PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

Defendemos al Estado
para proteger tus derechos

PRONUNCIAMIENTOS PGE

Agosto 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 agosto 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	1-ago-23	**JUNTA PARROQUIAL DE CUMBAYÁ** DESIGNACIÓN DE VICEPRESIDENTE DE LA JUNTA PARROQUIAL RURAL *OBSERVACIÓN: EL OFICIO PGE NO. 03162 DE 8 DE AGOSTO DE 2023 DEJA SIN EFECTO EL PRESENTE PRONUNCIAMIENTO.*	**4**
2	3-ago-23	**MUNICIPIO DE GUALAQUIZA** LICENCIA SIN REMUNERACIÓN PARA UN SERVIDOR PÚBLICO DE CARRERA	**11**
3	3-ago-23	**INSTITUTO DE FOMENTO A LA CREATIVIDAD Y LA INNOVACIÓN** FONDOS ESTATALES	**17**
4	4-ago-23	**AGENCIA DE REGULACIÓN Y CONTROL DE LAS TELECOMUNICACIONES ARCOTEL** PRÓRROGA DE TÍTULOS HABILITANTES	**26**
5	8-ago-23	**JUNTA PARROQUIAL DE RICAURTE** DESIGNACIÓN DE VICEPRESIDENTE DE LA JUNTA PARROQUIAL RURAL	**34**
6	8-ago-23	**SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN** PLANES INSTITUCIONALES	**39**
7	16-ago-23	**AGENCIA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE SALUD Y MEDICINA PREPAGADA ACESS** RECURSO DE REVISIÓN, REVISIÓN DE OFICIO, DELEGACIÓN	**49**
8	31-ago-23	**CONSEJO DE LA JUDICATURA** IMPUTACIÓN DE TIEMPO DE FUNCIONES PRORROGADAS PARA SEGUNDO PERÍODO	**56**
9	31-ago-23	**CONSEJO DE EDUCACIÓN SUPERIOR** RÉGIMEN ESPECIAL DE TRABAJO DEL PERSONAL ACADÉMICO DE LAS IES PRIVADAS	**62**

PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

Oficio Nº 03092

Quito, D.M. 01 AGO 2023

Magíster
Pedro José Tapia Cortés
PRESIDENTE DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PARROQUIAL RURAL DE CUMBAYÁ
Presente.-.

De mi consideración:

Con relación a su oficio No. 01-GPC-PJTC-2023, de 16 de mayo de 2023, ingresado en la Procuraduría el mismo día, mediante el cual formuló la siguiente consulta:

> **"(...) existe la particularidad de que todos los vocales elegidos por votación popular son hombres, por tanto, es aplicable el proceso de elección de los vocales electos sin respetar al (sic) orden del vocal más votado conforme los artículos 66 y 67.v del COOTAD? o en *contrario sensu* al no aplicar el principio de paridad de género es aplicable la posesión del vicepresidente respetando el orden de votación alcanzado en el proceso electoral respectivo, conforme el inciso final del artículo 317 del COOTAD?".**

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. Mediante oficio No. 03-GPC-PJTC-2023, de 17 de mayo de 2023, ingresado en esta Procuraduría el mismo día, usted remitió *"las credenciales de los vocales electos"* del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Cumbayá (en adelante, *"GADP Cumbayá"*), como alcance a su oficio de consulta.

1.2. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender su consulta, mediante oficios Nos. 02180 y 02181, de 19 de mayo de 2023, la Procuraduría General del Estado solicitó al Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (en adelante, *"CONAGOPARE"*) y al Consejo Nacional Electoral (en adelante, *"CNE"*) respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de la consulta.

1.3. Los requerimientos realizados por este organismo fueron atendidos mediante comunicaciones recibidas en esta Procuraduría, en su orden: *i)* por la Secretaria General del CNE, con oficio No. CNE-SG-2023-2543-OF, de 25 de mayo de 2023, ingresado en

el correo institucional único de esta Procuraduría el mismo día, al cual se adjuntó el criterio jurídico de la Directora Nacional de Asesoría Jurídica, contenido en memorando No. CNE-DNAJ-2023-1002-M, de 12 del mismo mes y año; y, *ii)* por la Presidenta Nacional del CONAGOPARE, con oficio No. 248-23-LB-P-CONAGOPARE de 30 de mayo de 2023, ingresado en el correo institucional único de este organismo el mismo día, al cual se adjuntó el criterio jurídico de la Directora Nacional de Asesoría Jurídica contenido en memorando No. DNAJ-2023-238 de 29 de mayo del presente año.

