta parroquial rural de Ricaurte, conformada únicamente por hombres.

Y al estar integrada la Junta Parroquial Rural de Ricaurte únicamente por hombres no es posible tener en cuenta los principios de paridad y alternabilidad entre el Presidente o Presidenta y la vicepresidenta y el vicepresidente, por lo que todos los integrantes de la junta parroquial rural de Ricaurte están en igualdad de condiciones al momento de elegir y ser elegidos al tenor del numeral 1 del artículo 61 de la CRE, y la reforma introducida por la Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, publicada el 3 de febrero de 2020, que reformó los artículos 66 y 67 literal v) del COOTAD, que se refieren a la atribución de la junta parroquial de elegir de entre sus miembros al vicepresidente o vicepresidenta de las juntas parroquiales que antes correspondía al segundo vocal mis votado” (el resaltado me corresponde).

1.3. El pronunciamiento de esta Procuraduría contenido en oficio No. 03162, de 8 de agosto de 2023, cuya reconsideración se solicita, consideró los argumentos referidos en el informe jurídico del GADP Ricaurte; luego de lo cual concluyó que:

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

² LORCD, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 578 de 27 de abril de 2009.

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



03728

“(…) de conformidad con los artículos 66 y 67 letra v) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, para la elección del vicepresidente o vicepresidenta de las juntas parroquiales rurales se observarán los principios de equidad, paridad y alternabilidad de género; y, únicamente, en caso de que la totalidad de los vocales electos sean del mismo género al del Presidente o Presidenta, corresponderá a ese nivel de gobierno (Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural), en virtud de sus atribuciones legales, **elegir en su sesión inaugural** como segunda autoridad al vocal más votado, según lo establecido en el inciso final del artículo 317 de dicho código” (el resaltado me corresponde).

2. El pedido de reconsideración.-

2.1. En lo principal, el pedido de reconsideración reitera los argumentos expuestos en las consultas iniciales y refiere como antecedente que el pronunciamiento contenido en oficio No. 03162, de 8 de agosto de 2023:

“(…) limita la atribución legal de elegir al vicepresidente o vicepresidenta que les asiste a las y los Vocales de las Juntas Parroquiales Rurales a una mera posesión, generando un problema de índole práctico, ya que los artículos 66 y 67 literal v) fueron reformados y en dicha reforma se determina que la junta parroquial rural elegirá al vicepresidente o vicepresidenta sin considerar excepción alguna”.

2.2. El Informe Jurídico No. 05-AJ-2023, de 29 de agosto de 2023, adjunto al pedido de reconsideración, suscrito por la Asesora Jurídica del GADP Ricaurte, además de las normas ya invocadas en el informe jurídico inicial, citó los artículos 6, 7 inciso primero, 37, 38 y 39 del Código Civil⁴ (en adelante “CC”); en base a los cuales concluyó:

“III. CONCLUSIONES:

(…)

En vista que la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, publicada el 3 de febrero de 2020, reformó entre otros el artículo 67 literal v) y 71 del COOTAD, referente (sic) a la atribución de la junta parroquial para la elección del vicepresidente o vicepresidenta de las juntas parroquiales rurales que antes correspondía al segundo vocal más votado, a ser elegido de entre sus miembros teniendo en cuenta los principios de paridad y alternabilidad entre el Presidente o Presidenta; en tanto que **el artículo 317 del COOTAD mantiene su texto y refiere a la conformación de los órganos legislativos de los GAD parroquiales y a la posesión 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, sin que este orden de posesión tenga injerencia en la atribución de elegir a la vicepresidenta o vicepresidente de entre sus miembros** respetando los principios de paridad y alternabilidad entre el Presidente o Presidenta (el resaltado me corresponde).

Por lo mismo, **el orden de votación alcanzado en el proceso electoral por las y los Vocales de la junta parroquial rural de Ricaurte no repercute al momento de elegir**

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

al vicepresidente de la junta parroquial rural de Ricaurte, conformada únicamente por hombres, pues esta condición no se contrapone a la facultad que goza la junta parroquial rural de elegir al Vicepresidente o Vicepresidenta por gozar esta norma de eficacia y plena vigencia; tanto más que la norma que otorga esta atribución a la junta parroquial rural fue reformada por una norma posterior contenida en la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, estando la disposición contenida en el inciso final del artículo 317 abrogada por la vigencia de la norma reformada, criterio cronológico que debió ser observado en el pronunciamiento” (el resaltado me corresponde).

3. Análisis.-

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

Al respecto, es oportuno considerar lo siguiente:

3.1. Del texto íntegro del pronunciamiento contenido en oficio No. 03162 de 8 de agosto de 2023, se observa en lo esencial lo siguiente:

- i) Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales se rigen por el COOTAD;
- ii) El sustituido artículo 66 del COOTAD determina que la junta parroquial rural es el órgano de gobierno de la parroquia rural, integrado por vocales elegidos por votación popular, presidido por el más votado. En cuanto a la elección del vicepresidente señala que *“se observarán los principios de equidad y paridad de género”*.
- iii) El artículo 67 del COOTAD, en la sustituida letra v), establece como atribución de la junta parroquial rural, elegir de entre sus miembros a su vicepresidente *“para lo cual se deberá tener en cuenta los principios de paridad y alternabilidad entre el Presidente o Presidenta y (...) el vicepresidente o vicepresidenta”*.
- iv) El primer inciso del reformado artículo 71 del COOTAD prevé que, en caso de ausencia temporal mayor a tres días o definitiva de la presidenta o del presidente de la junta parroquial rural, será reemplazado por la vicepresidenta o vicepresidente; y *“en caso de ausencia o impedimento de aquella o aquel, le subrogará quien le siga en votación observando los principios de paridad y equidad de género”* (el resaltado me corresponde).
- v) Por otro lado, cuando se trata de la sesión inaugural, el inciso final del artículo 317 del COOTAD dispone que, para la conformación de los órganos legislativos, las juntas parroquiales procederán a posesionar al vicepresidente o vicepresidenta *“respetando el orden de votación alcanzado en el proceso electoral respectivo”* (el resaltado me corresponde).

3.2. De lo analizado en el pronunciamiento de este organismo y en virtud de lo expuesto en el informe jurídico adjunto al pedido de reconsideración, corresponde agregar que:

- i) El artículo 37 del CC prevé que la derogación de las leyes puede ser expresa o tácita, expresa *“cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua”* y tácita *“cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior”*. Dicho artículo agrega, además, que la derogación de una ley puede ser total o parcial.
- ii) Por su parte, el artículo 38 del CC dispone que: *“La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley”*, en tanto que, el artículo 39 ibídem prescribe que: *“La ley especial anterior no se deroga por la general posterior, si no se expresa”*.
- iii) En este sentido, si bien los artículos 66 y 67 letra v) del COOTAD contienen reformas introducidas por la Ley Orgánica Reformatoria al CD⁵ (en adelante *“LORCD”*); el inciso final del artículo 317 del COOTAD, el cual no ha sido reformado y se encuentra vigente, regula expresamente la conformación de los órganos legislativos de las juntas parroquiales en los casos referidos a la sesión inaugural.

De lo expuesto se desprende que:

- i) De conformidad con los artículos 66 y 67 letra v) reformados del COOTAD, para la elección del vicepresidente o vicepresidenta de las juntas parroquiales rurales se deben observar los principios de equidad, paridad y alternabilidad de género.
- ii) El pronunciamiento de esta Procuraduría, contenido en oficio No. 03162, de 8 de agosto de 2023, atendió, de manera conjunta, dos consultas planteadas por el GADP Ricaurte respecto del procedimiento para la conformación del órgano legislativo de la junta parroquial rural, en los casos en los cuales no es posible aplicar los principios de paridad y alternabilidad de género entre Presidente/Vicepresidenta y Presidenta/Vicepresidente.
- iii) Únicamente para el caso de la sesión inaugural, cuando la totalidad de los vocales electos sean del mismo género al del Presidente o Presidenta, corresponderá a la junta parroquial rural elegir como segunda autoridad al vocal más votado, según lo establecido en el inciso final del artículo 317 del COOTAD, actualmente vigente.

4. Ratificación del Pronunciamiento.-

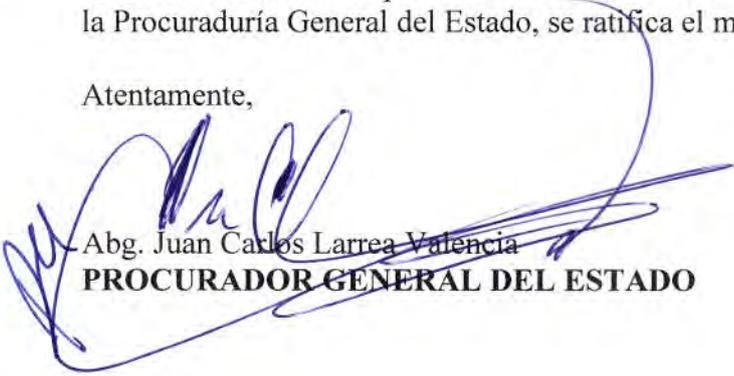
Analizado su pedido de reconsideración se observa que, en lo principal, se reiteran los argumentos expuestos en la consulta inicial, siendo que los nuevos argumentos examinados no conducen a modificar la conclusión de este organismo contenida en el

⁵ LORCD, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 134 de 03 de febrero de 2020.



pronunciamiento constante en el oficio No. 03162, de 8 de agosto de 2023. En tal virtud, de conformidad con lo previsto en el cuarto inciso del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, se ratifica el mismo.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio N° 03744

Quito, DM, 22 de septiembre de 2023

Magíster
Juan Carlos Soria Cabrera
DIRECTOR EJECUTIVO
AGENCIA DE REGULACIÓN Y CONTROL
DE LAS TELECOMUNICACIONES (ARCOTEL)
Presente.-

De mi consideración:

Mediante oficio No. ARCOTEL-ARCOTEL-2023-0298-OF, de 5 de julio de 2023, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, se formuló la siguiente consulta, relacionada con la aplicación de los numerales 15 y 20 reformados del artículo 22 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones¹ (en adelante “*LOT*”):

“¿Considerando que la portabilidad del número en los servicios de telecomunicaciones es una forma de dar por terminado el contrato de adhesión, pueden los operadores negar a sus abonados/clientes o usuario (sic) un pedido de portabilidad y exigir que para dicho efecto las personas hayan cancelado previamente los valores pendientes que correspondan a bienes o servicios solicitados y recibidos?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender sus consultas, mediante oficios No. 02808 y 02809, de 10 de julio de 2023, la Procuraduría General del Estado solicitó los criterios jurídicos institucionales de la Defensoría del Pueblo (en adelante “*DPE*”) y del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (en adelante “*MINTEL*”), respectivamente, sobre la materia objeto de la consulta.

¹ *LOT*, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No.439, de 18 de febrero 2015. Artículo 22 reformado por el numeral 2 de la Disposición Reformatoria Segunda de la Ley Orgánica para Defender los Derechos de los Clientes del Sistema Financiero Nacional y Evitar cobros Indebidos y Servicios No Solicitados, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 1 de 11 de febrero de 2022.

1.2. Con oficio No. MINTEL-CGJ-2023-0029-O, de 20 de julio de 2023, el Coordinador General Jurídico del MINTEL solicitó una prórroga para remitir el criterio jurídico institucional requerido por esta procuraduría, pedido que se atendió mediante oficio No. 02977, de 21 de los mismos mes y año.

1.3. En el decurso de la prórroga para la emisión del criterio jurídico del MINTEL, mediante oficio No. 083-AS-2023, de 25 de julio de 2023, ingresado en el correo institucional único de esta procuraduría el mismo día, la Directora Ejecutiva de la Asociación de Empresas de Telecomunicaciones (en adelante “ASETEL”) manifestó que, en virtud de una solicitud de acceso a la información dirigida a la ARCOTEL, dicha asociación fue informada por esa agencia sobre la consulta planteada a la Procuraduría General del Estado, por lo que realiza “una breve explicación técnica sobre el proceso de portabilidad”, para lo cual citó la Norma Técnica de Portabilidad Móvil², y expuso los siguientes antecedentes:

- i) Según criterio jurídico No. ARCOTEL-CJDA-2022-0023, de 19 de mayo de 2022 y oficio No. ARCOTEL-CCON-2023-0406-OF, de 27 de abril de 2023, esa agencia ha concluido que el pago previo de valores pendientes dejó de ser un requisito para el ejercicio del derecho a la portabilidad, a partir del 11 de febrero del 2022, por la reforma del numeral 20 del artículo 22 de la LOT.
- ii) Con oficio No. 064-AS-2023, de 9 de mayo de 2023, la ASETEL solicitó a la ARCOTEL reconsiderar y aclarar el oficio No. ARCOTEL-CCON-2023-0406-OF, “pues sus disposiciones se contraponen con la legislación y vigente” (sic).
- iii) Las reformas introducidas a la LOT tienen como finalidad establecer el número de portabilidades al año a las que el cliente puede acceder sin costo por dicho concepto, y especifican que el cliente deberá cancelar los valores pendientes por bienes o servicios solicitados y recibidos. Además, la reforma dejó a salvo el derecho de los clientes de terminar unilateralmente los contratos, sin que constituya un impedimento o limitante para el ejercicio de ese derecho el mantener saldos pendientes con el prestador.
- iv) Que, de conformidad con los artículos 23 numeral 3 y 25 numeral 1 de la LOT, el pago de los servicios es una obligación del usuario y un derecho del prestador de servicios de telecomunicaciones; y,
- v) La terminación del contrato se materializa para el prestador cuando ha culminado con éxito el proceso de portabilidad, por cumplir con todos los

² Norma Técnica de Portabilidad Móvil, publicada en el Registro Oficial Edición Especial 737 de 25 de enero de 2019.

requisitos técnicos, económicos y legales, según la Norma Técnica de Portabilidad³.

Con tales antecedentes, la ASETEL concluye que:

“(…) no existe oposición o contradicción alguna en la LOT, pues como se ha demostrado a lo largo del presente documento, el numeral 15 del artículo 22 regula el derecho a la Portabilidad Numérica, mientras que el numeral 20 del artículo 22 regula la Terminación Unilateral del Contrato de Adhesión; en tal sentido, incluso bajo el argumento equivocado de ARCOTEL de una aparente oposición entre los numerales 15 y 20 del artículo 22 de la LOT, en los procesos de PORTABILIDAD NUMERICA (sic) debe aplicarse la norma especial.

(…)

(…) no existe tal antinomia, sino la obligación de cumplir irrestrictamente con lo que manda y dispone el numeral 15 del artículo 20 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, que de forma expresa y literal norma lo relativo al derecho a la PORTABILIDAD NUMÉRICA”.

1.4. Por otra parte, los requerimientos de esta procuraduría fueron atendidos: *i*) por la DPE, mediante oficio No. DPE-DPE-2023-0405-O, de 26 de julio de 2023, suscrito por la Asesora y delegada del Defensor del Pueblo, ingresado en el correo institucional único de este organismo, al día siguiente, al que se acompañó el memorando No. DPE-CGAJ-2023-0307-M, de 26 de julio de 2023, que contiene el informe del Coordinador General Jurídico, y el informe técnico de la Directora Nacional del Mecanismo de Protección de Personas Usuarias y Consumidoras, Subrogante, de la DPE; y, *ii*) por el MINTEL, mediante oficio No. MINTEL-CGJ-2023-001-O-A, de 31 de julio de 2023, suscrito por el Coordinador General Jurídico, ingresado a esta procuraduría el 1 de agosto del presente año.

1.5. El informe jurídico de la consultante, contenido en criterio jurídico institucional No. ARCOTEL-CJUR-2023-0011, de 3 de julio de 2023, suscrito por el Coordinador General Jurídico de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (en adelante “ARCOTEL”), citó los artículos 11 numeral 5, y 226 de la Constitución de la República del Ecuador⁴ (en adelante “CRE”); 22 numerales 15 y 20 reformados, de la LOT; 3,

³ Norma Técnica de Portabilidad Móvil, Anexo: Especificaciones Operativas; “numeral 4.1.9: “Terminación del servicio con el prestador donante. La presentación por parte del abonado/cliente de la solicitud de portabilidad, implica su solicitud y consentimiento de terminar unilateralmente la relación contractual con el Prestador Donante, únicamente de los servicios de telecomunicaciones que se prestan asociados a el(los) número(s) telefónico(s) a ser portado(s). La terminación de dichos servicios se hará efectiva a partir de la fecha en que se realice la portabilidad de los números.”

⁴ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, “Art. 237.- Corresponde a la Procuradora o Procurador General del Estado, además de las otras funciones que determine la ley: (...) 3. El asesoramiento legal y la absolución de las consultas

numeral 6 de la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos⁵ (en adelante “*LOOETA*”); y, 4 numeral 15 de la Norma Técnica que regula las condiciones generales de los contratos de adhesión, del contrato negociado con clientes, y del empadronamiento de abonados y clientes⁶ (en adelante “*Norma Técnica*”). Respecto de la reforma introducida en febrero de 2022 a la LOT, materia de consulta, el informe jurídico de la ARCOTEL manifestó y concluyó:

“Como se puede observar, la portabilidad del número de un prestador a otro, genera que el abonado, cliente o usuario de (sic) por terminada la relación comercial o contractual con el primer operador para iniciar una nueva relación contractual con segunda operadora; esto quiere decir que la portabilidad es una forma de terminación del contrato de adhesión.

Bajo este principio, los numeral (sic) 15 y 20 del citado artículo antes de sus reformas, eran concordantes entre los dos, puesto que en ambos casos el ejercicio de la portabilidad o la terminación unilateral del contrato, obligaba a que el abonado o cliente para ejercer su derecho debía cancelar los saldos pendientes por servicios o bienes solicitados y recibidos, caso contrario no se podía dar por terminado el contrato o portarse a otro operador.

(...)

Como se puede observar, a partir del 11 de febrero del 2022, por mandato de norma expresa los saldos pendientes por servicios o bienes solicitados y recibidos no constituyen un impedimento para que los prestadores de servicios del régimen general de telecomunicaciones puedan dar por terminado los contratos de adhesión; es decir, el derecho a la terminación unilateral puede ser ejercido en cualquier momento y no importa que exista una deuda pendiente pago (sic) de valores por servicios o bienes solicitados y recibidos.

(...)

Es evidente que en el presente caso, con las modificaciones realizadas el 11 de febrero del 2022 a los numerales 15 y 20 del artículo 22 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, se ha generado una antinomia cuando para dar por terminado el contrato de adhesión se establece que no se debe exigir al abonado o cliente el pago de los valores adeudados por bienes y servicios recibidos; y, para la portabilidad que es una forma de dar por terminado el contrato de adhesión, el operador puede negar su pedido y exigir primero que el abonado o cliente pague primero todos los valores pendientes por bienes y servicios recibidos.

jurídicas a los organismos y entidades del sector público con carácter vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de la ley, en aquellos temas en que la Constitución o la ley no otorguen competencias a otras autoridades u organismos”. (...).”

⁵ *LOOETA*, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 353 de 23 de octubre de 2020.

⁶ *Norma Técnica*, publicada en el Registro Oficial No. 545 de 18 de septiembre de 2018.

(...)

4. CONCLUSIÓN

En orden a los antecedentes, consideraciones y análisis expuestos es criterio de esta Coordinación que al existir una antinomia entre dos elementos que se exigen para la ejecución de los derechos a la terminación unilateral del contrato de adhesión o a la portabilidad numérica previstos en los numerales 15 y 20 del artículo 22 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, la cancelación de saldos pendientes no podrá ser impedimento para la ejecución de los citados derechos, toda vez que la norma debe ser aplicada de la manera más favorable a los abonados/clientes o usuarios, conforme lo dispone la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos”.

1.6. El criterio del Coordinador General Jurídico de la DPE citó el informe de la Dirección Nacional del “*Mecanismo de Protección de Personas Usuarías y Consumidoras*” de ese organismo con relación a la materia de la consulta, remitido a esa coordinación por el secretario de la DPE con memorando No. DPE-DNMPPUC-2023-0090-M, que concluyó:

“(…) los operadores no pueden negar a las personas usuarias de los servicios de telecomunicaciones la terminación del contrato de adhesión cuando hay un requerimiento de portabilidad numérica; a pesar de que esté pendiente el pago de montos adeudados por bienes y servicios pedidos y entregados, para ello, las empresas cuentan con las vías establecidas en el ordenamiento jurídico vigente”.

Con este antecedente, el criterio jurídico de la DPE, además de las normas materia de consulta, citó los artículos 52 y 215 de la CRE; 2, 41, 44 y 81 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor⁷ (en adelante “*LODC*”). Sobre dicha base manifestó y concluyó que:

“(…) la portabilidad del número en los servicios de telecomunicaciones es la que permite a los clientes y usuarios cambiar de operadora de telefonía móvil manteniendo el mismo número de teléfono, mediante esta figura se da por terminado el contrato de adhesión con el operador actual y, al mismo tiempo, se da inicio a un nuevo contrato de adhesión con un operador diferente.

El cliente tiene el derecho a solicitar la portabilidad, y el operador actual debe liberar el número para que pueda ser transferido al nuevo operador elegido por el cliente.

⁷ *LODC*, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 116, de 10 de julio de 2000. Art. 41 sustituido por el numeral. 4 de la Disposición Reformatoria Primera de la Ley Orgánica para Defender los Derechos de los Clientes del Sistema Financiero Nacional y Evitar cobros Indebidos y Servicios No Solicitados, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 1 de 11 de febrero de 2022.

En lo referente a la cancelación de los valores pendientes que corresponde a bienes o servicios solicitados y recibidos previo a acceder a una portabilidad, nuestro ordenamiento jurídico, prevé en el artículo 22 numeral 15 que: ‘(...) **únicamente será exigible la cancelación de valores pendientes que correspondan a bienes o servicios solicitados y recibidos**’. (El resaltado me corresponde).

Respecto de la **terminación unilateral del contrato de adhesión**, se puede inferir que **permite a los clientes y usuarios poner fin al contrato con el operador de telecomunicaciones en cualquier momento, sin justificación y sin estar obligado a pagar multas o recargos**. Esta terminación se realiza mediante una notificación previa al operador por vía telefónica o telemática, con al menos quince días de anticipación, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor. Al realizar esta terminación unilateral, el cliente finaliza completamente la relación contractual con el operador y no está obligado a continuar con el servicio. **La cancelación de saldos pendientes no podrá ser impedimento para la terminación del contrato; sin que ello implique la renuncia al cobro de dichos valores, por parte de la operadora telefónica**. (el resaltado me corresponde).

CRITERIO JURÍDICO:

Del análisis Jurídico efectuado para los casos que nos ocupan, los operadores del servicio no pueden negar a sus abonados el derecho a la portabilidad del número en los servicios de telecomunicaciones, pues así lo determina el artículo 52 de la Constitución de la República del Ecuador determina que: ‘*Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad*’, sin que se haya cancelado los valores adeudados que correspondan a bienes o servicios solicitados y recibidos”.

1.7. Finalmente, el criterio del MINTEL, además de las normas citadas por la entidad consultante y la DPE, invocó los artículos 66 de la CRE; 4 numeral 4 de la LODC; 140, 141, 142 y 144 de la LOT; 27 numeral 10 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado⁸ (en adelante “*LOCPM*”). Al respecto manifestó y concluyó, en forma general, lo siguiente:

“Es decir, **una vez perfeccionada la terminación del contrato con determinado prestador bajo los prepuestos (sic) establecidos en la Constitución y la normativa aplicable, las obligaciones pendientes que mantiene determinado usuario por los servicios efectivamente prestados y recibidos se mantienen con dicho prestador, pudiendo este último ejercer todas las acciones previstas en el ordenamiento jurídico vigente para reclamar y perseguir las obligaciones impagas** (el resaltado me corresponde).

⁸ *LOCPM*, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 555 de 13 de octubre de 2011.

4.- CONCLUSIÓN.

En lo que refiere a la consulta planteada, en cuanto a que los operadores puedan negar a sus abonados/clientes o usuario un pedido de portabilidad (terminación del contrato de adhesión) y exigir que para dicho efecto las personas hayan cancelado previamente los valores pendientes que correspondan a bienes o servicios solicitados y recibidos, le corresponde a la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones la ARCOTEL observar lo previsto en los artículos 52 y 66 de la Constitución de la República, así como lo previsto en el artículo 22 numerales 15 y 20 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, en concordancia con lo previsto en el artículo 44 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor y artículo 27 número 10) de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado”.

1.8. De lo expuesto se aprecia que los criterios jurídicos coinciden en que: *i)* la portabilidad es una forma por la que el usuario puede terminar unilateralmente el contrato de prestación de servicios de telecomunicaciones; *ii)* el pago de valores pendientes no es impedimento para la terminación del contrato de prestación de servicios de telecomunicaciones por el usuario, en ejercicio de su derecho a la portabilidad; y, *iii)* pese a la terminación del contrato, las obligaciones pendientes de pago por los bienes y servicios efectivamente recibidos por el usuario se mantienen con el prestador.

Respecto a la antinomia que la ARCOTEL argumenta que existe entre los numerales 15 y 20 del artículo 22 de la LOT, la DPE y el MINTEL no realizan análisis ni expresan criterio alguno.

2. Análisis.-

De conformidad con el artículo 314 de la CRE y 35 de la LOT, los servicios de telecomunicaciones son públicos. Los artículos 52 de la CRE y 22 numeral 2 de la LOT incluyen entre los derechos de las personas usuarias de servicios, el elegir con libertad al prestador del servicio.

Adicionalmente, el artículo 22 de la LOT incluye entre los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones materias relacionadas con las características y tarifas de los servicios y su facturación (numerales 5 y 8)⁹, así como al pago de tarifas por bienes o servicios solicitados y recibidos (numeral 9), en los siguientes términos:

⁹ LOT Art. 22.- “(...) 5. A obtener información precisa, gratuita y no engañosa sobre las características de los servicios y sus tarifas. La información también se proveerá en el idioma de relación intercultural predominante del abonado, cliente o usuario, de conformidad con las regulaciones que para el efecto emita la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones. (...) 8. A la facturación y tasación correcta, oportuna, clara y precisa, de acuerdo con las normas aplicables; no es admisible ninguna modalidad de redondeo. (...)”

“Art. 22.- Derechos de los abonados, clientes y usuarios. - Los abonados, clientes y usuarios de servicios de telecomunicaciones tendrán derecho:

(...)

9. A **pagar tarifas de acuerdo con las regulaciones correspondientes y los planes contratados**, de ser el caso. La solicitud de cambio en el tipo de plan contratado no generará ningún tipo de obligación económica adicional; **será exigible la cancelación de valores pendientes que correspondan a bienes o servicios solicitados y/o recibidos**”.
(El resaltado me corresponde)

Adicionalmente, los numerales 15 y 20 reformados del artículo 22 de la LOT, a los que se refiere su consulta, incluyen a la portabilidad y, por otro lado, a la terminación unilateral del contrato, respectivamente, como derechos de los usuarios de servicios de telecomunicaciones, en los siguientes términos:

“15.- A la portabilidad del número y a conservar su número en el caso de Servicios de Telecomunicaciones que usen recurso numérico, de conformidad con lo establecido en esta Ley y en las regulaciones aplicables. **Por este concepto no se podrá recibir ningún pago adicional hasta en 2 portabilidades por año, únicamente será exigible la cancelación de valores pendientes que correspondan a bienes o servicios solicitados y recibidos.** (El énfasis me corresponde).

(...)

20.- A terminar unilateralmente el contrato de adhesión suscrito con el prestador del servicio en cualquier tiempo, previa notificación, con por lo menos quince (15) días de anticipación, conforme lo dispuesto en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor y sin que para ello esté obligado a cancelar multas o recargos de valores de ninguna naturaleza, **salvo saldos pendientes por servicios o bienes solicitados y recibidos.** (El énfasis me corresponde).

La cancelación de saldos pendientes no podrá ser impedimento para la terminación del contrato; sin que ello implique la renuncia al cobro de dichos valores.

Los prestadores del servicio implementarán formatos o modalidades que permitan la terminación unilateral de los contratos, por vía telefónica o telemática.

(...)

Es necesario aclarar que la Portabilidad Numérica o Portabilidad es *“el derecho mediante el cual un abonado/cliente conserva su número telefónico cuando cambia de prestador*

del servicio móvil avanzado o móvil avanzado a través de operador móvil virtual”.¹⁰ En consecuencia, el Número Portado es aquel que ha sido objeto de un proceso exitoso de portabilidad, compuesto de varios hitos, algunos simultáneos y otros consecuenciales, que incluye y finaliza con la terminación unilateral del contrato.

Para ejercer el derecho a la portabilidad y, por consiguiente, obtener un número portado, el cliente o usuario debe dar inicio a un proceso de portabilidad, proceso que deberá ajustarse al Anexo 1 “Especificaciones Técnicas y Operativas para la Implementación de la Portabilidad Numérica en el Servicio de Móvil Avanzado” de la Norma Técnica de Portabilidad Móvil.

Dentro de este orden de ideas, la disposición 4.2.7. del referido Anexo 1, reconoce como causa de rechazo por parte del Prestador Donante¹¹ cuando el abonado/cliente *“adeude valores del o los números a ser portados en factura(s) generada(s) por el Prestador Donante, en la(s) cual(es) conste(n) el concepto de la prestación del servicio móvil avanzado y/o mantenga valores pendientes de financiamiento de equipo(s) terminal(es) adquirido(s), de conformidad a las obligaciones contraídas, al momento de la revisión de la solicitud de portabilidad realizada por el Prestador Donante”*.

Asimismo, dicha regulación establece que la presentación por parte del abonado/cliente de la solicitud de portabilidad, implica su solicitud y consentimiento de terminar unilateralmente la relación contractual con el Prestador Donante, **únicamente de los servicios de telecomunicaciones que se prestan asociados a el(los) número(s) telefónico(s) a ser portado(s)** (El énfasis me corresponde). Por consiguiente, la terminación contractual de dichos servicios se hace efectiva a partir de la fecha en que se realice efectivamente la portabilidad de los números.

En el mismo sentido, el último inciso del numeral 15 sustituido¹² del artículo 4 de la Norma Técnica que Regula las Condiciones Generales de los Contratos de Adhesión, del Contrato Negociado con Clientes, y del Empadronamiento de Abonados y Clientes expedida y reformada por ARCOTEL, modificado con posterioridad a la reforma a la LOT, con respecto de la portabilidad y la terminación unilateral del contrato por el cliente, dispone:

“Se entenderá para todos los efectos legales que la portación de un número es una forma de terminación unilateral del contrato, sin embargo, para este caso en particular,

¹⁰ Art. 3 de la Norma Técnica de Portabilidad Móvil, Resolución ARCOTEL-2019-0006, publicada en el Registro Oficial No. 737, de 25 de enero de 2019.

¹¹ Ibid., el Prestador Donante es el prestador desde el cual el número es portado.

¹² Numeral sustituido por el Art. 2 núm. 2 de la Resolución ARCOTEL-2022-0335, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 189, de 15 de noviembre de 2022.

*el plazo de notificación anticipada previsto para la terminación de los contratos de 15 días no le será aplicable. Para ejercer el derecho a la portabilidad no se exigirá ningún pago adicional hasta en 2 portabilidades por año, **únicamente será exigible la cancelación de valores pendientes que correspondan a bienes o servicios solicitados y recibidos**". (El énfasis me corresponde).*

Es decir, el ejercicio del derecho a la portabilidad conlleva como tal la terminación unilateral del contrato, la cual se materializa cuando ha culminado con éxito el proceso de portabilidad. Sin embargo, es preciso destacar que la simple decisión unilateral del cliente de dar por terminado el contrato no conlleva necesariamente el ejercicio del derecho a la portabilidad, toda vez que el usuario puede terminar la relación contractual sin desear conservar su número telefónico.

El numeral 14 del artículo 4 de la Norma Técnica que Regula las Condiciones Generales de los Contratos de Adhesión, del Contrato Negociado con Clientes, y del Empadronamiento de Abonados y Clientes, expedida por ARCOTEL menciona que si el contrato es terminado por decisión unilateral del abonado, suscriptor o cliente:

"El no cancelar los saldos que estuvieren pendientes al momento de la presentación de la solicitud de terminación no podrá ser considerado como un impedimento para procesar y cancelar el contrato. Esto no significa que el prestador haya renunciado al cobro de dichos valores ya que los podrá cobrar en la forma y plazos establecidos en el ordenamiento jurídico a través de los medios legales correspondientes".

Con todo, el referido numeral y el 20 reformado del artículo 22 de la LOT, objeto de la presente consulta, no se refieren al caso particular de portabilidad, sino únicamente a la terminación unilateral del contrato, sin que medie solicitud de portabilidad.

Es necesario aclarar que, para el ejercicio del derecho a la portabilidad numérica, la LOT prevé el numeral 15 del artículo 22 de la LOT, considerado como independiente y especial para esta circunstancia. Por estas razones, y únicamente en los casos de terminación unilateral del contrato como consecuencia y bajo el ejercicio del derecho a la portabilidad, previstos en la norma antes mencionada y el numeral 15 del Artículo 4 de la Norma Técnica expedida y reformada por ARCOTEL, le otorga el derecho a los operadores telefónicos a exigir previamente y para dicho efecto, la cancelación de valores pendientes que correspondan a bienes o servicios solicitados y recibidos por los clientes o usuarios solicitantes.

Esta diferenciación radica en dos fundamentos. Por una parte, respecto a la mera terminación unilateral del contrato, se observa que las reformas a la LOT y a la LODC

fueron introducidas por la Ley Orgánica para Defender los Derechos de los Clientes del Sistema Financiero Nacional y Evitar cobros Indebidos y Servicios No Solicitados¹³ (en adelante “LODDC”), que también reformó al Código Orgánico Monetario y Financiero¹⁴ (en adelante “COMF”), cuyo artículo 154 establece que: “*Es derecho de los usuarios que los cargos que se impongan por servicios financieros y no financieros se efectúen luego de que hayan sido expresa y previamente aceptados*”.

Se observa además que, según la letra c) del numeral 10 del artículo 27 de la LOCPM constituye práctica desleal “*Dificultar la terminación del contrato por parte del usuario final al obligarle a seguir largos y/o complicados procedimientos.*”

Por otra parte, con relación a la exigibilidad de saldos o deudas pendientes en casos de solicitud de portabilidad, la LOT describe las obligaciones generales de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, y su numeral 3 incluye entre ellas: “*Pagar por los servicios contratados conforme el contrato de prestación de servicios y a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente*”.

Respecto de los prestadores de los servicios de telecomunicaciones, sus derechos y obligaciones están previstos por los artículos 24 y 25 de la LOT. Así, de conformidad con el numeral 8 del artículo 24 es su obligación garantizar a los usuarios “*la conservación de su número de conformidad con los lineamientos, términos, condiciones y plazos que a tal efecto establezca la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones*”; y, según el numeral 27 del mismo artículo, deben proporcionar información sobre sus servicios y tarifas. Mientras que, “*Recibir el pago oportuno por parte de los abonados, clientes y usuarios por la prestación de los servicios, de conformidad con el contrato respectivo*” es derecho de los prestadores de los servicios de telecomunicaciones, según el numeral 1 del artículo 25 de la LOT.

Por su parte, el artículo 41 reformado de la LODC, a la que expresamente se remite el numeral 20 del artículo 22 de la LOT, se refiere al “*contrato de adhesión*” y prevé que contenga “*las condiciones del bien o servicio contratado*”. La reforma introducida a esta norma faculta la celebración de los contratos “*por cualquiera de los medios permitidos por la ley, incluyendo el uso de medios electrónicos, telemáticos o similares*”.

Cabe considerar que, según los artículos 1453 y 1454 del Código Civil¹⁵, los contratos son fuente de derechos y obligaciones, pues el contrato se define como “*un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa*”.

¹³ LODDC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 1, de 11 de febrero de 2022.

¹⁴ COMF, Segundo Suplemento del Registro Oficial No.332, 12 de septiembre 2014.

¹⁵ Código Civil, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46, 24 de junio de 2005.

Adicionalmente, el contrato oneroso es conmutativo, según el artículo 1457 *ibídem*, “cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez”.

Adicionalmente, se considera que entre los métodos de interpretación constitucional y ordinaria que establece el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹⁶ (en adelante “LOGJCC”) constan los de interpretación “sistemática”¹⁷ y “teleológica”¹⁸, a los que se refieren sus numerales 5 y 6, según los cuales se debe de considerar el contexto general del texto normativo, y atender a la finalidad de las normas, de tal manera que entre todas las disposiciones exista la debida armonía.

En tal contexto, se observa que la LOT establece tanto derechos como deberes de los usuarios y de los prestadores de los servicios de telecomunicaciones. Así, el numeral 15 del artículo 22 de la LOT prevé el derecho a la portabilidad del número y a conservar su número y simultáneamente establece el deber del usuario de cancelar de manera previa los valores correspondientes a bienes y servicios solicitados y recibidos, siendo derecho del prestador recibir el pago oportuno de los usuarios por la prestación de los servicios, según lo previsto en el numeral 1 del artículo 25 *ibídem*.

Por su parte, el numeral 20 del artículo 22 de la LOT prevé expresamente que la terminación unilateral del contrato por el usuario requiere ser notificado previamente al prestador con 15 días de anticipación, y no da lugar al pago de multas o recargos, salvo saldos pendientes por servicios o bienes solicitados y recibidos, dejando claro que, a excepción de la disposición especial de portabilidad, en los demás casos “la cancelación de saldos pendientes no podrá ser impedimento para la terminación del contrato, sin que ello implique la renuncia al cobro de dichos valores”, en armonía con el numeral 15 del mismo artículo 22 de la LOT y el artículo 44 de la LODC.

Es decir, la portabilidad (que tiene como consecuencia y último hito la terminación del contrato) y la simple terminación unilateral son derechos de los usuarios que no implican para el prestador del servicio una renuncia de sus derechos, como el cobro de valores pendientes por bienes o servicios recibidos por el usuario, en virtud de que los servicios de telecomunicaciones están sujetos al pago de tarifas, según disponen en forma general los artículos 22 numeral 9 y 23 numeral 3 de la LOT; y, en forma específica, para el caso

¹⁶ LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.52, de 22 de octubre de 2009.

¹⁷ LOGJCC, Art. 3 No. 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”.

¹⁸ LOGJCC, Art. 3 No. 6. “Interpretación teleológica. - Las normas jurídicas se entenderán a partir de los fines que persigue el texto normativo”.

de la portabilidad, el numeral 15 del artículo 22 de la LOT y, para el evento de la terminación unilateral, el numeral 20 del mismo artículo.

La única diferencia es que, por un lado, para acceder a la portabilidad numérica, los prestadores de los servicios de telecomunicaciones pueden exigir, entre otros requisitos y como parte del proceso regulado de portabilidad, en forma previa a la terminación, el pago de los valores pendientes por los bienes y servicios solicitados y recibidos por el número portado, luego de lo cual procede la portación del número a otra operadora, momento en el que, una vez culminado el proceso de portabilidad, se perfecciona la terminación de la relación contractual. Mientras que el derecho a solicitar la terminación unilateral del contrato en cualquier momento, sin conservar el mismo número telefónico, no se ve impedido por la falta de pago de valores pendientes, sin perjuicio del derecho que mantiene el operador para recaudar dichos valores a través de los mecanismos y procedimientos legales correspondientes. En consecuencia, los numerales 15 y 20 del artículo 22 de la LOT, son claros y concordantes entre sí, sin que exista, por tanto, antinomia entre ambas disposiciones.

Del análisis efectuado se concluye que: *i)* los usuarios y los prestadores de los servicios de telecomunicaciones tienen derechos y obligaciones que están establecidos en la LOT, su reglamento, en las Normas Técnicas expedidas por la ARCOTEL y en los respectivos contratos que hubieren suscrito; *ii)* los contratos que los usuarios suscriben con los prestadores de los servicios de telecomunicaciones son onerosos, pues están sujetos al pago de tarifas, previa y expresamente aceptadas; además, son contratos conmutativos, pues *“cada parte se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez”*; *iii)* el pago por servicios y bienes recibidos es una obligación del usuario, conforme con el numeral 3 del artículo 23 de la LOT, y su cobro es un derecho del prestador según el numeral 1 del artículo 25 de la misma ley, en armonía con el artículo 44 de la LODC; *iv)* para ejercer específicamente el derecho a la portabilidad – proceso que implica, cuando culmina exitosamente, una forma de terminación del contrato – será exigible la cancelación de valores pendientes que correspondan a bienes o servicios solicitados y recibidos, de conformidad con el segundo inciso del numeral 15 del artículo 22 de la LOT y el último inciso del numeral 15 del artículo 4 de la Norma Técnica; *v)* la terminación unilateral por el usuario, sin ejercer el derecho a conservar el mismo número, requiere ser notificada al proveedor del servicio con al menos 15 días de anticipación y da lugar al pago por bienes y servicios recibidos, sin que la cancelación de valores pendientes sea impedimento para dicha terminación y sin que esto signifique la renuncia al derecho que tienen los prestadores de los servicios de telecomunicaciones para recuperarlos por otras vías y mecanismos legales; y, *vi)* los numerales 15 y 20 reformados del artículo 22 de la LOT son claros y concordantes entre

sí respecto de la exigibilidad al usuario del pago de valores pendientes por bienes y servicios solicitados y recibidos, siendo, por un lado, el numeral 15 específico para los casos en que, ejerciendo el derecho a la portabilidad, se produzca la terminación unilateral contractual como consecuencia de dicho proceso; mientras que el numeral 20 regula todos los demás casos de terminación unilateral del contrato por parte del usuario.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de su consulta se concluye que, de conformidad con el numeral 15 reformado del artículo 22 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y el último inciso del numeral 15 del artículo 4 de la Norma Técnica que Regula las Condiciones Generales de los Contratos de Adhesión, del Contrato Negociado con Clientes, y del Empadronamiento de Abonados y Clientes, la portabilidad del número en los servicios de telecomunicaciones – forma de terminar el contrato de adhesión – no implica renuncia del prestador al cobro de valores pendientes, y para el ejercicio de este derecho al usuario le *“será exigible la cancelación de valores pendientes que correspondan a bienes o servicios solicitados y recibidos”*.

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

Atentamente,

Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

c.c. Dra. Vianna Maino Isaías,
MINISTRA DE TELECOMUNICACIONES Y DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

Dr. César Marcel Córdova Valverde,
DEFENSOR DEL PUEBLO

Oficio No. 03796

Quito, D.M., 26 SEP 2023

Coronel E.M.C
Juan Xavier Riofrio Játiva
**COMANDANTE, ACCIDENTAL
CUERPO DE INGENIEROS DEL EJÉRCITO**
Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. FT-CEE-CEE-DAJ-2023-1894-O, de 17 de mayo de 2023, ingresado en la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se formularon las siguientes consultas:

“1. ¿El Cuerpo de Ingenieros del Ejército (CEE), puede proceder a contratar abogados externos especialistas en derecho administrativo y litigio contencioso administrativo, a fin de que asesoren y ejerzan el patrocinio sobre asuntos de interés institucional en la que la institución ha participado como contratista del Estado y sus instituciones?

2. En caso de ser afirmativa la respuesta a la pregunta anterior ¿El CEE puede estipular un honorario fijo periódico y además de un honorario variable por el éxito que obtengan los abogados externos en la defensa de los casos a ellos encomendados?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. A fin de contar con mayores elementos para atender su requerimiento, antes de atender sus consultas, mediante oficios No. 02351 y No. 02638, de 1 y 22 de junio de 2023, 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 las consultas. El requerimiento de este organismo fue atendido por la Coordinadora General de Asesoría Jurídica del *SERCOP*, con oficio No. *SERCOP-CGAJ-2023-0050-OF* de 7 de julio de 2023, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado el 10 de los mismos mes y año.

1.2. El informe jurídico de la Directora de Asesoría Jurídica del Cuerpo de Ingenieros

del Ejército (en adelante *CEE*), contenido en oficio No. FT-CEE-DAJ-2023-0179-O, de 17 de mayo de 2023, citó los artículos 226 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante *CRE*); la Disposición General Cuarta de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado² (en adelante *LOPGE*); los artículos 1, 2 numeral 4 y 24 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública³ (en adelante *LOSNC*); 115 y 117 numeral 2 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁴ (en adelante *COPLAFIP*); 331 numeral 2 y 335 numeral 3 del Código Orgánico de la Función Judicial (en adelante *COFJ*); 14 y 67 del Código Orgánico Administrativo⁵ (en adelante *COA*); 1489, 1490, 1500 y 1501 del Código Civil⁶ (en adelante *CC*); 42 de la Ley de Federación de Abogados del Ecuador⁷ (en adelante *LFAE*); 54, 193 y 256 del Reglamento General a la LOSNCP (en adelante *RGLOSNC*); la Norma 403-08 “Control previo al pago” del Acuerdo No. 004-CG-2023 que contiene las vigentes “Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que dispongan de recursos públicos”⁸ (en adelante *Acuerdo No. 004-2023*), emitidas por la Contraloría General del Estado (en adelante *CGE*); y, el Pronunciamiento de este organismo contenido en oficio No. 0422, de 12 de mayo de 2008; con fundamento en los cuales analizó y concluyó:

“3. Análisis. -

(...)

Cabe destacar que, si bien el pronunciamiento contenido en el oficio N° 0422 data del de (sic) 12 de mayo de 2008, fecha en la que estaba vigente la Codificación de la Ley de Contratación Pública y su reglamento de aplicación, así como el artículo 3 literal f) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado -actualmente derogados-; la disposición general cuarta de la misma LOPGE, y el artículo 42 de la Ley de Federación de Abogados se mantienen vigentes, pero además el artículo 331 numeral 2 del COFJ, contiene una disposición similar a la de la antigua pero aún vigente LFAE.

Ahora bien, conociendo la jerarquía normativa de las absoluciones *in abstracto* del Procurador General del Estado, y habiéndose pronunciado el abogado del Estado con carácter vinculante sobre la viabilidad de contratar abogados externos, especialistas en derecho administrativo para prestar servicios de

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

² LOPGE, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 13 de abril de 2004, última reforma publicada en el Quinto Suplemento del Registro Oficial No. 452 de 14 de mayo de 2021.

³ LOSNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto 2008, última reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 311 de 16 de mayo de 2023.

⁴ COPLAFIP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.

⁵ COA, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017, última reforma publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 268 de 14 de marzo de 2023.

⁶ CC, Codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005, última reforma publicada en la Edición Constitucional del Registro Oficial 15 de 14 de marzo de 2022.

⁷ LFAE, publicada en el Registro Oficial No. 507 de 7 de marzo de 1974.

⁸ Acuerdo No. 004-CG-2023, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 257 de 27 de febrero de 2023.

asesoría y/o patrocinio jurídico; actualmente procede la contratación, conforme la facultad contenida en la disposición general cuarta de la LOPGE y artículo 2 numeral 4 de la LOSNCP, siempre que se realice conforme al procedimiento de contratación pública según las normas vigentes y aplicables; esto es la normativa del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP); mientras que la fijación de los honorarios deberá realizarse según las disposiciones sobre la materia, esto es COFJ y la LFAE.

(...)

4. Criterio Jurídico

Por las consideraciones expuestas, es criterio de la Dirección de Asesoría Jurídica institucional **la procedencia de la contratación de abogados externos para que asesoren y/o patrocinen en determinadas causas de interés institucional, según las facultades contenidas en la disposición general cuarta de la LOPGE, y en el artículo 2 numeral 4 de la LOSNCP; para cuyo efecto el procedimiento de contratación pública a seguir será el establecido en el artículo 193 del RGLOSNCP, mientras que para la fijación de honorarios, se deberá estar a lo dispuesto en los artículos 331 numeral 2 del COFJ, en concordancia con el artículo 42 de la LFAE;** según los cuales se puede concertar libremente sus honorarios profesionales, debiendo establecerse en la documentación de las fases preparatoria y precontractual, que existirá tanto un honorario fijo así como un honorario adicional variable por el éxito que los abogados externos obtengan en el patrocinio encomendado, según la cuantía o naturaleza del asunto objeto de la defensa administrativa, judicial y/o por medios alternativos de solución de conflictos (...)."

1.3. Por su parte el SERCOP citó, adicionalmente, los artículos 82, 227 y 288 de la CRE; 4, 5, 10 numeral 17, 23 y 99 de la LOSNCP; y, 42, 44 y 46 del RGLOSNCP; luego de lo cual se abstuvo de emitir su criterio, sin perjuicio de lo cual manifestó que, para el caso específico, ***"es decisión de la propia entidad de acuerdo a su capacidad técnica, legal y económica, conforme lo determinado en el tercer inciso del artículo 99 de la LOSNCP"*** (el resaltado corresponde al texto original).

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que tratan sus consultas, el análisis abordará los siguientes puntos: *i)* Contratación de abogados externos especializados y pago de honorarios según la LOPGE, la LFAE y el COFJ; y, *ii)* Régimen especial de contratación de servicios de asesoría y patrocinio en materia jurídica requerido por las entidades contratantes.



2.1. Contratación de abogados externos especializados y pago de honorarios según la LOPGE, la LFAE y el COFJ. -

La Disposición General Cuarta de la LOPGE, materia de su primera consulta, prevé que el Procurador General del Estado o los representantes legales de las dependencias, entidades u organismos del sector público, ***“podrán contratar abogados en libre ejercicio profesional para que asuman la defensa administrativa o judicial de los derechos e intereses de sus representadas, así como de modo excepcional para prestar asesoría”*** sobre asuntos de interés institucional, que requieran de experiencia o conocimiento especializados. El segundo inciso del citado artículo agrega que: ***“Los honorarios de los profesionales contratados serán pagados con cargo al respectivo presupuesto institucional”*** (el resaltado me corresponde).

Al respecto, el inciso primero del artículo 42 de la LFAE establece que, los honorarios profesionales del Abogado o Doctor en Jurisprudencia, ***“serán estipulados libremente entre el Abogado y su cliente”***, en concordancia con lo determinado en el numeral 2 del artículo 331 del COFJ que incluye entre los derechos de los abogados en el patrocinio de las causas el ***“Concertar libremente sus honorarios profesionales”*** (el resaltado me corresponde).

En este contexto, mediante Pronunciamiento contenido en oficio No. 0422, de 12 de mayo de 2008, referido en el informe jurídico institucional del CEE, la Procuraduría General del Estado analizó y concluyó que:

“La contratación de abogados está prevista en la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado; por lo que, es esta ley la que debe aplicarse en la citada contratación, como lo ha manifestado esta Procuraduría, en reiteradas ocasiones.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, no establece montos mínimos o máximos para regular los honorarios de los profesionales del derecho, sino que, determina únicamente que éstos serán pagados con cargo al respectivo presupuesto institucional (el resaltado me corresponde).

Además de lo manifestado, cabe analizar lo siguiente:

(...)

2. En el caso de contratarse abogados para causas determinadas o por asesorías puntuales, puede suscribirse un contrato civil, para cuyo efecto, el Art. 42 reformado de **la Ley de Federación de Abogados del Ecuador establece un procedimiento de pago de honorarios profesionales a favor de los abogados en libre ejercicio profesional**, basado en las reglas determinadas en esta disposición legal; e **inclusive, faculta fijar honorarios adicionales por el éxito que el profesional obtenga en la defensa a él encomendada**. En todo caso, en

el respectivo contrato deberá fijarse el monto de honorarios o la forma de calcularlos, de acuerdo con la cuantía o naturaleza del asunto objeto de la defensa administrativa o judicial, o de la asesoría jurídica especializada, (...) (el resaltado me corresponde).

(...) es adecuado que la entidad defina los términos de referencia o requisitos mínimos que el profesional a ser contratado deba reunir, esto es, que éstos acrediten los conocimientos y experiencias requeridos para los asuntos en los que van a intervenir profesionalmente, particular que deberá ser comprobado por la entidad en forma previa a la contratación”.

Sobre el tema, adicionalmente, en Pronunciamiento contenido en oficio No. 08963, de 28 de agosto de 2009, la Procuraduría General del Estado concluyó que:

“De las normas citadas se desprende que **la Ley faculta excepcionalmente a los representantes legales de las instituciones públicas, contratar abogados en libre ejercicio profesional para que defiendan los derechos e intereses institucionales o presten asesoría jurídica especializada, en el evento de que en la respectiva entidad no existan abogados con el perfil adecuado (el resaltado me corresponde).**

(...)

En cuanto se refiere a la procedencia del pago de los gastos a los que dé lugar la contratación de abogados no compete a este Organismo pronunciarse”.

Al respecto, es necesario considerar que los pronunciamientos del Procurador General del Estado deben ser entendidos en su integridad y tratan sobre la aplicación general de las normas vigentes al tiempo en que se atendieron las consultas y en este contexto tienen carácter vinculante, de conformidad con el artículo 13 de la LOPGE⁹.

Cabe precisar que, con posterioridad a la emisión de los citados Pronunciamientos, entraron en vigencia la LOSNCP y su Reglamento General que regulan el régimen especial de contratación de servicios de asesoría y patrocinio en materia jurídica.

2.2. Régimen especial de contratación de servicios de asesoría y patrocinio en materia jurídica requerido por las entidades contratantes. -

Conforme el artículo 1 de la LOSNCP, el objeto de dicho cuerpo legal es determinar los

⁹ Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 13 de abril de 2004. “Art. 13.- De la absolución de consultas.- Sin perjuicio de las facultades de la Función Legislativa, del Tribunal Constitucional y de la Función Judicial, determinadas en la Constitución Política de la República y en la ley, **el Procurador General del Estado asesorará y absolverá las consultas jurídicas con carácter de vinculantes, sobre la inteligencia o aplicación de las normas (...) legales o de otro orden jurídico, a pedido de las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público (...), excepto cuando se trate de asuntos que hayan sido resueltos por jueces o tribunales de la República o que estén en conocimiento de los mismos, hallándose trabada la litis (...)**” (el resaltado me corresponde).

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 las entidades que allí se señalan.

El numeral 4 del artículo 2 de la LOSNCP establece que: ***“Se someterán a la normativa específica que para el efecto dicte el Presidente de la República en el Reglamento General a esta Ley, bajo criterios de selectividad”***, entre otros, los procedimientos precontractuales de las contrataciones que tengan por objeto ***“la prestación de servicios de asesoría y patrocinio en materia jurídica requeridas por el Gobierno Nacional o las Entidades Contratantes”*** (el resaltado me corresponde).

En cuanto al presupuesto requerido para las contrataciones, el inciso primero del artículo 24 de la LOSNCP prescribe que las entidades, previamente a la convocatoria, ***“deberán certificar la disponibilidad presupuestaria y la existencia presente o futura de recursos suficientes para cubrir las obligaciones derivadas de la contratación”***, en tanto que su segundo inciso reitera que: ***“El Reglamento establecerá las formas en que se conferirán las certificaciones o los mecanismos electrónicos para la verificación a que se refiere el inciso anterior”*** (el resaltado me corresponde).

El inciso tercero del artículo 99 de la LOSNCP dispone que la máxima autoridad de la entidad, así como los funcionarios o servidores de la misma, que hubieren intervenido en cualquiera de las etapas de los procedimientos precontractuales de preparación, selección, contratación así como en la ejecución misma de los contratos ***“serán personal y pecuniariamente responsables por el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio, de ser el caso, de la responsabilidad penal a que hubiere lugar”***.

Al efecto, la letra b) del numeral 3 del artículo 10 del RGLOSNCP ubicado en el Título II ***“SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA”***, Capítulo II ***“HERRAMIENTAS DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA”***, Sección I ***“PORTAL COMPRAS PÚBLICAS”***, prevé el uso obligatorio de las herramientas informáticas por parte de las entidades contratantes en los procedimientos de régimen especial de ***“Asesoría y patrocinio jurídico”***. El penúltimo inciso del referido artículo 10 del RGLOSNCP prevé que las entidades contratantes ***“para realizar los procedimientos de contratación por Régimen Especial, publicarán la información considerada como relevante a través del Portal COMPRASPÚBLICAS, en el plazo máximo de 15 días, una vez que se haya realizado la contratación”***.

El artículo 167 del RGLOSNCP ubicado en el Título IV ***“DE LOS PROCEDIMIENTOS”***, Capítulo III ***“RÉGIMEN ESPECIAL”***, Sección I ***“NORMAS COMUNES”*** establece que los procedimientos precontractuales de las contrataciones previstas en el artículo 2 de la LOSNCP, ***“observarán la normativa prevista en esta sección”***. El artículo 168 ibídem determina que: ***“De acuerdo a la naturaleza de la contratación, será necesario disponer de todos los documentos técnicos que justifiquen dicha contratación”***. Señala además que, en el caso de contrataciones sujetas al régimen especial, ***“será necesario contar con estudios completos, incluidas***

especificaciones técnicas y presupuestos actualizados, salvo casos en los que, por la complejidad o nivel de especificidad de los proyectos, dichos estudios puedan ser mejorados por los oferentes al presentar sus propuestas técnicas” (el resaltado me corresponde).

El artículo 193 del RGLOSNCPE, ubicado en los mismos Título y Capítulo mencionados, Sección V “ASESORÍA Y PATROCINIO JURÍDICO”, prevé el procedimiento para las contrataciones “de asesoría jurídica y las de patrocinio jurídico requerido por las entidades contratantes”, en los siguientes términos:

“Art. 193.- Procedimiento. - Las contrataciones de asesoría jurídica y las de patrocinio jurídico requerido por las entidades contratantes, se realizarán conforme el siguiente procedimiento:

1. La unidad requirente realizará el respectivo informe técnico y los términos de referencia, describiendo detalladamente las características del perfil profesional requerido, competencias y capacidades generales y específicas, así como la formación o experiencia en las materias o áreas del derecho sobre las cuales versará la materia del contrato, **acompañado del informe de la unidad de talento humano con el cual se justifique, la falta de profesionales con el perfil requerido;**
2. La máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado, emitirá la resolución de inicio del procedimiento de régimen especial debidamente fundamentada, demostrando **la existencia de la circunstancia material y/o necesidad concreta que le faculta acogerse a este procedimiento;** aprobará los pliegos y el cronograma del proceso;
3. La máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado, enviará la invitación al proveedor previamente seleccionado;
4. En el día y hora establecidos para el efecto, se llevará a cabo la audiencia de preguntas, respuestas y aclaraciones, de la cual se dejará constancia en la respectiva acta, previa la suscripción de un convenio de confidencialidad, lo cual se publicará en el Portal COMPRASPÚBLICAS;
5. En la fecha y hora señaladas para el efecto, se procederá a la recepción de la oferta del proveedor invitado, la misma que será evaluada por los miembros de la comisión técnica o del delegado de la máxima autoridad para la etapa precontractual; y,
6. **La máxima autoridad o su delegado mediante resolución motivada, adjudicará la oferta o declarará desierto el proceso,** sin lugar a reclamo por parte del oferente invitado” (el resaltado me corresponde).

De lo analizado se observa que: *i)* las contrataciones que tengan por objeto la prestación de servicios de asesoría y patrocinio en materia jurídica requeridas por el Gobierno Nacional o las Entidades Contratantes se sujetan al régimen especial previsto en el RGLOSNCPE; *ii)* las contrataciones sujetas al régimen especial deben disponer de todos los documentos técnicos que justifiquen la misma; y, *iii)* el artículo 193 del

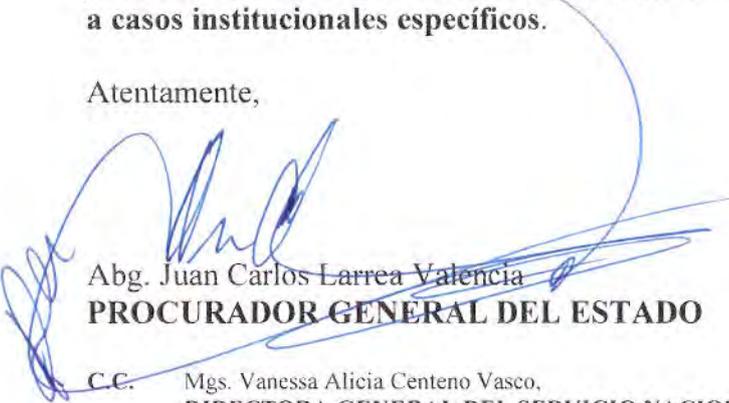
RGLOSNCNP prevé el procedimiento para las contrataciones de asesoría jurídica y las de patrocinio jurídico requeridas por las entidades contratantes, que incluye contar con los informes técnicos y términos de referencia que justifiquen la falta de profesionales con el perfil requerido, así como la existencia de la circunstancia material y/o necesidad concreta que le faculta acogerse a este procedimiento.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de sus consultas se concluye que, de conformidad con lo previsto en la Disposición General Cuarta de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, y los artículos 2 y 99 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 193 de su Reglamento General, las entidades contratantes pueden contratar la prestación de servicios de asesoría y patrocinio en materias jurídicas requeridas, siendo de exclusiva responsabilidad de las mismas la estipulación de los honorarios según la naturaleza del asunto objeto de contratación, acorde con lo previsto en los artículos 42 de la Ley de Federación de Abogados del Ecuador y 331 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Mgs. Vanessa Alicia Centeno Vasco,
DIRECTORA GENERAL DEL SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Oficio No. **03797**

Quito, D.M., **26 SEP 2023**

Ingeniero
Luis Miguel Porras Sotamba
GERENTE GENERAL
EMPRESA MUNICIPAL DE ASEO SANTA ROSA (EMAS EP)
Presente.-,

De mi consideración:

Mediante oficio No. 079-EMAS-EP-G.G.-2023, de 05 de junio de 2023, ingresado en el correo institucional único de esta Procuraduría el mismo día, se formularon las siguientes consultas:

“1. ¿De conformidad con el Art. 35 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, los servidores públicos del área financiera de la entidad contratante pueden exigir que se imprima los documentos del expediente administrativo que cuentan con firma electrónica, argumentando que es para respaldo y poder hacer el control previo respectivo?”

2. ¿De conformidad con la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica para la optimización y eficiencia de trámites administrativos y Art. 35 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, pueden los Auditores de la Contraloría General del Estado, al momento de practicar un examen especial, exigir que se impriman los documentos que contienen firma electrónica, bajo amenaza de sanciones por obstrucción al control que están realizando?”

3. ¿Los servidores públicos del área financiera de la entidad contratante que se nieguen a gestionar el pago a favor del contratista que ejecutó una obra, bien, servicio o consultoría a favor de la institución (contando con acta de entrega recepción), alegando que no cuentan con el expediente impreso a pesar que este tiene firmas electrónicas, incurrir en retención indebida de pagos al que hace referencia el Art. 101 de la ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?”

4. ¿En caso de que los servidores públicos del área financiera de una entidad contratante o los mismos auditores de la Contraloría General del Estado exijan la impresión de los documentos con firma electrónica es viable aplicar el Art. 41 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado o cuál sería el procedimiento aplicable para dar estricto cumplimiento con lo que dispone el Art. 35 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?”

5. ¿En caso de llegar a imprimirse documentos que contengan firma electrónica, aplica la responsabilidad administrativa culposa a la que hace referencia el numeral

3 del Art. 45 de la Página 4 de 13 Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y las sanciones previstas en el Art. 46 *Ibidem* para los servidores públicos encargados de hacer el control previo al pago?"

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

De los oficios remitidos y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. A fin de contar con elementos de análisis, antes de atender sus consultas, mediante oficios No. 02464, No. 02465 y No. 02466, de 9 de junio de 2023, la Procuraduría General del Estado solicitó a la Contraloría General del Estado (en adelante, "CGE"); al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, "SERCOP"); y, al Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (en adelante, "MINTEL"), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de las consultas. Con oficio No. 02961, de 20 de julio de 2023, este organismo insistió en dicho requerimiento al MINTEL.

1.2. Los requerimientos de este organismo fueron atendidos, en su orden: *i*) por la Directora Nacional Jurídica, subrogante, de la CGE, mediante oficio No. 231-DNJ-2023, de 20 de junio de 2023, recibido el 22 del mismo mes y año; *ii*) por la Coordinadora General de Asesoría Jurídica del SERCOP, con oficio No. SERCOP-CGAJ-2023-0049-OF, de 7 de julio de 2023, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado el 10 del mismo mes y año; y, *iii*) por la Ministra del MINTEL, mediante oficio No. MINTEL-MINTEL-2023-0498-O, de 15 de agosto de 2023, ingresado en este organismo el mismo día, al que se adjuntó el criterio jurídico contenido en memorando No. MINTEL-CGJ-2023-0435-M, de 14 de agosto de 2023, suscrito por el Coordinador General Jurídico.

1.3. El informe jurídico No. EMASEP-DJL-012-2023-I, de 24 de mayo de 2023, suscrito por la Directora Jurídica y Legal de la Empresa Municipal de Aseo Santa Rosa (en adelante, "EMAS EP"), citó los artículos 66 número 17, 82 y 326 número 4 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, "CRE"); 101 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública² (en adelante, "LOSNCP"); y, 35 de su Reglamento³ General (en adelante "RGLOSNCPP"); la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos⁴ (en adelante, "LOOETA"); 41, 44, 45 número 3 y 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado⁵ (en adelante, "LOCGE"); 22 letra d) de la Ley Orgánica del Servicio Público⁶ (en adelante, "LOSEP"); 18 y 22 del Código Orgánico Administrativo⁷ (en adelante, "COA"); 3 número 7 de la Ley Orgánica de

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

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

³ RGLOSNCPP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 87 de 20 de junio de 2022.

⁴ LOOETA, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 353 de 23 de octubre de 2018.

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

⁶ LOSEP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 06 de octubre de 2010.

⁷ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 07 de julio de 2017.

Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁸ (en adelante, "LOGJCC"); y, las Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que Dispongan de Recursos Públicos⁹ (en adelante, "Normas de Control Interno"); con fundamento en los cuales concluyó:

"(...) en torno a la primera consulta, debidamente fundamentado en el Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, y Art. 35 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública del (sic) en ningún caso los servidores públicos del área financiera de la entidad contratante pueden exigir que se imprima los documentos del expediente administrativo que cuentan con firma electrónica, argumentando que es para respaldo y poder hacer el control previo respectivo (El énfasis me corresponde).

(...) en cuanto a la segunda consulta, (...) en ningún caso los Auditores de la Contraloría General del Estado, al momento de practicar un examen especial pueden exigir que se impriman los documentos que contienen firma electrónica, peor aún pueden amenazar con sanciones por obstrucción al control que están realizando, porque la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica para la optimización y eficiencia de trámites administrativos y Art. 35 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, son claros en manifestar que es prohibida la impresión de documentos que tienen firma electrónica, al punto que los mismos pierden su validez legal una vez impresos (El énfasis me corresponde).

(...) en cuanto a la tercera consulta, (...) los servidores públicos del área financiera de la entidad contratante que se nieguen a gestionar el pago a favor del contratista que ejecutó una obra, bien, servicio o consultoría a favor de la institución (contando con acta de entrega recepción), alegando que no cuentan con el expediente impreso a pesar que este tiene firmas electrónicas, incurren en retención indebida de pagos al que hace referencia el Art. 101 de la ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (El énfasis me corresponde).

(...) en cuanto a la cuarta consulta (...) si (sic) es viable aplicar el Art. 41 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en caso de que un funcionario de jerarquía superior exija que se impriman los documentos que contienen firma electrónica, con la finalidad de salvaguardar la responsabilidad ulterior por violación del Art. 35 del Reglamento General de la LOSNCP. En el caso de los Auditores de la Contraloría General del Estado, se deberá rechazar por escrito la petición de entrega de documentos impresos que contengan firma electrónica, exponiendo para el efecto la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica para la optimización y eficiencia de trámites administrativos, el Art. 35 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (...) (el énfasis me corresponde).

(...) en cuanto a la quinta consulta, (...) los servidores públicos del área financiera de la entidad contratante, encargados de hacer el control previo al pago, permitan o exijan que se impriman los documentos con firma electrónica, incurren en la responsabilidad administrativa culposa a la que hace referencia el numeral 3 del Art. 45 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y las sanciones previstas

⁸ LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

⁹ Normas de Control Interno, expedidas por el Contralor General del Estado mediante Acuerdo No. 004-CG-2023 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 257 de 27 de febrero de 2023.

en el Art. 46 Página 13 de 13 Ibidem, por cuanto existe norma jurídica expresa que lo prohíbe (Art. 35 del Reglamento General de la LOSNCP)" (El énfasis me corresponde).

1.4. Por su parte, el criterio jurídico de la CGE, además de la normativa invocada por la consultante, citó los artículos 211, 212 y 226 de la CRE; 39, 52, 53, 65, 66, 67 y 88 de la LOCGE; y, los acápites 401-05 y 410-17 de las Normas de Control Interno; luego de lo cual, se abstuvo de expresar su criterio respecto a las tres primeras consultas por estar relacionadas con la aplicación de la LOSNCP, su reglamento general y la competencia del SERCOP para asesorar en materia de contratación pública, concluyendo con respecto a las demás consultas lo siguiente:

"En virtud de lo establecido en las disposiciones legales y las Normas de Control Interno antes referidas, el respaldo de la documentación y su archivo puede ser digital en los términos ahí establecidos. Corresponde a la máxima autoridad de la entidad adoptar e implementar las políticas y procedimientos para la conservación y mantenimiento de archivos físicos, magnéticos o digitales en atención a las disposiciones técnicas y jurídicas vigentes. En el ejercicio de la acción de control que realizan los servidores de la Contraloría General del Estado la documentación generada electrónicamente y los archivos digitales son válidos para efectos del control, siempre que cumplan las condiciones previstas por la Ley, particular que no obsta el ejercicio de las atribuciones de la Contraloría General del Estado determinadas en el artículo 88 de su Ley Orgánica (el énfasis me corresponde).

En cuanto a la facultad de determinación (sic) de responsabilidades, la Contraloría de conformidad con el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, tiene potestad para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal. El fundamento de éstas se encuentra establecido en las disposiciones de los artículos 45, 52, 53 y 65, 66 y 67 sobre indicios de responsabilidad penal de la Ley Ibidem. Las competencias asignadas al organismo técnico de control para pronunciarse respecto de los actos administrativos, no puede ser sino una consecuencia del análisis de la legalidad, economía, eficiencia, efectividad y transparencia de éstos, a través de las auditorías y/o exámenes especiales" (El énfasis me corresponde).

Adicionalmente, al informe jurídico de la CGE se acompañó copia de comunicaciones dirigidas por ese organismo de control a otras entidades del sector público¹⁰, relacionadas con el uso de la firma electrónica. En dichas comunicaciones se citan los artículos 156 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas¹¹ (en adelante, "COPLAFIP"), 40 y 163 del Reglamento General del COPLAFIP¹² (en adelante, "RGCOPPLAFIP"); 90 y 94 del COA, y el artículo 33 del RGLOSNC; con base en los cuales concluyó que corresponde a la máxima autoridad de la respectiva institución adoptar e implementar "(...) las políticas y procedimientos para la conservación y

¹⁰ Oficios Nos. 074-DNJ-2023 y 211-DNJ-2023 de 8 de marzo y 8 de junio de 2023, dirigidos al Director del Hospital Básico María Lorena Serrano, Ministerio de Salud Pública, Coordinación Zonal 7- SALUD, y al Consejo de la Judicatura, respectivamente.

¹¹ COPLAFIP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.306, de 22 de octubre de 2010.

¹² RGCOPPLAFIP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.38, de 26 de noviembre de 2014.

*mantenimiento de archivos físicos, magnéticos o digitales en atención a las disposiciones técnicas y jurídicas vigentes (...)*¹³

1.5. Por su parte, el criterio jurídico del SERCOP, en relación a las preguntas 4 y 5, manifestó no tener competencia para pronunciarse y, respecto de las primera, segunda y tercera consultas, además de la normativa mencionada, citó los artículos 14, y 65 del COA; 10 número 17 de la LOSNCP; 32 y 33 del RGLOSNCP; la Disposición General Segunda de la LOOETA; 13 y 14 de la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos¹⁴ (en adelante, "LCE"); y, el Decreto Ejecutivo No. 372¹⁵ (en adelante, "DE 372"), que declaró como política de Estado la mejora regulatoria y la simplificación administrativa y de trámites; y en tal sentido concluyó lo siguiente:

"Sobre la (sic) pregunta (sic) 1 y 2, este Servicio Nacional considera que aun cuando existe la posibilidad de contar con expedientes físicos y electrónicos conforme lo señalan las normas legales antes citadas, se exhorta a las entidades contratantes a no requerir la impresión de documentos suscritos de manera electrónica en virtud de que la impresión invalida los documentos, por lo que se conmina a mantener de preferencia expedientes electrónicos debidamente respaldados e íntegros a los que se pueda tener acceso en caso de exámenes especiales ejecutados por la Contraloría General del Estado, para pagos a proveedores o cualquier otra eventualidad (El énfasis me corresponde).

Con relación a la pregunta 3, no debería ser excusa para la demora en la cancelación de valores pendientes de pago en las entidades contratantes, el no contar con impresión de documentos firmados electrónicamente. De considerar ésto (sic) como una retención indebida de pagos, será la Contraloría General del Estado, la encargada de establecer las posibles responsabilidades en las que recaigan los servidores que no hubieren procedido a los pagos contando con la información de manera electrónica" (El énfasis me corresponde).

1.6. Finalmente, el criterio jurídico del MINTEL, además de la normativa señalada, citó los artículos 20 y 22 de la Resolución SERCOP No. 2023-0134, que contiene la Normativa Secundaria sobre el Sistema Nacional de Contratación Pública¹⁶; concluyendo lo siguiente:

"Conforme lo ordena el Art. 35 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y demás normativa aplicable, los servidores públicos del área financiera de la entidad contratante no puede (sic) exigir que se imprima (sic) los documentos del expediente administrativo que cuentan con firma electrónica (el énfasis me corresponde).

(...)

¹³ Cita corresponde al oficio 074-DNJ-2023 de 8 de marzo de 2023, dirigido al Director del Hospital Básico Maria Lorena Serrano, Ministerio de Salud Pública, Coordinación Zonal 7- SALUD

¹⁴ LCE, publicada en el Registro Oficial S. No. 557 de 17 de abril de 2002.

¹⁵ Decreto Ejecutivo No. 372, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 234 de 4 de mayo de 2018.

¹⁶ Resolución SERCOP 2023-0134, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.367, 3 de agosto de 2023.

Conforme lo ordena la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, los Auditores de la Contraloría General del Estado, al momento de practicar un examen especial, no pueden exigir que se impriman documentos que contienen firma electrónica y que constan en archivos digitales legalmente implementados (el énfasis me corresponde).

(...)

La inexistencia de expedientes físicos, cuando toda documentación del expediente contractual se encuentra en forma electrónica, no puede ser una excusa para retener o retardar un pago, en la medida en que se haya cumplido los prepuestos que establece la normativa para realizar tales actuaciones (el énfasis me corresponde).

(...)

En función del principio de legalidad consagrado con la Constitución, todos los funcionarios y servidores públicos están obligados a cumplir la Ley. En tal virtud, en el escenario descrito, es responsabilidad de cada funcionario fundamentar sus actuaciones, así como la negativa de estas, en una norma que ampare tal actuación o negativa, siendo aplicable el art. 41 de la Ley (LOCGE) en los casos en los que se considere oportuno y pertinente no acatar órdenes superiores.

(...)

El incumplimiento de cualquier norma (incluso las analizadas en este criterio jurídico), a la luz del art. 45 de la Ley, (LOCGE) acarrea una responsabilidad administrativa culposa, que debe ser determinada una vez seguido el debido proceso, por parte de las autoridades competentes; en base a un análisis caso por caso cuya fundamentación sobre los hechos y el derecho aplicables" (El énfasis me corresponde).

1.7. De lo expuesto se observa que los criterios jurídicos previamente citados difieren. Así, para la entidad consultante en ningún caso los servidores del área financiera o los auditores de la CGE pueden exigir que se impriman documentos de expedientes de contratación que cuenten con firma electrónica; considerando que ello configuraría la infracción de retención indebida de pagos tipificada por el artículo 101 de la LOSNCP, y generaría responsabilidades administrativas y civiles culposas.

Por su parte, tanto la CGE como el SERCOP observan que las normas prevén la posibilidad de contar con expedientes físicos y electrónicos y exhortan a las entidades a mantener, de preferencia, expedientes electrónicos y a no requerir la impresión de documentos suscritos electrónicamente. Al respecto, el MINTEL destaca los casos en los que "toda documentación del expediente contractual se encuentra en forma electrónica" y, por tanto, no existe expediente físico.

Para el SERCOP, compete a la CGE establecer la configuración de la infracción prevista por el artículo 101 de la LOSNCP, así como determinar responsabilidades, precisando el MINTEL que aquello se debe examinar caso por caso y con observancia de las garantías del debido proceso.

Finalmente, la CGE manifiesta que la documentación generada electrónicamente y los archivos digitales son válidos para efectos del control, siempre que cumplan las condiciones previstas por la ley; y, adicionalmente, enfatiza en la competencia de la máxima autoridad de la respectiva entidad pública para adoptar e implementar las políticas y procedimientos para la conservación y mantenimiento de archivos físicos, magnéticos o digitales, en atención a las disposiciones técnicas y jurídicas vigentes.

2. Análisis.-

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que tratan sus consultas, el análisis abordará los siguientes puntos: *i)* Validez y uso de la firma electrónica en los procedimientos administrativos; *ii)* Las normas sobre la materia de las consultas y las competencias de la CGE; y, *iii)* Deber de emitir directrices internas.

2.1. Validez y uso de la firma electrónica en los procedimientos administrativos.-

El uso de la firma electrónica por las administraciones públicas en los procedimientos a su cargo consta previsto por el artículo 94 del COA que, por su parte, respecto de las personas lo faculta, según se aprecia de su tenor, que dispone: "*Las personas podrán utilizar certificados de firma electrónica en sus relaciones con las administraciones públicas*". Esta materia fue examinada por este organismo en pronunciamiento contenido en oficio No. 14662, de 8 de julio de 2021, que consideró las disposiciones del Acuerdo del MINTEL No. 017-2020¹⁷, que contiene las directrices para el uso de la firma electrónica en la gestión de trámites administrativos (en adelante, "*Acuerdo No. 17*").¹⁸

En ese orden de ideas se observa que la implementación del "*uso progresivo, continuo y obligatorio de herramientas tecnológicas*" en el sector público constituye una de las políticas de simplificación de trámites, de conformidad con el número 4 del artículo 8 de la LOOETA, expedida con posterioridad al COA. Al efecto, el artículo 18, números 4 y 5 de la misma ley establece como deber de las entidades públicas el implementar mecanismos "*de preferencia electrónicos*" que permitan conocer el estado de los trámites así como su gestión "*tales como la firma electrónica y cualquier otro que haga más eficiente la Administración Pública*" (El énfasis me corresponde).

Los artículos 31 de la LOOETA y 6 letra c) de su reglamento¹⁹ confieren al ente rector de telecomunicaciones, gobierno electrónico y sociedad de la información competencia para "*emitir políticas, lineamientos, regulaciones y metodologías orientadas a la*

¹⁷ Acuerdo Ministerial 017-2020 del MINTEL, publicado en el Registro Oficial. No. 244 de 13 de julio de 2020.

"Art. 4.- De los documentos firmados electrónicamente- Los documentos que deban ser suscritos por más de una persona y que se encuentren dentro del ámbito de aplicación del presente Acuerdo Ministerial, deberán ser firmados electrónicamente por todos los involucrados".

¹⁸ Dicho pronunciamiento examinó que: "(...) *i)* la firma electrónica tiene validez jurídica siempre que se pueda verificar inequívocamente la autoría e identidad del signatario, mediante dispositivos técnicos de comprobación confiables y el documento que la contenga se encuentre almacenado en su estado original, en forma segura e inalterable; *ii)* los servidores públicos que, en el ejercicio de sus funciones suscriban documentos, deberán contar obligatoriamente, a su costo, con un certificado de firma electrónica; y, *iii)* para los ciudadanos, el uso de la firma electrónica es una facultad".

¹⁹ Reglamento General LOOETA, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 505 de 10 de junio de 2019.

simplificación, optimización y eficiencia de los trámites administrativos”, así como a la reducción de la complejidad administrativa y los costos relacionados con dichos trámites y el control de su cumplimiento.

Respecto de la actividad de control a cargo de la CGE, las Disposiciones Generales Segunda y Tercera de la LOOETA prevén, en su orden, que la documentación que ese organismo de control requiera *“podrá ser presentada, indistintamente, en físico o a través del uso de medios magnéticos, electrónicos o desmaterializados”*, agregando que *“la documentación o información desmaterializada, electrónica o constante en soportes magnéticos tendrá el mismo valor jurídico que los documentos físicos, incluso para sustentar pagos u otras actividades financieras del sector público”*, y determinando que dicho organismo *“no podrá exigir que las entidades sujetas a su control cuenten con archivos físicos cuando la entidad tenga respaldo digital, electrónico o desmaterializado de los documentos o información que genera (...)”* (El énfasis me corresponde).

Agrega el artículo 156 del COPLAFIP que la información y archivos de las unidades de contabilidad de las entidades del sector público se deben conservar durante siete años, tanto los registros financieros como los documentos de sustento *“en medios digitales con firma electrónica de responsabilidad, y de ser del caso los soportes físicos”* (El énfasis me corresponde).

Por otra parte, el acápite 410-17 de las Normas de Control Interno regula el uso de la firma electrónica por las entidades del sector público previendo que: *“ajustarán sus procedimientos y operaciones e incorporarán los medios tecnológicos necesarios que permitan el uso de la firma electrónica de conformidad con el marco legal y la normativa relacionada que sea emitida por el organismo rector”*. Los numerales 2 y 6 de la misma norma regulan la conservación de los archivos electrónicos *“en su estado original mediante el uso de medios electrónicos”*, previendo la necesidad de que, al efecto, se establezcan *“políticas internas de manejo y archivo de información digital”*, y se capacite a los servidores en el uso de firmas electrónicas y las correspondientes medidas de seguridad²⁰.

El artículo 32 del RGLOSNCPE establece que los proveedores del Estado deben poseer certificado vigente de firma electrónica para suscribir documentos, como ofertas formularios y anexos, *“a excepción de los procedimientos de contratación pública efectuados por medio de Ferias Inclusivas, en los cuales también se podrán suscribir los documentos con firma manuscrita”*. La norma reitera que la firma electrónica tiene igual validez y efectos jurídicos que una firma manuscrita y, respecto de los anexos que se adjunten a la oferta, determina que deberán ser digitalizados *“y bastará con la firma electrónica por el oferente en el último documento que sea parte del archivo digital”*.

²⁰ Normas de Control Interno 410-17 “6. Capacitación en el uso de las firmas electrónicas: Las entidades públicas capacitarán, advertirán e informarán a sus servidores respecto de las medidas de seguridad, condiciones, alcances, limitaciones y responsabilidades que deben observar en el uso de la firma electrónica. Esta capacitación facilitará la comprensión y utilización de las firmas electrónicas en los términos que establecen las disposiciones legales vigentes”.

El artículo 33 del RGLOSNCPP prevé que la entidad contratante debe mantener un expediente electrónico con seguridades informáticas que aseguren la inalterabilidad de los documentos digitales y electrónicos consignados en él "*Sin perjuicio del expediente físico*"; y el artículo 35 ibídem señala que los servidores encargados del control previo al pago y auditores de la CGE, "*en ningún caso podrán exigir la impresión de documentos que tengan firma electrónica. Una vez impresos, perderán su validez legal*" (El énfasis me corresponde).

Con posterioridad, el SERCOP expidió la Normativa Secundaria del Sistema Nacional de Contratación Pública –SNCP-²¹ (en adelante, "*Normativa Secundaria*"), cuyo artículo 20 dispone que: "*Todos los documentos emitidos en los procesos de contratación pública deben estar suscritos mediante firma electrónica, en las etapas preparatoria, precontractual, contractual y evaluación ex post*", con las excepciones ahí señaladas²² (El énfasis me corresponde). Al efecto, el artículo 22 ibídem prohíbe a las Direcciones Financieras de las entidades contratantes exigir "*la entrega o impresión de documentos firmados electrónicamente para proceder con pagos; si la totalidad del expediente se encuentra con firma digital*" (El énfasis me corresponde).

La conservación de archivos físicos y/o digitales es materia expresamente regulada por las Normas de Control Interno, cuyo acápite 403-13 "*Transferencia de fondos por medios electrónicos*" prevé que "(...) *estará sustentada en documentos físicos y/o electrónicos que aseguren su validez y confiabilidad*"; el inciso final agrega que: "*Por efectos de seguridad, y a fin de facilitar la aplicación de controles internos, las entidades mantendrán archivos físicos y/o digitales, que aseguren o sustenten su validez, propiedad, corrección y confiabilidad de las operaciones financieras*" (El énfasis me corresponde).

De lo expuesto se observa que: *i)* el uso de la firma electrónica en los procedimientos administrativos, tiene igual validez y efectos o consecuencias jurídicas que una firma manuscrita, en procura de simplificar trámites y generar certeza respecto de la identidad del suscriptor, lo cual ha sido dispuesto a implementarse en forma progresiva, conforme a los lineamientos y directrices del MINTEL que, sobre el uso de la firma electrónica, se expidieron en julio de 2020; *ii)* el SERCOP reguló el uso obligatorio de la firma electrónica en materia de contratación pública; y, *iii)* algunos procedimientos de contratación pública están exonerados de la obligación del uso de firma electrónica, por lo que corresponde considerar la existencia de expedientes administrativos y de contratación mixtos, integrados por documentos físicos y digitales.

²¹ Normativa Secundaria, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 367 de 3 de agosto 2023.

²² Resolución SERCOP No. 2023-0134 "Art. 20.- Documentos firmados electrónicamente. - Todos los documentos emitidos en los procesos de contratación pública deben estar suscritos mediante firma electrónica, en las etapas preparatoria, precontractual, contractual y evaluación ex post.

Se exceptúa de esta obligación, los siguientes documentos:

- Los generados en ferias inclusivas.
- Los documentos generados en procesos de arrendamientos de bienes inmuebles, que no sean suscritos por la entidad de derecho público o que sean suscritos por ambas partes.
- Los documentos generados en la adquisición de bienes inmuebles que no sean suscritos por la entidad de derecho público o que sean suscritos por ambas partes.
- Los generados en procesos de emergencia. " (El énfasis me corresponde).

2.2. Las normas sobre la materia de las consulta y las competencias de la CGE.-

En el contexto referido en el acápite anterior, el artículo 101 de la LOSNCP²³ y su Disposición General Primera, sustituida²⁴, en su orden tipifican la infracción administrativa de "**retención indebida de pagos**" que se sanciona con destitución del servidor y multa, que corresponde investigar y establecer a la CGE en los respectivos procesos de auditoría, sin perjuicio del régimen disciplinario correspondiente, que es el sumario administrativo, a cargo del Ministerio del Trabajo, por ser la destitución una falta grave según la letra b) del artículo 42 de la LOSEP (El énfasis me corresponde).

En tal contexto, es oportuno considerar que el número 3 del artículo 76 de la CRE, referido a las garantías básicas del debido proceso, dispone que nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la CRE o la ley, y advierte que "**sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento**" (El énfasis me corresponde).

Concordante, el número 2 del artículo 132 de la CRE prevé que se requiere de ley aprobada por la Asamblea Nacional para "(...) 2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes". El principio de tipicidad ha sido recogido por el artículo 29 del COA, cuyo inciso final prescribe que: "**Las normas que prevén infracciones y sanciones no son susceptibles de aplicación analógica, tampoco de interpretación extensiva**".

Respecto de la CGE, el artículo 211 de CRE determina que es el organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos del Estado²⁵ y el número 2 del

²³ LOSNCP, "Art. 101.- Retención indebida de pagos.- El funcionario o empleado al que incumba el pago de planillas u otras obligaciones de una Entidad Contratante que retenga o retarde indebidamente el pago de los valores correspondientes, en relación al procedimiento de pago establecido en los contratos respectivos, será destituido de su cargo por la autoridad nominadora y sancionado con una multa no menor de 10 salarios básicos unificados, que podrá llegar al diez (10%) por ciento del valor indebidamente retenido, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

La multa será impuesta observando el procedimiento previsto en la Disposición General Primera de esta Ley.

El Servicio Nacional de Contratación Pública vigilará el cumplimiento de esta disposición".

²⁴ LOSNCP, Disposición General Primera, sustituida por la Disposición. Reformatoria Novena de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 392 de 17 de febrero de 2021.

"**Primera.- Infracciones a la ley.-** Toda infracción a la presente Ley cometida por autoridades, funcionarios, empleados públicos o privados o cualquier persona que actúe o haya intervenido en el procedimiento de contratación a nombre de las Entidades Contratantes será considerada por la Contraloría General del Estado en los procesos de auditoría respectivos para determinar las responsabilidades administrativas y/o civiles culposas e indicios de responsabilidad penal a que hubiera lugar.

Sin perjuicio de lo anterior, la autoridad nominadora de la entidad contratante a la que pertenezca el servidor o funcionario deberá iniciar el régimen disciplinario respectivo en el plazo de diez (10) días contados a partir de que tuvo conocimiento de este particular e informará al SERCOP sobre los resultados del mismo". (El énfasis me corresponde).

²⁵ CRE, "Art.211.- La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos".

" Art. 212. - Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley:

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.

3. Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones.

4. Asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite".

artículo 212 ibídem le asigna atribución para: "*Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control*", competencia que según la Corte Constitucional la ejerce "*con procedimientos de investigación, con plazos para ejecutar su tarea y con garantías del debido proceso*"²⁶ (El énfasis me corresponde).

El artículo 88 de la LOCGE dispone la destitución de los servidores que "*impidieren o no facilitaren la actividad de control de los recursos públicos*" y faculta al Contralor General y los auditores gubernamentales para "*exigir la presentación de documentos, tanto a personas naturales como jurídicas, funcionarios, ex funcionarios y terceros para fines de las labores de control (...)*" (El énfasis me corresponde).

Adicionalmente, según lo examinado en el acápite anterior, las Normas de Control Interno establecen la posibilidad de que los archivos institucionales se conserven tanto en formato digital como físico, según el caso, a fin de facilitar la aplicación de controles internos.

Es oportuno considerar que el principio de coordinación, al que se refiere el artículo 9 del COA, surge del deber de las administraciones públicas y sus servidores de sujetarse al de legalidad que rige en derecho público, previsto por el artículo 226 de la CRE, que incluye "*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*"; así como el principio de irretroactividad de las normas.

De lo analizado se aprecia que: *i)* es deber de las entidades públicas coordinar sus acciones para el cumplimiento de sus fines; *ii)* las infracciones administrativas se rigen por el principio de tipicidad, y las normas que las establecen no admiten interpretación analógica ni extensiva; *iii)* compete a la CGE establecer si los servidores públicos han incurrido en la infracción de retención indebida de pagos, tipificada por el artículo 101 de la LOSNCP, así como determinar, si fuere del caso, las respectivas responsabilidades siendo al efecto aplicables los procedimientos previstos por la LOCGE; y, *iv)* de acuerdo con el artículo 88 de la LOCGE, los auditores están facultados para solicitar a los servidores y ex servidores la presentación de documentos necesarios para las actividades de control de competencia de ese organismo.

2.3. Deber de emitir directrices internas.-

De acuerdo con el acápite 200-08 de las Normas de Control Interno, corresponde al personal de las entidades observar "*las políticas generales y específicas institucionales, aplicables a las respectivas áreas de trabajo*", así como "*las directrices específicas aplicables a sus respectivas áreas de trabajo, que hayan sido emitidas y divulgadas por la máxima autoridad y directivos de la entidad (...)*" (el énfasis me corresponde).

²⁶ Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia No. 5-13-in/19 y acumulados (informe previo de la Contraloría), publicada en el Registro Oficial - Edición Constitucional No. 6 de 15 de agosto de 2019.

Es competencia del Directorio de la respectiva empresa establecer las políticas específicas, según el número 1 del artículo 9 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas²⁷ (en adelante "LOEP"), y corresponde al Gerente General aprobar los reglamentos internos, de acuerdo con el numeral 8 del artículo 11 ibidem.

En virtud de la implementación obligatoria pero progresiva del uso de herramientas tecnológicas y, específicamente, de la firma electrónica, en los procedimientos administrativos, entre ellos los de contratación pública, y considerando las excepciones en las que todavía se admite el uso de firma física, lo que permite que existan expedientes mixtos, es indispensable que cada entidad pública emita directrices a ser observadas por los servidores de las diversas áreas, a fin de asegurar que obren con certeza y de forma coordinada, y a su vez los procesos de control interno y externo se puedan gestionar de forma eficiente.

Del análisis efectuado se concluye que: *i)* el uso de la firma electrónica en los procedimientos de contratación es obligatorio tanto para los servidores como para los proveedores; deber que rige hacia el futuro y que tiene excepciones que dan lugar a que existan expedientes mixtos; *ii)* corresponde a las máximas autoridades de cada entidad pública emitir directrices que los servidores públicos deban aplicar para la gestión de expedientes físicos, digitales y mixtos, en armonía con aquellas expedidas por el MINTEL y el SERCOP; *iii)* los servidores públicos encargados del control previo al pago y los auditores de la CGE están facultados para requerir los documentos necesarios para cumplir sus competencias de control, debiendo considerar el formato físico o electrónico en el que conste el documento original; y, *iv)* compete a la CGE establecer, en cada caso y con observancia de las garantías del debido proceso, si los servidores públicos han incurrido en retención indebida de pagos, o han impedido la actividad de control, siendo al efecto aplicables los procedimientos previstos por la LOCGE, así como los recursos y acciones previstos para impugnar las determinaciones efectuadas por ese organismo de control.

3. Pronunciamiento. -

Del examen jurídico realizado, respecto de su primera y segunda consultas se concluye que, el artículo 35 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública debe ser entendido en armonía con las normas de mayor rango que tratan sobre la preferencia del uso de medios electrónicos en los expedientes administrativos, su implementación progresiva, y el respaldo de los documentos "*en medios digitales con firma electrónica de responsabilidad, y de ser el caso los soportes físicos*" contenidas en el artículo 156 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y 163 de su reglamento general, entre otras. En consecuencia, considerando que la obligación de uso de firma electrónica en contratación pública tiene excepciones y no puede ser exigida en forma retroactiva, así como la posibilidad de que existan expedientes mixtos, se concluye que, de conformidad con el artículo 35 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y el acápite 410-17, número 2 de las Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del

²⁷ LOEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 48, de 16 de octubre de 2009.

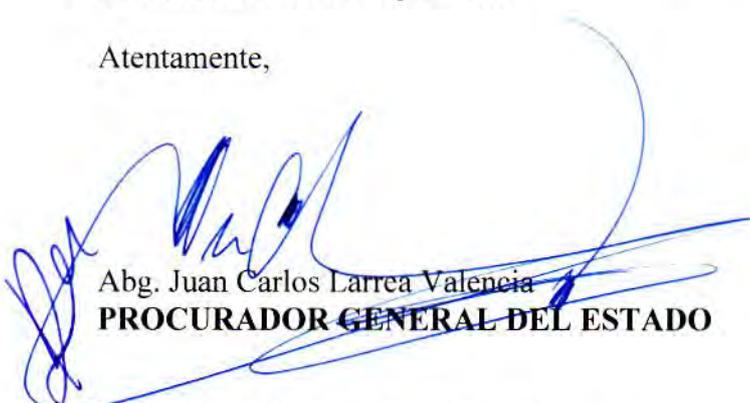
Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que Dispongan de Recursos Públicos, corresponde a la autoridad nominadora de la respectiva entidad emitir las políticas y directrices internas que los servidores deban observar para la gestión de expedientes digitales, físicos y mixtos, considerando para el efecto lo previsto en los artículos 20 y 22 de la Normativa Secundaria del Sistema Nacional de Contratación Pública –SNCP.

Respecto de su tercera consulta se concluye que, de conformidad con el artículo 101 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, compete a la Contraloría General del Estado, en cada caso y como resultado de las auditorías que practique, observando el debido proceso, establecer si los servidores públicos han incurrido en la infracción de retención indebida de pagos que esa norma establece y determinar, de ser procedente, la responsabilidad que corresponda. Efectuada tal determinación, considerando que la destitución es una sanción prevista para faltas graves, según la letra b) del artículo 42 de la LOSEP, se deberá sustanciar previamente el respectivo sumario administrativo según esa ley.

En consecuencia, respecto de sus consultas cuarta y quinta se concluye que la determinación de que los servidores públicos hubieren incurrido en responsabilidad culposa administrativa o civil es competencia privativa de la CGE, según los artículos 41 y 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y se sujeta al procedimiento específico reglado por esa ley.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Ing. Carlos Alberto Riofrío González,
Contralor General del Estado, Subrogante

Ab. Vianna Maino Isaías,
Ministra de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información

Econ. Vanessa Alicia Centeno Vasco,
Directora General del Servicio Nacional de Contratación Pública

Oficio No. 03835

Quito, D.M., 27 SEP 2023

Doctor
Pablo Beltrán Ayala
PRESIDENTE
CONSEJO DE EDUCACIÓN SUPERIOR
Presente.-

De mi consideración:

Mediante oficio No. CES-CES-2023-0175-CO, de 12 de abril de 2023, ingresado en el correo institucional único de esta Procuraduría al día siguiente, se formularon las siguientes consultas:

“1. ¿Cuál es el alcance del artículo 209 de la LOES teniendo en cuenta que el artículo 204 de la LOES es claro al establecer que la capacidad sancionadora del CES es aplicable a las IES y a sus autoridades, premisa que es concordante con el literal k) del artículo 169 de la referida Ley?”

2. ‘El CES es competente y cuáles serían los mecanismos para disponer la clausura de los establecimientos que a través de promotores o representantes de entidades o empresas nacionales o extranjeras, promocionen o ejecuten programas académicos de educación superior bajo la denominación de universidad, escuela politécnica o instituto superior técnico, tecnológico, pedagógico de artes o conservatorios superiores, sin sujetarse a los procedimientos de creación o aprobación establecidos en la Ley, considerando que dentro de las atribuciones y deberes determinadas en el artículo 169 de la LOES, no se encuentra de manera expresa esta atribución?’.”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. Antes de atender sus consultas, con oficio No. 01827, de 19 de abril de 2023, este organismo solicitó que el informe jurídico, de 11 de abril de 2023, suscrito por la Procuradora del Consejo de Educación Superior (en adelante, “CES”), se amplíe de manera que se precise *“las entidades públicas de control que serían las competentes para realizar la respectiva clausura del establecimiento que no forma parte de las instituciones que conforman el SES”*; *“los mecanismos aplicables en caso de verificarse el cometimiento de la infracción prevista en el artículo 209 de la Ley Orgánica de Educación Superior”*; y, la existencia de procesos judiciales o informes de la Contraloría General del Estado pendientes o resueltos relacionados con la materia,

según lo previsto en el segundo inciso del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

1.2. El requerimiento de este organismo fue atendido por el Presidente, subrogante, del CES, con oficio No. CES-CES-2023-0228-CO, de 5 de mayo de 2023, ingresado en el correo institucional único de este organismo el mismo día, al que se acompañó la ampliación del informe jurídico de la Procuradora de esa entidad, contenida en oficio sin número de la misma fecha.

1.3. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender sus consultas, mediante oficios No. 02089, No. 02090 y No. 02091, de 10 de mayo de 2023, este organismo solicitó a la Fiscalía General del Estado (en adelante, "FGE"), al Ministerio del Interior (en adelante, "MDI") y al Consejo de la Judicatura (en adelante, "CJ"), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de las consultas. Con oficios No. 02352, No. 02353 y No. 02354, de 2 de junio de 2023, se insistió en dichos requerimientos a la FGE, al MDI y al CJ, respectivamente.

1.4. Los requerimientos realizados por este organismo fueron atendidos, en su orden: i) por la Fiscal General del Estado, mediante oficio No. FGE-DSP-2023-004612-O, de 2 de junio de 2023, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado el mismo día; y, ii) por el Director Nacional de Asesoría Jurídica, subrogante, del CJ, con oficio No. CJ-DNJ-2023-0007-OF, de 30 de mayo de 2023, ingresado en el correo institucional único de este organismo el 6 de junio de 2023. Por su parte, el MDI no remitió su criterio institucional hasta la presente fecha, pese a la insistencia realizada.

1.5. El informe jurídico inicial de la Procuradora del CES, contenido en comunicación sin número, de 11 de abril de 2023, citó los artículos 226, 352 y 353 número 1 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, "CRE"); 25 y 180 del Código Orgánico Administrativo² (en adelante, "COA"); 166, 169 letra k), 204 y 209 de la Ley Orgánica de Educación Superior (en adelante, "LOES"); y, 563 del derogado Código Penal³ (en adelante, "CP"); con fundamento en los cuales concluyó lo siguiente:

"En tal virtud, considerando las atribuciones legales y constitucionales de este Consejo, cuando se establezca que un establecimiento ha incurrido en la infracción regulada en el artículo 209 de la LOES, deberá poner este hecho en conocimiento de las entidades públicas de control competentes, y solicitar su inmediata clausura, dado que el CES no tiene la atribución para clausurar directamente a un establecimiento que no forma parte de las instituciones que conforman el SES (El Énfasis me corresponde).

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

² COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de, 7 de julio 2017.

³ CP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 147 de 22 de enero de 1971 y derogado por la Disposición Derogatoria Primera del Código Orgánico Integral Penal, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 180 de 10 de febrero de 2014.

En cuanto a los demás aspectos regulados dentro del precitado artículo 209, es pertinente indicar que su alcance se encuentre claramente delimitado, pues este dispone que los promotores o representantes de estas entidades o empresas nacionales o extranjeras que promocionen o ejecuten programas académicos de educación superior sin sujetarse a los procedimientos de creación o aprobación establecidos, serán sancionados civil y penalmente, según el caso, conforme lo determinen los jueces competentes. En este sentido, el CES al no tener la facultad para sancionar en dichos ámbitos, asimismo únicamente deberá poner en conocimiento de las autoridades que sean competentes para hacerlo (el Énfasis me corresponde).

(...) es preciso considerar que el artículo 180 del COA establece que la clausura es una medida provisional de protección, que puede ser ordenada únicamente por autoridad competente. En este sentido, el CES, al no ser el ente regulador de establecimientos que no forman parte del SES, no podría disponer directamente la clausura de estos.

Por consiguiente, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 209 de la LOES, la clausura debe ser ejercida solicitando a las entidades públicas de control competentes cuando se establezca que un establecimiento ha incurrido en la infracción regulada en el artículo 209 ibídem" (El Énfasis me corresponde).

1.6. El informe jurídico ampliatorio del CES, adicionalmente, citó los artículos 430 y 438 letra c) de la Ley de Compañías⁴ (en adelante, "LC"); 31 del Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales⁵ (en adelante, "Reglamento de Organizaciones Sociales"); y, 146 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario⁶ (en adelante, "LOEPS"); con base en los cuales analizó y concluyó:

"Al referirse el artículo 209 de la LOES a empresas o entidades y no a instituciones de educación superior, el órgano competente para realizar la clausura de las mismas sería la respectiva entidad pública de control bajo la cual se encuentren sujetas. Así, por ejemplo, en el caso de las compañías, la competente para realizar la clausura de estas sería la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, (...)

Con relación a las fundaciones y corporaciones, el órgano competente para realizar la clausura sería la cartera de estado correspondiente, específicamente el Ministerio de Inclusión Económica y Social, aquello justificado en el artículo 31 del Reglamento para el otorgamiento de personalidad jurídica a las organizaciones sociales (...).

Otro ejemplo son las personas naturales y jurídicas y demás formas de organización que conforman la economía popular y solidaria y el sector Financiero Popular y Solidario, en cuyo caso el órgano competente para disponer su clausura si se verificase la infracción contenida en el artículo 209 de la LOES sería la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, sustentado en el artículo 146 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del sector financiero popular y solidario (...).

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

⁵ Reglamento de Organizaciones Sociales, expedido a través del Decreto Ejecutivo No. 193 de 23 de octubre de 2017, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 109 de 27 de octubre de 2017.

⁶ LOEPS, publicada en el Registro Oficial No. 444 de 10 de mayo de 2011.

(...)

En caso de que se llegase a establecer que una entidad o empresa nacional o extranjera ha incurrido en la infracción prevista en el artículo 209 de la LOES, al encontrarse promocionando u ofertando programas de educación superior bajo la denominación de IES sin serlo, porque no se ha creado o no tiene la debida autorización según lo prevé la ley, el mecanismo aplicable sería que el CES ponga en conocimiento de la entidad de control pertinente aquello a fin de que esta tome las acciones correspondientes en el ámbito de sus competencias para llevar a cabo la clausura” (El Énfasis me corresponde).

1.7. Por su parte, el criterio jurídico de la FGE citó, además de las normas señaladas, los artículos 410, 277 y 444 del Código Orgánico Integral Penal⁷ (en adelante, “COIP”); luego de lo cual analizó y concluyó lo siguiente:

“Análisis y conclusión:

(...) la norma en cuestión establece que promocionar y ejecutar programas académicos de educación superior sin haber cumplido con los requisitos para el efecto, acarreará responsabilidades penales, cuya investigación pre procesal y procesal penal, conforme mandato constitucional citado ut supra, podrá ser impulsada únicamente por la Fiscalía General del Estado (el Énfasis me corresponde).

Por ende, los funcionarios públicos del Consejo de Educación Superior que tengan conocimiento de la existencia de estas conductas, carecen de competencias investigativas penales, teniendo la obligación de denunciar las mismas a los organismos encargados de dicha actividad, cuya omisión comporta una contravención penal en contra de la Tutela Judicial Efectiva conforme el artículo 277 del Código Orgánico Integral Penal.

(...) la Fiscalía General del Estado concuerda con el criterio jurídico emitido por la Procuradora del Consejo de Educación Superior al contemplar que, al no tener la facultad para sancionar en dichos ámbitos (el penal) asimismo únicamente deberá poner en conocimiento de las autoridades que sean competentes para hacerlo” (El Énfasis me corresponde).

1.8. Finalmente el CJ, con fundamento en los artículos 178 de la CRE y 181 y 264 del Código Orgánico de la Función Judicial⁸ (en adelante, “COFJ”), se abstuvo de emitir su criterio jurídico, por considerar que las consultas formuladas corresponden al “ámbito educativo”.

1.9. De lo expuesto se observa que el informe jurídico de la entidad consultante y el criterio jurídico de la FGE coinciden en señalar que, en el caso de un establecimiento que ha incurrido en la infracción regulada en el artículo 209 de la LOES, el CES deberá poner este hecho en conocimiento de las entidades públicas de control competentes.

⁷ COIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 180 de 10 de febrero de 2014.

⁸ COFJ, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 544 de 9 de marzo de 2009.

La FGE especifica que los funcionarios públicos del CES carecen de competencias investigativas penales, teniendo la obligación de denunciar las conductas previstas en el artículo 209 de la LOES, cuya omisión comporta una contravención penal en contra de la tutela judicial efectiva.

2. Análisis.-

Para el estudio de las consultas planteadas, el análisis abordará los siguientes puntos: *i)* Las competencias del CES previstas en la LOES; y, *ii)* Las sanciones derivadas de la promoción o ejecución de programas académicos de educación superior, sin sujetarse a los procedimientos de creación o aprobación establecidos en la LOES.

2.1. Las competencias del CES previstas en la LOES.-

De acuerdo con el artículo 82 de la CRE, el derecho a la seguridad jurídica se garantiza a través de la existencia de normas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. Por otra parte, el artículo 226 *ibidem* prevé que los servidores públicos solo pueden ejercer las competencias y facultades atribuidas en el ordenamiento jurídico 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*** (El Énfasis me corresponde).

Al respecto, el artículo 25 del COA, al referirse al principio de lealtad institucional, prevé que: ***Las administraciones públicas respetarán, entre sí, el ejercicio legítimo de las competencias y ponderarán los intereses públicos implicados***. Agrega el artículo 28 *ibidem*, que el principio de colaboración es aquel por el cual ***Las administraciones trabajarán de manera coordinada, complementaria y prestándose auxilio mutuo***, para cuyo propósito ***Acordarán mecanismos de coordinación para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos*** (El énfasis me corresponde).

Por su parte, el artículo 1 de la LOES señala que dicha ley ***regula el sistema de educación superior en el país, a los organismos e instituciones que lo integran; determina derechos, deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, y establece las respectivas sanciones*** por el incumplimiento de las disposiciones de la CRE y la LOES.

En este sentido, el primer inciso del artículo 166 de la LOES precisa que el CES es el organismo de derecho público ***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***. El artículo 169 *ibidem* incluye entre las atribuciones y deberes del CES las siguientes:

“e) Aprobar la intervención y la suspensión de las Instituciones de Educación Superior por alguna de las causales establecidas en esta Ley, y de ser el caso, de manera fundamentada, suspender las facultades de las máximas autoridades de la

institución intervenida;

f) **Aprobar la creación, suspensión o clausura de extensiones, así como de la creación de carreras y programas de posgrado de las instituciones de educación superior,** y los programas en modalidad de estudios previstos en la presente Ley, previa la verificación del cumplimiento de los criterios y estándares básicos de calidad establecidos por Consejo de aseguramiento de la calidad de la educación superior y del Reglamento de Régimen Académico.

(...) g) Expedir la normativa reglamentaria necesaria para el ejercicio de sus competencias y lograr el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo de la Educación Superior. El Reglamento de Régimen Académico establecerá los mecanismos y régimen de excepción que permitan la obtención del grado a los egresados que no hayan podido hacerlo en los periodos ordinarios definidos;

(...) k) **Imponer sanciones a las máximas autoridades de las instituciones del Sistema de Educación Superior,** que transgredan la presente Ley, sus reglamentos y los estatutos de las Instituciones de Educación Superior de ser el caso, previo el trámite correspondiente; se garantiza el derecho de repetición a favor de las instituciones de Educación Superior;

(...) n) **Monitorear el cumplimiento de los aspectos académicos y jurídicos de las Instituciones de Educación Superior;**

(...) r) **Las demás atribuciones establecidas en esta ley y las que requiera para el ejercicio de sus funciones en el marco de la Constitución y la Ley**” (El Énfasis me corresponde).

El inciso primero del artículo 204 de la LOES, ubicado en el Título XI “*DE LAS FALTAS Y SANCIONES*”, determina que el incumplimiento de las disposiciones de dicha ley “*por parte de las instituciones de educación superior, y cuando no constituyan causales para la intervención de la institución*”, previo el proceso administrativo correspondiente, será sancionado por el CES conforme las sanciones previstas en esa norma.

De lo expuesto se desprende que: *i)* corresponde a los servidores públicos ejercer las competencias y facultades atribuidas en el ordenamiento jurídico, para lo cual tienen el deber de coordinar acciones; *ii)* la LOES regula el sistema de educación superior en el país y sus organismos, determina derechos, deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, y establece sanciones por incumplimientos a la CRE y la LOES; *iii)* el CES es el organismo a cargo de 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, cuyas atribuciones se encuentran determinadas en la LOES; y, *iv)* el Título XI de la LOES prevé las faltas administrativas y sus sanciones, así como la autoridad competente para su imposición.

2.2. Las sanciones derivadas de la promoción o ejecución de programas académicos de educación superior, sin sujetarse a los procedimientos de creación o aprobación establecidos en la LOES.-

El inciso primero del artículo 209 de la LOES, materia de su consulta, prevé que los promotores o representantes de entidades o empresas nacionales o extranjeras que promocionen o ejecuten programas académicos de educación superior bajo la denominación de universidad, escuela politécnica o instituto superior técnico, tecnológico, pedagógico de artes o conservatorios superiores, sin sujetarse a los procedimientos de creación o aprobación establecidos en esa ley, **“serán sancionados civil y penalmente por infracciones contra la fe pública y con lo establecido en el artículo 563 del Código Penal, según el caso, conforme lo determinen los jueces competentes”**. En este orden de ideas, el inciso segundo del mencionado artículo señala que el CES **“deberá disponer la inmediata clausura del establecimiento e iniciar de oficio las acciones legales ante los jueces correspondientes”** (El Énfasis me corresponde).

Es necesario precisar que el CP, referido en el citado artículo 209 de la LOES y vigente a la fecha de expedición de la LOES, en su Libro Segundo **“DE LOS DELITOS EN PARTICULAR”**, establecía lo siguiente:

- i) Los delitos contra la fe pública, tipificados y sancionados en los derogados artículos 318 al 368, ubicados en el Título IV **“DE LOS DELITOS CONTRA LA FE PÚBLICA”**; y,
- ii) El delito contra la propiedad tipificado y sancionado en el derogado artículo 563, ubicado en el Capítulo V **“DE LAS ESTAFAS Y OTRAS DEFRAUDACIONES”** del Título X **“DE LOS DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD”**.

Al respecto, el inciso primero del derogado artículo 563 del CP tipificaba lo siguiente:

“Art. 563.- El que, con propósito de apropiarse de una cosa perteneciente a otro, se hubiere hecho entregar fondos, muebles, obligaciones, finiquitos, recibos, ya haciendo uso de nombres falsos, o de falsas calidades, ya empleando manejos fraudulentos para hacer creer en la existencia de falsas empresas, de un poder, o de un crédito imaginario, para infundir la esperanza o el temor de un suceso, accidente, o cualquier otro acontecimiento quimérico, o para abusar de otro modo de la confianza o de la credulidad, será reprimido con prisión de seis meses a cinco años y multa de ocho a ciento cincuenta y seis dólares de los Estados Unidos de Norte América” (El Énfasis me corresponde).

Posteriormente el COIP, en su Disposición Derogatoria Primera, derogó expresamente el CP. El artículo 1 del COIP, establece como su finalidad el **“normar el poder punitivo del Estado, tipificar las infracciones penales, establecer el procedimiento para el juzgamiento de las personas con estricta observancia del debido proceso (...)”**. En cuanto al ámbito material de la ley penal, el inciso primero del artículo 17 ibídem señala

que: *“Se considerarán exclusivamente como infracciones penales las tipificadas en este Código”*.

En este contexto, el COIP en su Libro Primero *“LA INFRACCIÓN PENAL”*, Título IV *“INFRACCIONES EN PARTICULAR”*, desarrolla lo siguiente: i) Capítulo Segundo *“DELITOS CONTRA LOS DERECHOS DE LIBERTAD”*, Sección Novena *“DELITOS CONTRA EL DERECHO A LA PROPIEDAD”*; y, ii) Capítulo Quinto *“DELITOS CONTRA LA RESPONSABILIDAD CIUDADANA”*, Sección Novena *“DELITOS CONTRA LA FE PÚBLICA”*.

Cabe advertir que el artículo 277⁹ del COIP tipifica y sanciona a la omisión de denuncia como una contravención, cuyo bien jurídico protegido es la *“Tutela Judicial Efectiva”*, en los siguientes términos: *“(…) la persona que en calidad de servidora o servidor público y en función de su cargo, conozca de algún hecho que pueda configurar una infracción penal y no lo ponga inmediatamente en conocimiento de la autoridad, será sancionada con pena privativa de libertad de quince a treinta días”* (el Énfasis me corresponde).

Es necesario considerar las competencias exclusivas de la FGE como titular de la acción penal pública, conforme los artículos 194 y 195 de la CRE y 411¹⁰ del COIP; y, la de los jueces de garantías penales y jueces penales especializados, de ser el caso, previstas en los artículos 224¹¹, 225 y 230.1¹² del COFJ.

Finalmente, resulta pertinente tomar en cuenta el tenor del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹³ (en adelante, *“LOGJCC”*) que señala los *“métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria”*, incluyendo las reglas de solución de antinomias mediante la aplicación de la norma *“competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior”*, así como la interpretación sistemática, que considera el contexto del texto normativo, y la teleológica, que ordena atender a los fines que persigue la norma, entre otros. Así, los numerales 5 y 6 del artículo 3 de la LOGJCC prevén que: *“Las normas jurídicas*

⁹ Artículo sustituido por el Art. 66 de la Ley Reformativa al COIP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 107 de 24 de diciembre de 2019.

¹⁰ COIP, “Art. 411.- Titularidad de la acción penal pública.- La Fiscalía, ejercerá la acción penal pública cuando tenga los elementos de convicción suficientes sobre la existencia de la infracción y de la responsabilidad de la persona procesada. La o el fiscal podrá abstenerse de ejercer la acción penal, cuando: 1. Se pueda aplicar el principio de oportunidad. 2. Se presente una causal de prejudicialidad, procedibilidad o cuestiones previas”

¹¹ COFJ, “Art.- 224.- Jueza o juez de garantías penales.- (Sustituido por el num. 18 de la Disposición Reformativa Segunda del Código Orgánico Integral Penal, R.O. 180-S. 10-II-2014).- En cada provincia habrá el número de juezas y jueces de garantías penales que determine el Consejo de la Judicatura, el que señalará la localidad de su residencia y la circunscripción territorial en la que tengan competencia. En caso de no establecerse tal determinación se entenderá que la competencia es provincial. Estos jueces conocerán, sustanciarán y dictarán sentencia, según sea el caso, en los procesos penales que les asigne la ley” (el Énfasis me corresponde).

¹² COFJ, “Art. 230.1.- De las juezas y los jueces especializados para el juzgamiento de los delitos relacionados con corrupción y crimen organizado.- (Agregado por el Art. 45 de la Ley s/n, R.O. 345-S. 08-XII-2020).- En jurisdicción distrital de carácter nacional, con sede en la ciudad de Quito, habrá el número de juezas y jueces de garantías penales especializados para el juzgamiento de los delitos relacionados con corrupción y crimen organizado que amparen los siguientes bienes jurídicos protegidos: humanidad, derechos de libertad, derechos de la propiedad, eficiencia de la administración pública, delitos económicos, producción o tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, delitos contra los recursos mineros, delitos contra la actividad hidrocarburífera, derivados de hidrocarburos, gas licuado de petróleo y biocombustibles, contra la estructura del estado constitucional y terrorismo y su financiación”

¹³ LOGJCC, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía” y que “Las normas jurídicas se entenderán a partir de los fines que persigue el texto normativo”.

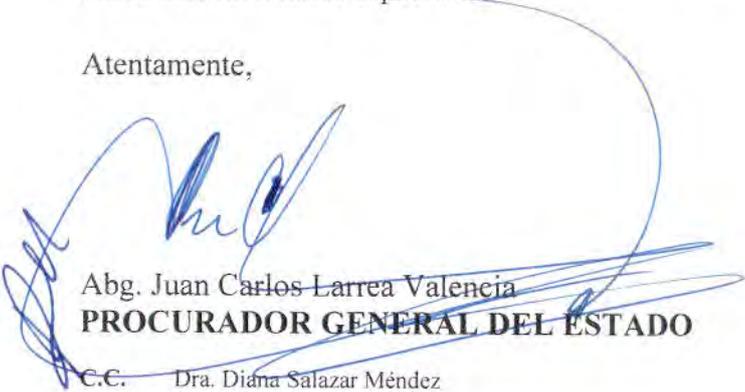
De las normas invocadas se desprende lo siguiente: *i)* el artículo 209 de la LOES prevé que la promoción o ejecución de programas académicos de educación superior, sin sujetarse a los procedimientos de creación o aprobación establecidos en la LOES, serán sancionados civil y penalmente; *ii)* las responsabilidades penales que se deriven de las mencionadas actuaciones serán determinadas por los jueces competentes; *iii)* el CES debe disponer la inmediata clausura del establecimiento e iniciar de oficio las acciones legales ante los jueces correspondientes; y, *iv)* el servidor público que, en función de su cargo, conozca de algún hecho que pueda configurar una infracción penal y no lo ponga inmediatamente en conocimiento de la autoridad, será sancionado.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de su consulta se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 3 numerales 5 y 6 de LOGJCC, cuando concurren las circunstancias previstas en el inciso primero del artículo 209 de la LOES, el CES es la entidad competente para disponer la inmediata clausura de los establecimientos que, a través de promotores o representantes de entidades o empresas nacionales o extranjeras, promocionen o ejecuten programas académicos de educación superior bajo la denominación de universidad, escuela politécnica o instituto superior técnico, tecnológico, pedagógico de artes o conservatorios superiores, observando además lo previsto en el artículo 277 del COIP.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Dra. Diana Salazar Méndez
Fiscal General del Estado

Dr. Wilman Gabriel Terán Carrillo,
Presidente del Consejo de la Judicatura

Ing. Juan Ernesto Zapata Silva
Ministro del Interior

Oficio No. 03843

Quito, D.M., 28 SEP 2023

Doctora
Diana Salazar Méndez
FISCAL GENERAL DEL ESTADO
Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. FGE-DSP-2023-005904-O, de 12 de julio de 2023, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formularon las siguientes consultas:

“¿El objeto de la fase de indagación y verificación de existencia de bienes, de conformidad con lo establecido en los artículos 27 de la LOED y 18 de su Reglamento, está encaminada en la búsqueda de información necesaria para la determinación de existencia de bienes?”

¿Estas actuaciones fiscales dentro de una fase de indagación y verificación de existencia de bienes no requieren ser notificadas a sujeto alguno, considerando que tienen como finalidad el que se garantice la debida notificación del inicio de la fase de Investigación Patrimonial a los presuntos afectados del proceso de extinción de dominio de los bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito a favor del Estado, en función de lo determinado en el artículo 24 de la LOED?

¿Estas actuaciones fiscales de indagación y verificación de existencia de bienes no se contraponen con las determinadas en los literales a) y c) del artículo 23 de la LOED, por cuanto esta (sic) últimas tienen como finalidad la identificación, localización y ubicación de los bienes que se encuentren inmersos en los presupuestos para la procedencia de la extinción de dominio e identificar a los posibles titulares de derechos sobre los bienes?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender sus consultas, mediante oficio No. 02852, de 13 de julio de 2023, este organismo solicitó a la Corte Nacional de Justicia (en adelante CNJ) que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de las consultas; requerimiento que fue atendido por el Director Técnico de Asesoría Jurídica y Cooperación Judicial Internacional de la CNJ a través de oficio No. 1241-DAJCJI-CNJ-2023, de 25 de julio de 2023, ingresado en la Procuraduría General del Estado al día siguiente.

1.2. El informe jurídico del Director de Asesoría Legal y Patrocinio de la Fiscalía General del Estado (en adelante *FGE*), suscrito el 10 de julio de 2023, citó los artículos 75, 76 numeral 7, 77 numeral 1, 82, 169, 194, 195, 226 y 227 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante *CRE*); 1 y 31 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción² (en adelante *CNUCC*); 1 y 12 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos³ (en adelante *Convención de Palermo*); 282 numerales 1, 3 y 4, y 10 del Código Orgánico de la Función Judicial⁴ (en adelante *COFJ*); 1, 2, 3, 4, 17, 22, 23, 24 y 27 de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio⁵ (en adelante *LOED*); y, 18 del Reglamento General a la LOED⁶ (en adelante *RGLOED*); con fundamento en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“5. CRITERIO JURÍDICO. -

De lo expuesto, es criterio de esta Dirección de Asesoría Legal y Patrocinio, que las actuaciones fiscales de los agentes fiscales de la Unidad para la Investigación Patrimonial sobre Extinción de Dominio, dentro de una fase de indagación y verificación de existencia de bienes, de conformidad con lo establecido en los artículos 27 de la LOED y 18 de su Reglamento, tiene como **objeto** la búsqueda de información necesaria para establecer conforme así lo indica la existencia de bienes, siendo atribución de la Fiscalía General del Estado la determinación de que actuaciones debe ejecutar para su consecución (el resaltado subrayado corresponden al texto original).

El cumplimiento de éstas (sic) actuaciones fiscales dentro de una fase de indagación y verificación de existencia de bienes, que no requieren notificación a una parte contraria, tiene con (sic) **finalidad**, la de permitirle al agente fiscal el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 24 de la LOED, esto es, dentro del plazo de 10 días, efectuar la debida **notificación** del inicio de la fase de Investigación Patrimonial, y con ello garantizar a los presuntos afectados el **derecho a la contradicción, el debido proceso y la defensa consagrada en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador** (el resaltado subrayado corresponden al texto original).

Lo dicho, evidencia que esta delimitación del **objeto y finalidad** de la fase de indagación y verificación de información necesaria para determinar la existencia de bienes, no se contraponen con las actuaciones que el agente fiscal debe ejecutar ya dentro de la fase de investigación patrimonial, en específico, con las determinadas en los literales a) y c) del artículo 23 de la LOED, esto es: la identificación, localización y ubicación de los bienes que se encuentren inmersos en los presupuestos para la

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

² CNUCC, suscrita por el Ecuador en la Conferencia Política de Alto Nivel de las Naciones Unidas realizada en Mérida, México, el 10 de diciembre del 2003, ratificada el 5 de agosto de 2005 y publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 166 de 15 de diciembre de 2005.

³ Convención de Palermo, y sus tres protocolos, suscrita por el Ecuador el 12 de diciembre de 2000, ratificada mediante Decreto Ejecutivo No. 2521 de 3 de abril de 2002, publicado en el Registro Oficial No. 197 de 24 de octubre de 2003.

⁴ COFJ, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 544 de 9 de marzo de 2009.

⁵ LOED, publicada en el Suplemento Quinto del Registro Oficial No. 452 de 14 de mayo de 2021.

⁶ RGLOED, publicado en el Suplemento Tercero del Registro Oficial No. 84 de 15 de junio de 2022.

procedencia de la extinción de dominio, e identificar a los posibles titulares de derechos sobre los bienes” (el resaltado subrayado corresponden al texto original).

1.3. Al oficio de consulta se acompañó, adicionalmente, el informe técnico jurídico de la Coordinadora de la Unidad Nacional para la Investigación Patrimonial sobre Extinción de Dominio (en adelante *UNIPED*), que refirió el siguiente análisis:

“(…) la LOED en su artículo 27 indica taxativamente que Fiscalía cuenta con la facultad de solicitar autorización al juez competente el acceso a bases de datos privadas con el objeto de cruzar información, y obtener la que sea indispensable **para el inicio de la investigación patrimonial**; por otra parte el Reglamento General a la LOED, en su artículo 18, guarda concordancia y motiva a la **Fiscalía a actuar en la fase de indagación y verificación de existencia de bienes previo al inicio de la investigación patrimonial** (el resaltado subrayado corresponden al texto original).

Sin lugar a dudas, esta fase permitirá a Fiscalía **efectuar solicitudes** de información para la determinación de existencia de bienes, la identificación de presuntos afectados y determinar sus domicilios o ubicación actual como actividades o actuaciones no jurisdiccionales; lo que permitirá oportunamente, tener claridad en la determinación de bienes que se enfocará en la investigación patrimonial; así como contar con claridad con datos de domicilio de los presuntos afectados para la debida notificación; quienes ya en la fase de investigación puedan ejercer su derecho a la contradicción, a la defensa dentro del debido proceso (el resaltado corresponden al texto original).

Lo expuesto, se **constituye una obligación ineludible para el Fiscal el notificar al presunto afectado en el mismo acto de apertura de investigación patrimonial con base en lo dispuesto en el artículo 24 de la LOED** (el resaltado me corresponde).

(…)

Lo señalado parte del antecedente y que cabe el recalcar, al aspecto de prejudicialidad de la LOED que nos remite necesariamente a la existencia previa obligatoria de una sentencia condenatoria ejecutoriada en el ámbito penal por determinados delitos (artículo 7 literal a de la LOED); (…) resoluciones que inclusive en los hechos y prueba practicada, es posible que mencione a otros sujetos a quienes no se les activó el ejercicio jurisdiccional, y que presuntamente guarden relación con la actividad ilícita y además vinculación con los bienes que puedan ser objeto de investigación patrimonial; las sentencias en el mejor de los casos harán mención a ciertos bienes de los cuales no se conoce su estado; pero habrá casos en que no mencione o no detalle otros bienes relacionados al caso, ya sea como instrumento o producto del delito.

En un sentido similar, las sentencias no detallan datos domiciliarios o de ubicación de los sentenciados y menos de terceros; y si aún fuere el caso, no se cuenta con datos actualizados de ubicación de quienes podrían constituirse en posibles afectados dentro de una investigación patrimonial.

Es así que **previo, a la apertura de la investigación patrimonial cabe la aplicación literal de los artículos 27 de la LOED y 28 de su reglamento**, se considera que los

referidos artículos **permiten a la Fiscalía, realizar actividades no jurisdiccionales que servirán para la apertura de la investigación patrimonial (...)**” (el resaltado me corresponde).

1.4. Por su parte, el criterio jurídico de la CNJ refiere los artículos de la LOED y el RGLOED ya citados por la FGE; luego de lo cual analizó y concluyó lo siguiente:

Respecto a la primera pregunta:

“(...) el objeto de la **fase de indagación y verificación de existencia de bienes**, de conformidad con lo establecido en los artículos 27 de la LOED y 18 de su Reglamento, estaría encaminada a la **búsqueda de información necesaria para sustentar la investigación patrimonial**, pero para ello únicamente se prevé que se **podrá solicitar a la o el juez acceso a las bases de datos privadas, en búsqueda de la información necesaria para el inicio de la investigación patrimonial, cruces de información en la base de datos de entidades financieras, y en general, en todas aquellas involucradas con la operación, fe pública, registro y control de derechos patrimoniales, salvo las excepciones contempladas en la ley y en tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado**” (el resaltado corresponde al texto original).

Con relación a la segunda pregunta:

“(...) no existe disposición que prohíba la notificación de las actuaciones fiscales realizadas en la **fase de indagación y verificación de existencia de bienes**, más aun (sic) cuando los artículos 27 de la LOED y 18 de su Reglamento, están encaminados a la búsqueda de información necesaria para el inicio de la fase de investigación patrimonial o pre procesal, **siempre y cuando Fiscalía cumpla con las formalidades de solicitar, autorización judicial**, para el acceso a las bases de datos privadas, en búsqueda de la información, cruces de información en la base de datos de entidades financieras, y en general, en todas aquellas involucradas con la operación, fe pública, registro y control de derechos patrimoniales, ya que se trata de temas de secreto o reserva (el resaltado corresponde al texto original).

(...)

En ese sentido hay que destacar que la propia Ley Orgánica de extinción de dominio (LOED), en su artículo 24 ya habla de la notificación de la fase pre procesal.

Lo cual nos da a entender que el Legislador no concibió a la **fase de indagación y verificación de existencia de bienes**, como una fase reservada por ende se debe notificar todas las *actuaciones fiscales dentro de esta fase de indagación y verificación de existencia de bienes a los sujetos* incoados en la aplicación de la LOED, ya que de no hacerlo se estaría violentando el derecho al debido proceso así como los principios de contradicción y publicidad”.

En cuanto a la tercera pregunta:

“(…) el artículo 23, se refiere a la fase de investigación patrimonial, la cual no se contrapone a la fase de: **‘indagación y verificación de existencia de bienes’**, puesto que esta es una fase previa regulada en el artículo 18 del RGLOED, conforme ya se ha señalado y que tiene únicamente como fin, pedir autorización judicial para la apertura de las bases de datos privas (sic) y demás acciones contempladas en el artículo en mención. Es decir, esta ‘fase’ debe cumplir única y exclusivamente con los parámetros del artículo 27 de la LOED por su remisión y complementación (el resaltado me corresponde).

Finalmente se hace notar que, conforme a la Constitución y a la ley, la Corte Nacional de Justicia, es el órgano máximo de interpretación legal, y para ello es la competente para absolver consultas y de estimar necesario, determinar resoluciones con fuerza de ley en caso de duda u oscuridad de las normas que hagan relación a la competencia y al ejercicio de la jurisdicción en la administración de justicia”.

1.5. De lo expuesto se observa que, con relación a la primera consulta, el informe jurídico de la FGE y el criterio jurídico de la CNJ coinciden en señalar que la fase de indagación y verificación de existencia de bienes tiene como objeto la búsqueda de información necesaria para establecer la presencia de bienes susceptibles de extinción de dominio. Precisa la FGE que le compete a ella determinar las actuaciones que se deberán ejecutar para su consecución.

En cuanto a la segunda pregunta, la FGE y la CNJ difieren, así pues, para la consultante las actuaciones fiscales dentro de la fase de indagación y verificación de existencia de bienes no requieren ser notificadas, ya que en la misma se busca obtener información que posteriormente le permitirá cumplir con la notificación al afectado mediante la apertura de la fase de investigación patrimonial, mientras que, por su parte la CNJ considera que al no haber sido declarada dicha fase como reservada, todas sus actuaciones deben ser notificadas.

Finalmente, con relación a la tercera consulta, la FGE y la CNJ coinciden en indicar que la finalidad de la indagación y verificación de existencia de bienes no se contrapone con las finalidades determinadas en las letras a) y c) del artículo 23 de la LOED, referido a la fase de investigación patrimonial. La CNJ aclara que las actuaciones realizadas dentro de la fase de indagación y verificación de existencia de bienes deben ceñirse a lo previsto en el artículo 27 de la LOED.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de las consultas planteadas, el análisis abordará los siguientes puntos: *i)* Naturaleza de la extinción de dominio de los bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito a favor del Estado; *ii)* Naturaleza de la fase previa de indagación y verificación de existencia de bienes; y, *iii)* Naturaleza de la fase de investigación patrimonial.

2.1. Naturaleza de la extinción de dominio de los bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito a favor del Estado. -

El artículo 1 de la LOED señala como su objeto normativo, el regular **“la extinción de dominio de los bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito a favor del Estado”**. En cuanto al ámbito de dicha ley, el artículo 2 ibídem establece que se aplicará **“sobre los bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito localizados en el Ecuador y los bienes localizados en el extranjero”** (el énfasis me corresponde).

Al respecto, el inciso primero del artículo 3 de la LOED define a la extinción de dominio como **“la declaración de titularidad a favor del Estado mediante sentencia de autoridad judicial, sin contraprestación, ni compensación alguna para su titular, ni quien ostente o se comporte como tal”**. Agrega que se aplica **“sobre bienes adquiridos mediante acciones u omisiones contrarias al derecho”** (el énfasis me corresponde).

El segundo inciso del citado artículo 3 de la LOED determina que la extinción de dominio es de **“naturaleza jurisdiccional y de carácter real”**, dirigida **“contra bienes y no contra personas”** y que **“se declara a través de un procedimiento autónomo e independiente de cualquier otro juicio o proceso”**. En concordancia con lo indicado, el artículo 4 ibídem, al referirse a la naturaleza jurídica de la extinción de dominio, señala que la misma es **“patrimonial, autónoma, distinta e independiente de cualquier otro proceso o materia”** y que prescribe **“luego de transcurridos quince (15) años contados desde la fecha en que se adquirió el bien o bienes sujetos al proceso de extinción de dominio”** (el énfasis me corresponde).

En este contexto, el artículo 8 de la LOED prevé que, en todo lo que no esté previsto de manera específica en dicha ley, **“en cuanto a normativa sustantiva, se aplicarán las reglas del Código Civil; y, en lo referente a la normativa adjetiva se aplicará lo regulado en el Código Orgánico Integral Penal”**, en armonía con lo determinado en el artículo 7 del RGLOED⁷.

Al respecto, el artículo 15 de la LOED contempla que la Procuraduría General del Estado (en adelante PGE), **“El o los afectados”** y la FGE, en calidad de sujetos procesales, **“Serán parte en el procedimiento de extinción de dominio”** (el resaltado me corresponde).

De lo expuesto se desprende que: *i)* la LOED regula la extinción de dominio de los bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito a favor del Estado, localizados en el país y en el extranjero; *ii)* la extinción de dominio es de naturaleza jurisdiccional, de

⁷ RGLOED. **Art. 7.- Supletoriedad.** - Adicionalmente a lo establecido en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio, por vía de interpretación sistemática y armónica del ordenamiento jurídico, para efectos de criterios complementarios de referencia para el desarrollo de la investigación, podrán ser consultados adicionalmente cuerpos normativos como el Código de Comercio y el Código Orgánico General de Procesos”.

carácter real y es autónoma, distinta e independiente de cualquier otro proceso o materia; *iii*) la extinción de dominio es declarada mediante sentencia de autoridad judicial; *iv*) constituyen normas supletorias a la LOED, el Código Civil⁸ en materia sustantiva y el Código Orgánico Integral Penal⁹ (en adelante *COIP*) en materia adjetiva; y, *v*) la PGE, el o los afectados y la FGE son parte del procedimiento de extinción de dominio.

2.2. Naturaleza de la fase previa de indagación y verificación de existencia de bienes. -

El inciso primero del reformado artículo 22¹⁰ de la LOED, ubicado en el Título II “*PROCEDIMIENTO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO*”, Capítulo I “*FASE DE INVESTIGACIÓN PATRIMONIAL*”, establece que: “*El procedimiento de extinción de dominio se desarrollará en dos fases: una inicial de investigación patrimonial o pre procesal y una judicial o procesal*” (el resaltado me corresponde).

Respecto de la “*fase inicial de investigación patrimonial o pre procesal*”, el inciso segundo del citado artículo 22 determina que estará a cargo de la FGE “*que contará con el apoyo tanto de la Policía Nacional y el Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses*”, quienes llevarán a cabo las diligencias necesarias para cumplir los fines de la LOED, bajo la dirección de la FGE¹¹.

En este contexto, el artículo 27 de la LOED, materia de su primera consulta, dispone:

“Art. 27.- Inoponibilidad de secreto o reserva.- La o el Fiscal podrá solicitar, previa autorización judicial, acceso a las bases de datos privadas, en búsqueda de la información necesaria para el inicio de la investigación patrimonial, cruces de información en la base de datos de entidades financieras, y en general, en todas aquellas involucradas con la operación, fe pública, registro y control de derechos patrimoniales, salvo las excepciones contempladas en la ley y en tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado.

Dentro de las investigaciones con fines de extinción de dominio no será oponible la reserva bancaria, bursátil y tributaria, ni se impedirá el acceso a la información contenida en la base de datos” (el resaltado me corresponde).

En concordancia, el artículo 18 del RGLOED¹², referido en su primera consulta prevé:

⁸ CC, codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

⁹ COIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 180 de 10 de febrero de 2014.

¹⁰ Sustituido por el artículo 134 de Ley Orgánica Reformativa a varios cuerpos legales para el fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 279 de 29 de marzo de 2023.

¹¹ LOED, “Art. 13.- Garantía de protección de identidad. - Durante el procedimiento de extinción de dominio, los testigos, agentes investigadores y otros participantes involucrados dentro del procedimiento, gozarán de la protección de su identidad y, por el nivel de riesgos, podrán ingresar al Sistema Nacional de Protección y Asistencia de Víctimas, Testigos y Otros Participantes en el Proceso Penal, a cargo de la Fiscalía General del Estado”.

¹² RGLOED. “Art. 1.- Objeto y ámbito. - El presente Reglamento tiene por objeto establecer el procedimiento para regular los procesos de extinción de dominio sobre los bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito, a favor del Estado, conforme la Ley Orgánica de Extinción de Dominio.

“Art. 18.- Secreto o reserva. - Previo al inicio de la investigación patrimonial, el fiscal solicitará al juez, el acceso a las bases de datos y fuentes de consulta y acopio de información descritas en el artículo 27 de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio. El juez decidirá dentro de los tres días término siguientes.

Durante esta fase de indagación y verificación de existencia de bienes, el fiscal podrá hacer uso de los mecanismos de intercambio de información como la Red de Recuperación de Activos de GAFILAT y espacios similares de cooperación internacional”¹³ (el resaltado me corresponde).

Lo antes expuesto, debe ser observado en armonía con el principio de reciprocidad internacional recogido en la letra e) del artículo 14 de la LOED y en aplicación de los artículos 58 y 59 *ibídem*¹⁴.

De lo manifestado se observa que: *i*) los artículos 27 de la LOED y 18 de su reglamento general prevén actuaciones preparatorias por parte de FGE para el inicio de la investigación patrimonial, las mismas que se sujetan a la autorización judicial previa, entre ellas, el acceso a las bases de datos privadas, cruces de información en la base de datos de entidades financieras y otras relacionadas con los derechos patrimoniales, con las excepciones previstas en normas legales y convencionales, además de mecanismos de intercambio de información en el marco de la cooperación internacional; y, *ii*) dentro de las investigaciones con fines de extinción de dominio no son oponibles la reserva bancaria, bursátil y tributaria, ni se impedirá el acceso a la información contenida en las bases de datos.

2.3. Naturaleza de la fase de investigación patrimonial. -

El inciso tercero del ya referido artículo 22¹⁵ de la LOED establece que la fase judicial o procesal del procedimiento de extinción de dominio estará a cargo del juez competente

Art. 2.- Ámbito de aplicación. - El presente Reglamento se aplicará sobre los bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito localizados en el Ecuador y los bienes localizados en el extranjero.

Para los efectos del artículo 2 de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio, la propiedad de los bienes localizados en el extranjero que, de cualquier forma, guarden relación directa o indirecta con actividades ilícitas cometidas en el Ecuador o relacionadas con nacionales ecuatorianos, serán investigados atendiendo al procedimiento descrito en la Ley Orgánica de Extinción de Dominio y su reglamento en armonía con los tratados internacionales bilaterales y multilaterales suscritos por el Ecuador.”

¹³ Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) y Red de Recuperación de Activos de GAFILAT (RRAG)

“(…) basados en el modelo de la Red de Recuperación de Activos de Camden (CARIN, por sus siglas en inglés), se conformó la ‘Red de Recuperación de Activos del GAFILAT (RRAG)’. Cada país miembro del GAFILAT ha designado a dos puntos de contacto, en general de la fiscalía y de la policía. (…)

Entre los objetivos y compromisos de la Red se encuentra que debe consolidarse como un centro de experiencia en todos los aspectos para perseguir los ingresos procedentes del crimen, promover el intercambio de información y actuar como un grupo asesor a las autoridades nacionales competentes; aconsejar, facilitar asistencia legal mutua y por iniciativa propia, compartir las buenas prácticas, conocimiento y experiencias; y, suministrar retroalimentación para colaborar con investigaciones en el tema.

Desde octubre de 2010 la RRAG realiza el intercambio de información por medio de una plataforma electrónica que asegura la protección y seguridad de las solicitudes y respuestas. Dicha plataforma está ubicada y mantenida en la Unidad de Inteligencia Financiera de Costa Rica” (el resaltado me corresponde).

<https://www.gafilat.org/index.php/es/espanol/18-inicio/gafilat/49-red-de-recuperacion-de-activos-del-gafilat-rrag>

¹⁴LOED, “Art. 14.- Principios. - En la presente Ley se aplicarán los siguientes principios: (...) e) Reciprocidad Internacional. - Dentro de un proceso de extinción de dominio se observarán los principios que rigen la cooperación internacional, judicial, legal, acuerdos bilaterales o multilaterales suscritos, aprobados y ratificados por los Estados”.

y se iniciará a partir de la presentación de la resolución de pretensión de extinción de dominio.

El inciso primero del artículo 17 de la LOED, ubicado en el Título I “*SUJETOS PROCESALES, COMPETENCIAS Y CAUSALES*”, Capítulo I “*SUJETOS PROCESALES Y COMPETENCIAS*”, determina la competencia de la FGE para “*realizar la investigación patrimonial sobre extinción de dominio, de oficio, por denuncia o cualquier medio*” y actuar “*como parte procesal especializada en la etapa judicial de la extinción de dominio*”, con competencia en todo el territorio nacional (el énfasis me corresponde).

Adicionalmente, el segundo inciso del citado artículo 17 de la LOED contempla que la FGE “*iniciará de oficio la investigación patrimonial cuando se ponga en su conocimiento la existencia de bienes que puedan ser objeto del procedimiento de extinción de dominio (...)*” (el énfasis me corresponde).

Por otra parte, el artículo 22 de la LOED señala que la fase judicial o procesal estará a cargo de los jueces competentes, e inicia “*a partir de la resolución de pretensión de extinción de dominio*”, misma que debe cumplir los requisitos establecidos en el artículo 30 *ibidem*.

El inciso primero del artículo 23 de la LOED, materia de su tercera consulta, establece que la FGE “*realizará la investigación y reunirá elementos que sustenten la fase judicial*” y tendrá como objeto, los siguientes fines:

- a) **Identificar, localizar y ubicar los bienes** que se encuentren inmersos en el o los presupuestos para la procedencia de la extinción de dominio;
- b) **Acreditar** que concurren uno o más de **los presupuestos de procedencia** de extinción de dominio;
- c) **Identificar a los posibles titulares de derechos sobre los bienes** que se encuentren en el o los presupuestos de procedencia de extinción de dominio y establecer el lugar donde podrán ser notificados;
- d) **Acreditar el vínculo entre los titulares de derechos sobre los bienes y el o los presupuestos de procedencia de extinción de dominio;** y,
- e) **Obtener los medios de prueba necesarios** para determinar la existencia o no de la buena fe exenta de culpa en el afectado” (el resaltado me corresponde).

Agrega el inciso final del artículo *ibidem* que en el desarrollo de la fase de investigación patrimonial, el Fiscal o el Procurador General del Estado o su delegado “*podrán solicitar la prohibición de enajenar a la jueza o juez competente, quien convocará a audiencia en el plazo de dos (2) días de realizada la solicitud, para otorgar dicha medida*”.

¹⁵ Sustituido por el artículo 134 de Ley Orgánica Reformativa a varios cuerpos legales para el fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 279 de 29 de marzo de 2023.

Con relación a la apertura de la investigación patrimonial, el inciso primero del artículo 24 de la LOED, materia de su segunda consulta, prevé la obligación de su notificación por parte de la FGE a la PGE y al afectado para el ejercicio de sus derechos, en el plazo de 10 días, notificación sujeta a las reglas del COIP. Al respecto, el artículo 7 de la LOED en su letra b) define al afectado como la *“Persona natural o jurídica que afirma ser titular de algún derecho sobre el bien que es objeto de extinción de dominio, con legitimación para acudir al proceso”* (el énfasis me corresponde). En consonancia con lo anterior, los principios de contradicción, objetividad y transparencia desarrollados en las letras c) y d) del artículo 14 de la LOED¹⁶, aplicables al procedimiento de extinción de dominio, y el artículo 20 ibídem que establece las formas de demostrar la afectación dentro del mismo.

Finalmente, el inciso primero del artículo 26 de la LOED dispone que los fiscales, en la fase de investigación patrimonial, *“estarán facultados para realizar las actuaciones y utilizar las técnicas especiales de investigación pertinentes para la extinción de dominio”* contempladas en el COIP y agrega en su segundo inciso que: *“No se podrá oponer reserva de ningún tipo a los requerimientos de información que realice la Fiscalía en el marco de una investigación patrimonial”*.

Es necesario advertir que, de conformidad con el artículo 28 de la LOED, *“Las actuaciones de la Fiscalía durante la fase de investigación patrimonial se mantendrán en reserva”*, excepto para el afectado y la PGE.

De lo señalado se desprende que: *i)* el artículo 17 de la LOED determina la competencia de la FGE para realizar la investigación patrimonial de oficio, por denuncia o cualquier medio y para actuar como parte procesal especializada en la etapa judicial de la extinción de dominio; *ii)* la fase inicial de investigación patrimonial o preprocesal está a cargo de la FGE y la fase judicial o procesal está a cargo de los jueces competentes; *iii)* las actuaciones realizadas por la FGE en la fase de investigación patrimonial son reservadas, salvo para el afectado y la PGE, quienes deben ser notificados en el plazo de 10 días desde la apertura de la misma, para el ejercicio de sus derechos; *iv)* la fase de investigación patrimonial tiene entre sus fines *“Identificar, localizar y ubicar los bienes que se encuentren inmersos en el o los presupuestos para la procedencia de la extinción de dominio”* e *“identificar a los posibles titulares de derechos sobre los bienes que se encuentren en el o los presupuestos de procedencia de extinción de dominio y establecer el lugar donde podrán ser notificados”*; y, *vii)* en la fase de investigación patrimonial, la FGE tiene facultad para utilizar las técnicas especiales de investigación pertinentes para la extinción de dominio, contempladas en el COIP, además que sus requerimientos de información no son oponibles por secreto o reserva.

¹⁶ LOED. **Art. 14.- Principios.** - En la presente Ley se aplicarán los siguientes principios: (...)

c) Contradicción. - Los sujetos procesales tendrán el derecho a controvertir las pruebas y aquellas decisiones que sean susceptibles de recursos dentro del procedimiento de extinción de dominio;

d) Objetividad y transparencia. - En las fases de investigación patrimonial y judicial de extinción de dominio, se actuará con objetividad y transparencia, en apego a la Constitución y la ley; (...)

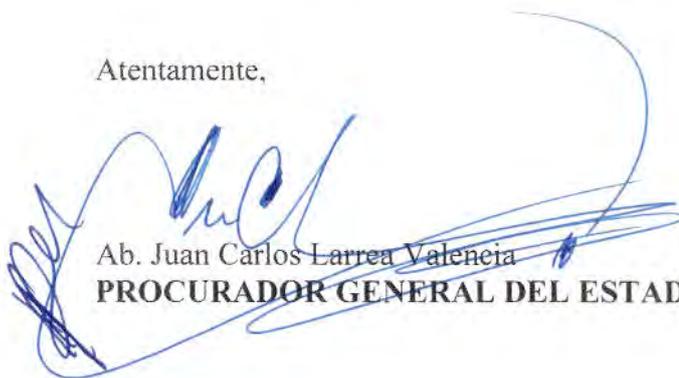
3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de su primera y segunda consultas se concluye que, de conformidad con los artículos 27 de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio y 18 de su Reglamento General, la fase de indagación y verificación de existencia de bienes tiene como objeto el acceso y acopio de la información necesaria para el inicio o apertura de la investigación patrimonial, la misma que, por ser previa al procedimiento de extinción de dominio, no contempla su notificación.

En atención a los términos de su tercera consulta se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 27 de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio y 18 de su Reglamento General, las actuaciones fiscales realizadas en la fase de indagación y verificación de existencia de bienes no se contraponen con las determinadas en los literales a) y c) del artículo 23 de dicha ley, por cuanto estas últimas tienen como finalidad la identificación, localización y ubicación de los bienes que se encuentran inmersos en los presupuestos para la procedencia de la extinción de dominio así como la identificación de los posibles titulares de derechos sobre esos bienes, dentro de la fase de investigación patrimonial, para sustentar la fase judicial de la extinción de dominio.

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

Atentamente,



Ab. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. **03895**

Quito, D.M., **29 SEP 2023**

Doctor
Danilo Ivanob Sylva Pazmiño
SUPERINTENDENTE DE COMPETENCIA ECONÓMICA
Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. SCPM-2023-055, de 6 de abril de 2023, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado el mismo día con No. 0002113-2023-AD-JL, se formuló la siguiente consulta:

“El artículo 56 de la LORCPM en su tercer inciso contempla una excepción legal al carácter público del procedimiento sancionador y lo delimita expresamente de la siguiente forma:

“Art. 56.- Inicio de investigación. - (...) El proceso previo a la investigación, así como la fase investigativa serán de carácter reservado, excepto para las partes directamente involucradas.”.

En este contexto, la información creada u obtenida por la SCPM en las fases o etapas reservadas del procedimiento sancionador previsto en la LORCPM, ¿debe ser considerada como reservada y mantenerse así, una vez finalizadas dichas fases o etapas?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender su consulta, mediante oficios No. 01735 y No. 01736, de 13 de abril de 2023, la Procuraduría General del Estado solicitó a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (en adelante *SEPS*) y a la Superintendencia de Bancos (en adelante *SB*), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de la consulta. Con oficio No. 01968 de 4 de mayo de 2023 se insistió en dicho requerimiento a la *SB*.

1.2. A través de oficio No. SB-INJ-2023-0051-O, de 22 de junio de 2023, ingresado en el correo institucional único de este organismo el mismo día, la Intendente Nacional Jurídico de la *SB*, solicitó se remitan los oficios antes mencionados para proceder “a la

elaboración del criterio jurídico en el término legal considerado para el efecto”, lo que fue atendido con oficio No. 02721, de 27 de junio de 2023.

1.3. Los requerimientos de la Procuraduría fueron atendidos, en su orden: *i*) por la Intendente General Jurídico de la SEPS, mediante oficio No. SEPS-SGD-IGJ-2023-12657-OF, de 2 de mayo de 2023, ingresado en este organismo al día siguiente; y, *ii*) por la Intendente Nacional Jurídico de la SB, con oficio No. SB-INJ-2023-0053-O, de 6 de julio de 2023.

1.4. El informe jurídico No. SCPM-DS-INJ-2023-003 de 3 de abril de 2023, suscrito por la Intendente Nacional Jurídico de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado (en adelante *SCPM*), actual Superintendencia de Competencia Económica¹ (en adelante *SCE*) citó, entre otros, los artículos 18 numeral 2, 76 numeral 7 letra d), y 226 de la Constitución de la República del Ecuador² (en adelante *CRE*); 4 numeral 7, 5, 15, 16 y 18 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública³ (en adelante *LOTAIP*); 47 y 53 al 61 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado⁴ (en adelante *LORCPM*); 584 del Código Orgánico Integral Penal⁵ (en adelante *COIP*); 53 al 71 del Reglamento para la Aplicación de la *LORCPM*⁶ (en adelante *RLORCPM*); 5 del Instructivo para el Tratamiento de la Información dentro de la *SCPM*⁷ (en adelante *Instructivo para el Tratamiento de la Información de la SCPM*); la sentencia expedida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso “*Claude Reyes y otros Vs. Chile*”⁸; y, la sentencia No. 29-21-JI y acumulados/21⁹ de 1 de diciembre de 2021, expedida por la Corte Constitucional; con fundamento en los cuales concluyó:

“4. CONCLUSIONES:

(...)

3. La *LORCPM* en su Capítulo Quinto ‘*De los Procedimientos*’ en la Sección Segunda ‘*Del Procedimiento de Investigación y Sanción*’, artículos 53 al 61, y, en el Reglamento para la aplicación de la *LORCPM*, en sus artículos del 53 al 71, establece y desarrolla un procedimiento administrativo sancionador compuesto por las siguientes fases: **1.**

¹La Ley Orgánica Reformatoria de Diversos Cuerpos Legales, para el Fortalecimiento, Protección, Impulso y Promoción de las Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, Artesanos, Pequeños Productores, Microempresas y Emprendimientos (en adelante “*LOREPS*”), publicada en el Suplemento del Registro Oficial 311 de 16 de mayo de 2023, mediante la segunda disposición reformativa, en sus numerales 1 y 2, sustituyó en todo el texto de la *LORCPM*, la denominación de: “Superintendencia de Control del Poder de Mercado” por: “Superintendencia de Competencia Económica”, y de: “Superintendente de Control del Poder de Mercado” por: “Superintendente de Competencia Económica”.

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

³ *LOTAIP*, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 245 de 7 de febrero de 2023.

⁴ *LORCPM*, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 555 de 13 de octubre de 2011.

⁵ *COIP*, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 180 de 10 de febrero de 2014.

⁶ *RLORCPM*, publicado en el Registro Oficial No. 697 de 1 de mayo de 2012.

⁷ Instructivo para el Tratamiento de la Información *SCPM*, contenido en la Resolución No. *SCPM-DS-2020-41*, publicado en el Registro Oficial No. 333 de 19 de noviembre de 2020.

⁸ https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

⁹ http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYwIpdGUuLcB1dWlkOic0YjVjYmRkMC02NGO0LTO2NmOtYjhjZS03MDVlNTJkMWJjOWUocGRmJ30=

Investigación preliminar / Proceso previo a la investigación; **2.** Investigación – Etapa o fase investigativa; **3.** Término de prueba – Etapa o fase probatoria; **4.** Resolución – Etapa o fase de Resolución.

4. El artículo 56 de la LORCPM en su tercer inciso contempla una excepción legal al carácter público **del procedimiento sancionador** y lo **delimita expresamente** de la siguiente forma: '**Art. 56.- Inicio de investigación.- (...) El proceso previo a la investigación, así como la fase investigativa serán de carácter reservado, excepto para las partes directamente involucradas.**' (el resaltado y subrayado corresponden al texto original).

5. El legislador no ha extendido la reserva del artículo 56 de la LORCPM, ni a la fase probatoria, ni a la fase de resolución del procedimiento, por lo que, la delimitación de la reserva es expresa y clara en la LORCPM (el resaltado me corresponde).

6. La reserva, como excepción al carácter público de la información o del procedimiento, recae **únicamente** en las etapas o fases específicas del procedimiento previo a la investigación, así como la fase investigativa; por lo que, concluidas esas fases específicas, se extingue la reserva, y pasa a regir el principio o regla general de publicidad de la información y del procedimiento (el resaltado y subrayado corresponden al texto original).

7. Conforme lo previsto en el artículo 4 numeral 7 de la LOTAIP, la reserva tiene como finalidad el proteger los intereses públicos, que, en el caso de la protección con la reserva de las fases específicas de la LORCPM, es el descubrimiento de la verdad material dentro del procedimiento.

8. La reserva prevista en la LORCPM, funciona como un paraguas de protección de la información generada u obtenida por la SCPM, contra terceros que no sean parte del procedimiento. Sin embargo, **finalizadas las fases protegidas por la reserva, la información generada u obtenida por la SCPM, que no haya sido debidamente declarada como confidencial, pasa a regirse por el principio de publicidad**, y por lo tanto, cualquier persona puede acceder a ella (el resaltado me corresponde).

9. No existe fundamento legal para sostener que la información generada u obtenida por la SCPM en las fases o etapas reservadas, deba considerarse como reservada y mantener tal carácter, posterior a la finalización de dichas fases, pues la Ley no delimita que así debe aplicarse tal restricción, y adoptar una interpretación de ese estilo, sería abiertamente contraria al principio de máxima publicidad (el resaltado me corresponde y el subrayado pertenece al texto original).

10. En el caso del artículo 56 de la LORCPM, **la reserva está delimitada por la propia ley** y no está en manos y a discreción de un servidor público su interpretación (...) (el subrayado y resaltado corresponden al texto original).

1.5. Por su parte la SEPS, con fundamento en los artículos 213 de la CRE; 146 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria¹⁰ (en adelante *LOEPS*); 74 y 263.1 numeral 7 del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero¹¹ (en adelante *COMF*); el Título I “*Procedimiento Sancionador*” del Libro III “*Procedimientos Especiales*” del Código Orgánico Administrativo¹² (en adelante *COA*); y, el pronunciamiento de este organismo contenido en oficio No. 18770, de 19 de mayo de 2022, se abstuvo de emitir su criterio jurídico; sin perjuicio de lo cual manifestó:

“(…) me permito señalar que esta Superintendencia en el ámbito de su competencia y facultades sustancia procedimientos administrativos sancionadores con base en las disposiciones legales previstas en el artículo 263.1 del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero cuando se trata del Sector Financiero Popular y Solidario en cuyo numeral 7 se determina que ‘Durante la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador, las partes podrán acceder al expediente sin restricción alguna’ y respecto de las Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria aplica lo dispuesto en el Libro III Procedimientos Especiales, Título I Procedimiento Sancionador, del Código Orgánico Administrativo; teniendo como antecedente el Oficio No. 18770 de 19 de mayo de 2022, emitido por la Procuraduría General del Estado, al atender una consulta que esta Superintendencia efectuó” (el resaltado me corresponde).

1.6. Finalmente, el criterio jurídico de la SB citó, adicionalmente, el numeral 13 de la Disposición Reformatoria Segunda de la Ley Orgánica Reformatoria de Diversos Cuerpos Legales, para el Fortalecimiento, Protección, Impulso y Promoción de las Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, Artesanos, Pequeños Productores, Microempresas y Emprendimientos¹³ (en adelante *LOREPS*), que sustituyó el inciso tercero del artículo 56 de la LORCPM; y, el artículo 18 del Código Civil¹⁴ (en adelante *CC*); luego de lo que analizó y concluyó:

“2. Análisis Jurídico

(…) de la sola lectura del artículo 56 LORCPM se deduce que su contenido es claro, por lo cual la interpretación literal es suficiente.

Al respecto es de total claridad que, **en el proceso de investigación, la documentación es de carácter reservada; sin embargo tal reserva no es aplicable para las partes involucradas respecto a la documentación común, es decir, frente a aquella que no ha sido declarada como ‘información confidencial’, la cual sigue siendo reservada incluso para las partes involucradas.**

Por su parte, **en cuanto a la etapa de investigación preliminar, la documentación y/o información será reservada sin que exista excepción alguna, reserva que se quebranta**

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

¹¹ *COMF*, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre de 2014.

¹² *COA*, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.

¹³ *LOREPS*, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 311 de 16 de mayo de 2023.

¹⁴ *CC*, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

en el momento en que la 'Superintendencia de Competencia Económica' 'requiera explicaciones'; es decir, cuando solicite pronunciamiento alguno de las partes, supuesto en el que **los interesados, más no terceros, podrán acceder al expediente sin limitación alguna** (el resaltado me corresponde).

Lo anteriormente manifestado guarda directa relación con lo que manda la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyos artículos 4, 15 y 18 (...)

(...)

3. Conclusiones

(...) se colige que **la información y/o documentación de la etapa de investigación preliminar es reservada para cualquier persona, hasta el momento que el Organismo de Control requiere explicaciones o pronunciamientos, tiempo en el que dicha documentación es accesible para las partes; mientras que, con respecto a terceros sigue siendo reservada.**" (El resaltado me corresponde).

1.7. De lo manifestado se observa que, el informe jurídico de la entidad consultante y el criterio jurídico de la SB coinciden en precisar que el legislador ha extendido la reserva únicamente a las etapas de investigación preliminar e investigativa, por lo que, una vez concluidas aquellas, se extingue la misma y, salvo que la información generada u obtenida por la SCE haya sido declarada como confidencial, pasa a regir el principio de publicidad.

Agrega la SB que lo manifestado guarda directa relación con lo que prevén los artículos 4, 15 y 18 de la LOTAIP.

2. Análisis. –

Para facilitar el estudio de la consulta planteada, el análisis abordará los siguientes puntos: *i)* El acceso a la Información Pública y su régimen de excepción; *ii)* Las atribuciones de la SCE previstas en la LORCPM; y, *iii)* La reserva en las etapas de investigación preliminar e investigativa según la LORCPM.

2.1. El acceso a la Información Pública y su régimen de excepción. -

De acuerdo con el numeral 2 del artículo 18 de la CRE, todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a ***"Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas"***, agregando que: ***"No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley (...)"*** (el resaltado me corresponde).

Adicionalmente, el artículo 66 numeral 19 de la CRE prevé el derecho a la protección de datos personales ***"que incluye el acceso y la decisión sobre información y datos de este"***

carácter”, precisando que: **“La recolección, archivo, procesamiento, distribución o difusión de estos datos o información requerirán la autorización del titular o el mandato de la ley”** (el resaltado me corresponde).

Según el artículo 1 de la LOTAIP, dicha ley tiene por objeto **“garantizar y regular el derecho de acceso a la información pública en cumplimiento de la Constitución de la República del Ecuador, la ley; y, de los instrumentos internacionales ratificados por el Estado ecuatoriano”** (el resaltado me corresponde).

El numeral 6 del artículo 4 de la LOTAIP define a la Información Pública como todo tipo de dato en documentos de cualquier formato, final o preparatoria, **“haya sido o no generada por el sujeto obligado, que se encuentre en poder de los sujetos obligados por esta Ley, contenidos, creados u obtenidos por ellos, que se encuentren bajo su responsabilidad y custodia o que se hayan producido con recursos del Estado”** (el resaltado me corresponde).

En este mismo sentido, el primer inciso del artículo 7 de la LOTAIP establece que: **“Toda la información producida, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona”** en los términos y condiciones establecidos en dicha ley, la normativa vigente y en los instrumentos internacionales aprobados y ratificados por el Estado ecuatoriano. Adicionalmente, la letra i) del artículo 5 ibídem contempla, entre los principios aplicables para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el de Máxima Publicidad, por el cual, la información en manos de los sujetos obligados debe ser completa, oportuna y accesible, **“sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones que deberán estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática”** (el resaltado me corresponde).

Al efecto, la letra a) del artículo 8 de la LOTAIP incluye entre los sujetos obligados a **“Los organismos y entidades que conforman el sector público, en los términos de los artículos 225 y 313 de la Constitución de la República del Ecuador”**. En este contexto, el artículo 14 ibídem ubicado en el Capítulo IV, Sección I **“RÉGIMEN DE EXCEPCIONES”** prevé que: **“Los sujetos obligados pueden negar el acceso a la información pública únicamente bajo los supuestos contemplados en el presente Capítulo y sobre información declarada reservada o confidencial”** (el resaltado me corresponde).

En este contexto, el numeral 5 del artículo 4 de la LOTAIP define la información o documentación confidencial como aquella en cualquier formato, final o preparatoria, haya sido o no generada por el sujeto obligado, **“derivada de los derechos personalísimos y fundamentales”**, que **“requiere expresa autorización de su titular para su divulgación”**, que contiene datos que al revelarse, pueden dañar los siguientes intereses privados:

- a) El derecho a la privacidad, incluyendo privacidad relacionada a la vida, la salud o la seguridad, así como el derecho al honor y la propia imagen;
- b) Los **datos personales cuya difusión requiera el consentimiento de sus titulares** y deberán ser tratados según lo dispuesto en la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales;
- c) Los **intereses comerciales y económicos legítimos**; y,
- d) Las **patentes, derechos de autor y secretos comerciales**” (el resaltado me corresponde).

Respecto de la información o documentación reservada, el numeral 7 del artículo 4 de la LOTAIP señala lo siguiente:

“7. Información Reservada: Información o documentación, final o preparatoria, haya sido o no generada por el sujeto obligado, que requiere de forma excepcional limitación en su conocimiento y distribución, de acuerdo a los criterios expresamente establecidos en la ley, y siempre que no sea posible su publicidad bajo un procedimiento de disociación, por existir un riesgo claro, probable y específico de daño a intereses públicos conforme a los requisitos contemplados en esta Ley. No existirá reserva de información en los casos expresamente establecidos en la Constitución de la República del Ecuador y la ley (el subrayado me corresponde).

Así mismo, el artículo 15 de la LOTAIP prevé que: *“Para los efectos de la presente Ley se clasificará como información reservada, excepcionalmente, todo documento físico, magnético o de otra índole restringido al libre acceso”*, que corresponda, entre otros, a: **“6. Información expresamente establecida como reservada en leyes orgánicas vigentes”** (el resaltado me corresponde).

Finalmente, según el artículo 18 de la LOTAIP, la desclasificación de la información considerada como reservada procede en tres casos: *i) “Por la extinción de las causas que dieron lugar a su clasificación”; ii) “Por expiración del plazo de clasificación”; y, iii) “Por resolución de autoridad competente”*.

De lo expuesto se desprende que: *i)* la LOTAIP regula el derecho de acceso a la información pública definida como toda la información producida, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados; *ii)* el régimen de excepciones bajo el cual los sujetos obligados pueden negar el acceso a la información pública incluye la información reservada y confidencial; y, *iii)* el artículo 18 de la LOTAIP regula la desclasificación de la información considerada reservada.

2.2. Las atribuciones de la SCE previstas en la LORCPM. -

El numeral 15 del artículo 66 de la CRE prevé el derecho *“a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”*. En este contexto, el inciso primero del artículo 283

ibídem establece que el sistema económico es “social y solidario”; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y “tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir”.

De acuerdo con el artículo 1 de la LORCPM, su objeto es “evitar, prevenir, corregir, eliminar y sancionar el abuso de operadores económicos con poder de mercado; la prevención, prohibición y sanción de acuerdos colusorios y otras prácticas restrictivas; el control y regulación de las operaciones de concentración económica; y la prevención, prohibición y sanción de las prácticas desleales, buscando la eficiencia en los mercados, el comercio justo y el bienestar general y de los consumidores y usuarios, para el establecimiento de un sistema económico social, solidario y sostenible”.

En cuanto a su ámbito de aplicación, el inciso primero del artículo 2 de la LORCPM incluye a “todo ente que lleve a cabo, actual o potencialmente, actividades económicas, independientemente de su forma jurídica o modo de financiación”; así, comprende a “todos los operadores económicos”, sean “personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, con o sin fines de lucro, nacionales o extranjeras, que realicen actividades económicas, actual o potencialmente, en todo o en parte del territorio nacional” como a las que realicen estas actividades fuera del país “en la medida en que éstas produzcan o puedan producir efectos en el territorio ecuatoriano”.

Conforme el primer inciso del artículo 36 de la LORCPM, la actual SCE es “un organismo técnico de control, con capacidad sancionatoria” que cuenta con “amplias atribuciones para hacer cumplir a los operadores económicos de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria todo lo dispuesto en la presente Ley”. El inciso final del artículo 38 ibídem señala que, para el ejercicio de estas atribuciones, la SCE “actuará de oficio o a petición de parte y podrá requerir la documentación e información que estime pertinente en cualquier etapa procesal” (el resaltado me corresponde).

Adicionalmente, el inciso primero del artículo 47 de la LORCPM determina el deber de secreto y reserva por parte de los servidores públicos de la SCE que “tomaren parte en la realización de investigaciones o en la tramitación de procedimientos o expedientes previstos en esta Ley o conocieren tales expedientes por razón de su cargo, labor o profesión”, quedando obligados “a guardar confidencialidad, reserva y secreto sobre los hechos de que hubieren tenido conocimiento a través de ellos, en aplicación de las normas de este capítulo”.

El inciso segundo del artículo 47 de la LORCPM extiende esta obligación de confidencialidad y secreto “a toda persona que en razón del ejercicio de su profesión, especialidad u oficio, aun cuando no formare parte de la Superintendencia” conozca

información contenida *“en los expedientes, investigaciones y denuncias fundadas en las disposiciones de la presente Ley y en las leyes y reglamentos de la materia”*.

Finalmente, el inciso tercero del artículo 47 de LORCPM señala que: *“Sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales, que pudieren corresponder a los infractores del deber de sigilo, confidencialidad o secreto”*, el incumplimiento o la violación de este deber *“se considerará como causal de destitución”* y agrega que **“Sólo podrán informar sobre aquellos hechos o circunstancias a los Jueces, Tribunales y Órganos competentes de la Función Judicial y sólo por disposición expresa de juez o de los jueces que conocieren un caso específico, Función que mantendrá la confidencialidad de la información”** (el resaltado me corresponde).

De lo manifestado se observa que: *i)* la SCE es un organismo técnico de control y sanción de los operadores económicos de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, con competencia para requerir documentación e información que estime pertinente para el cumplimiento de sus atribuciones, garantizando el carácter confidencial de la información presentada; *ii)* el artículo 47 de la LORCPM establece el deber de secreto y reserva por parte de los servidores públicos de la SCE, en el ejercicio de sus cargos, respecto de los hechos que hubieren tenido conocimiento, en los términos determinados en esa ley; *iii)* la obligación de confidencialidad y secreto se extiende a toda persona que en razón del ejercicio de su profesión, especialidad u oficio, aun cuando no formare parte de la SCE, conozca información contenida en los expedientes, investigaciones y denuncias; y, *iv)* no se considera infracción al deber de sigilo, confidencialidad o secreto cuando se informe sobre hechos o circunstancias a Jueces, Tribunales y Órganos competentes de la Función Judicial, quienes tienen el deber de mantener la confidencialidad.

2.3. La reserva en las etapas de investigación preliminar e investigativa según la LORCPM. -

El artículo 48 de la LORCPM, ubicado en el Capítulo V *“DE LOS PROCEDIMIENTOS”*, Sección I *“FACULTADES DE INVESTIGACIÓN”*, en su inciso primero faculta a la SCE para ***“requerir a cualquier operador económico o institución u órgano del sector público o privado, los informes, información o documentos que estime necesarios a efectos de realizar sus investigaciones”***. El segundo inciso del citado artículo agrega que: *“podrá examinar, recuperar, buscar, utilizar y verificar tales documentos e información, obtener copias o realizar extractos de ellos”* (el resaltado me corresponde).

El penúltimo inciso del referido artículo 48 de la LORCPM determina que la SCE tiene ***“la potestad de acceder, revisar, archivar, procesar y utilizar cualquier dato, que de modo exclusivo corresponda a la información y documentos pertinentes al proceso administrativo”***, que señala deberá hacerlo ***“respetando el derecho constitucional a la protección de esta información, para las investigaciones, casos o resoluciones dentro***

de su competencia, de conformidad con la Constitución y la ley” (el resaltado me corresponde).

Respecto de las facultades investigativas de la SCE, el inciso final del artículo 49 ibídem aclara que: **“Cualquier otra información no relevante o ajena a la investigación, será mantenida hasta su devolución, con estricta reserva”** y determina a los servidores de dicho organismo de control como **“responsables del sigilo en que debe mantenerse en observancia del derecho a la intimidad de las personas”**.

El artículo 53 de la LORCPM, ubicado en el mismo Capítulo V, en la Sección II **“DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN”**, establece que este procedimiento podrá iniciar de tres formas: *i) de oficio; ii) a solicitud de otro órgano de la Administración Pública; y, iii) por denuncia*. Al efecto, el inciso tercero del artículo 56 ibídem, previo a las reformas dispuestas por la LOREPS, señalaba que: **“El proceso previo a la investigación, así como la fase investigativa serán de carácter reservado, excepto para las partes directamente involucradas”**. Actualmente, el reformado artículo 56 de la LORCPM, materia de su consulta, dispone lo siguiente:

“Art. 56.- Inicio de investigación. – (...)

El procedimiento de investigación se regirá por las disposiciones constantes en la sección primera del presente capítulo.

El proceso de investigación será de carácter reservado, excepto para las partes directamente involucradas, quienes podrán acceder al expediente y obtener copias de todos los documentos que lo integren, a excepción de la información confidencial.

En la etapa de investigación preliminar, por ser previa al proceso de investigación, no habrá partes directamente involucradas, por lo que, el órgano de sustanciación deberá guardar reserva respecto de la existencia del procedimiento ante particulares o terceros, hasta el momento en que solicite explicaciones, en cuyo caso, las partes podrán acceder al expediente.

Para efectos de esta Ley, se entiende por parte directamente involucrada, parte involucrada o simplemente parte, a aquellos operadores económicos que se encuentren en alguna de las siguientes circunstancias: el que ha interpuesto una denuncia, los obligados a presentar explicaciones, y respecto de quienes se ha resuelto el inicio de un procedimiento de investigación.” (el resaltado me corresponde).

En este contexto, el numeral 14 de la Disposición Reformatoria Segunda de la LOREPS agregó el artículo 56.1 en la LORCPM, el cual contiene disposiciones específicas acerca de la confidencialidad de la información obtenida durante las investigaciones de la SCE:

“Art. 56.1.- Confidencialidad de la información. - **La información** que haya obtenido la Superintendencia de Competencia Económica **en la realización de sus investigaciones podrá ser calificada como confidencial, de oficio o a solicitud de parte interesada.**

La Superintendencia de Competencia Económica desarrollará la normativa necesaria para el tratamiento y acceso de la información confidencial suministrada por los operadores económicos” (el resaltado me corresponde).

El artículo 57 de la LORCPM determina que, si el órgano de sustanciación “*considera satisfactorias las explicaciones del denunciado, o si concluida la investigación no existiere mérito para la prosecución de la instrucción del procedimiento*”, resolverá motivadamente el archivo de la denuncia. Por otra parte, conforme el artículo 58 ibídem, en el caso de que, concluida la investigación, “*de haber mérito para proseguir el procedimiento, el órgano de sustanciación pondrá en conocimiento la formulación de cargos y el expediente administrativo al órgano de resolución*”; así, el órgano de resolución “*notificará la formulación de cargos y el informe de resultados de la investigación al presunto infractor*”.

En este contexto, el artículo 61 de la LORCPM señala que: “*Una vez efectuada la audiencia o concluido el término de prueba*”, el órgano de resolución “*dictará resolución debidamente motivada en un plazo máximo de noventa (90) días*”¹⁵.

Es importante destacar que, en el caso de que la denuncia sea archivada, el artículo 64 de la LORCPM, establece que: “*el denunciado tendrá el derecho de demandar en la vía judicial el resarcimiento de los daños y perjuicios que le hubieren sido ocasionados*” (el resaltado me corresponde).

Por otra parte, la Disposición Transitoria Quinta de la LOREPS dispuso que la SCE “*deberá gestionar las acciones administrativas y legales correspondientes para la implementación de las presentes reformas*” para lo cual le otorgó el plazo de 180 días “*contados a partir de la suscripción del presente cuerpo normativo*”.

Con tales antecedentes, se debe considerar que, de acuerdo con la regla de interpretación jurídica constitucional y ordinaria constante en el numeral 7 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹⁶ (en adelante “LOGJCC”), “*Cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal (...)*”, disposición legal concordante con la regla primera del artículo 18 del CC.

¹⁵ LORCPM, “Art. 70.- Informe final. - Concluido el término de prueba, el órgano de investigación emitirá informe final en el término de quince (15) días. El informe final contendrá la enumeración y valoración de la prueba presentada durante el término de prueba; las sanciones y medidas correctivas propuestas; y, cuando proceda, la propuesta de exención o de reducción del importe de la multa de conformidad a lo que establece la Ley.

El informe final será remitido dentro del término indicado en el párrafo precedente al órgano de sustanciación y resolución, junto con el expediente del procedimiento, para su conocimiento y resolución.”

¹⁶ LOGJCC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

Adicionalmente, conforme las reglas 5 y 6 del citado artículo 3 de la LOGJCC las normas jurídicas deben entenderse *“a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía”* y *“(…) a partir de los fines que persigue el texto normativo”*.

De lo expuesto se desprende que: *i)* la LORCPM otorga facultades investigativas a la SCE, que incluye recabar información a los operadores económicos que debe ser pertinente al proceso administrativo; *ii)* el proceso de investigación es de carácter reservado, excepto para las partes directamente involucradas, quienes podrán acceder al expediente, a excepción de la información confidencial; *iii)* en la etapa de investigación preliminar no hay partes directamente involucradas, por lo que el órgano de sustanciación debe guardar reserva sobre la existencia del procedimiento ante particulares o terceros; *iv)* cuando la SCE solicite explicaciones a las partes, éstas podrán acceder al expediente, en todo caso, la información que haya obtenido el organismo de control en la realización de sus investigaciones podrá ser calificada como confidencial, de oficio o a solicitud de parte interesada; *v)* corresponde a la SCE desarrollar la normativa necesaria para el tratamiento y acceso de la información confidencial suministrada por los operadores económicos; y, *vi)* cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal, debiéndose entender las normas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía.

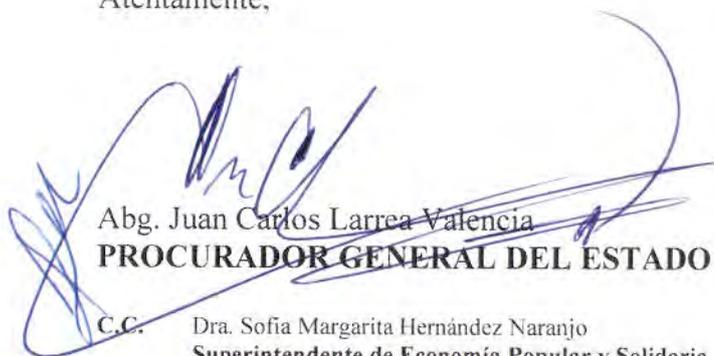
3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de su consulta se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 3 numerales 5, 6 y 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 18 regla primera del Código Civil, la información creada u obtenida por la Superintendencia de Competencia Económica en la etapa de investigación preliminar y en el proceso de investigación es de carácter reservada, salvo para las partes directamente involucradas dentro de la etapa investigativa, conforme lo establecido en el artículo 56 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado. Las partes involucradas podrán acceder al expediente y obtener copias de todos los documentos que lo integran, a excepción de la información calificada como confidencial, de acuerdo con lo previsto en los artículos 56.1 *ibídem* y 4 numeral 5 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Finalmente, de acuerdo con el segundo inciso del artículo 56.1 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, corresponde a la Superintendencia de Competencia Económica desarrollar la normativa necesaria para el tratamiento y acceso de la información confidencial suministrada por los operadores económicos.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Dra. Sofía Margarita Hernández Naranjo
Superintendente de Economía Popular y Solidaria

Mgs. Antonieta Guadalupe Cabezas Enríquez
Superintendente de Bancos, Subrogante

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

Manual de Defensa Jurídica del Estado

Descárgalo aquí:



www.pge.gob.ec