1.4. El Informe Legal No. 02-CC-GADPRC, de 16 de mayo de 2023, suscrito por el Asesor Jurídico del GADP Cumbayá, citó los artículos 226, 227 y 238 de la Constitución de la República del Ecuador[1] (en adelante, *"CRE"*); 63, 66, 67 letra v), y 317 inciso final del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización[2] (en adelante, *"COOTAD")*; con fundamento en los cuales concluyó:

> **"4. CONCLUSIÓN**
>
> De lo revisado en el ordenamiento jurídico aplicable se concluye que, con la reforma introducida en el COOTAD, se cambia la forma de elección del vicepresidente de la Junta Parroquial, para la lo (sic) cual es imperativo la aplicación de los principios de equidad y paridad de género conforme las disposiciones establecidas en los artículos 66 y 67.v del COOTAD.
>
> En el caso del Gad Parroquial de Cumbayá, **en razón de que la totalidad de los vocales elegidos son hombres no es aplicable el principio de paridad de género, por tanto, conforme al inciso final del artículo 317 del COOTAD es pertinente** acatar esa disposición normativa y **posesionar al vicepresidente respetando el orden de votación alcanzado en el proceso electoral respectivo**" (el resaltado me corresponde).

1.5. El criterio jurídico del CNE, además de las normas invocadas por la entidad consultante, citó el artículo 255 de la CRE; luego de lo cual manifestó y concluyó lo siguiente:

> **"1. Antecedentes:**
>
> A través de oficio s/n de 13 de abril de 2023, receptado el 14 de abril de 2023 en la Secretaría General del Consejo Nacional Electoral, el señor Edwin René Naranjo Tituaña, Vocal Principal electo de la Junta Parroquial Rural de Cumbayá, del cantón Quito, provincia de Pichincha presentó una solicitud de criterio jurídico, que en su petición dice lo siguiente: *"(...) Con los antecedentes expuesto (sic) solicito muy comedidamente se digne dispone (sic) a quien corresponda emita un criterio jurídico sobre la aplicación del Art. 317, para la posesión en el orden que les corresponde a los vocales electos de acuerdo a la votación obtenida por cada uno de ellos, en este caso".*

[1] *CRE, publicada en el Registro Oficial No 449 de 20 de octubre de 2008.*
[2] *COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.*

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

03092

(...)

3. Análisis jurídico:

(...) los vocales que conformarán la Junta Parroquial (...) son vocales de género masculino; por consiguiente, los miembros de esta Junta Parroquial Rural se encuentran fácticamente impedidos de observar los principios de equidad y paridad de género contemplados en los artículos 66 y 67 literal v) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Por consiguiente, **los miembros de la Junta Parroquial Rural, en uso de sus atribuciones legales, deberán elegir de entre sus miembros a su Vicepresidente** (el resaltado me corresponde).

El alcance de aplicación del tercer inciso del artículo 317 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización es para la sesión inaugural de la Junta Parroquial Rural (...). En este sentido, **en la sesión inaugural de la Junta Parroquial Rural (...) respetarán el orden de votación, para constituir el órgano legislativo y designar las autoridades de Presidente y Vicepresidente de la Junta Parroquial Rural** (el resaltado me corresponde).

4. Criterio jurídico:

(...) la aplicación del tercer inciso del artículo 317 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización no constituye una regla de selección de las autoridades y solo corresponde a la sesión inaugural de la Junta Parroquial Rural".

1.6. Por su parte, el criterio jurídico del CONAGOPARE, además de las normas ya señaladas, citó adicionalmente los artículos 82 de la CRE; 71 del COOTAD; y, 14 del Código Orgánico Administrativo[3] (en adelante, *"COA"*); con fundamento en los cuales concluyó lo siguiente:

"V. CONCLUSIÓN

(...)

En el caso del interrogante (...) Ambas alternativas llevan a resolver el caso, se pudiera aplica (sic) el método que establece el artículo 67.v) del COOTAD, respecto a una elección interna de entre sus miembros, como también se podría aplicar el método del artículo 317 inciso tercero del mismo cuerpo legal, respetando el principio del vocal más votado alcanzado en el proceso electoral, y simplemente se ratificaría la designación en la sesión inaugural. Para cualquiera de las dos alternativas, la junta parroquial rural entra a decidir en la sesión inaugural. La potestad de elegir y decidir radica única y

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

exclusivamente en los miembros de la junta parroquial rural" (el subrayado corresponde al texto original).

1.7. De lo expuesto se observa que, el informe jurídico de la entidad consultante coincide con los criterios jurídicos del CNE y del CONAGOPARE al precisar que, para el caso en que la totalidad de los vocales elegidos del gobierno autónomo descentralizado parroquial (en adelante, *"GADp"*) sean hombres y consecuentemente no sea aplicable el principio de paridad de género, es pertinente posesionar al Vicepresidente respetando el orden de votación alcanzado en el proceso electoral respectivo, de conformidad con el inciso final del artículo 317 del COOTAD, especificando el CNE que el alcance de dicha norma es únicamente para la sesión inaugural.

Por su parte, el CNE y el CONAGOPARE consideran además procedente la posibilidad de realizar una elección interna entre los miembros del correspondiente GADp para elegir a su Vicepresidente.

2. 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 las autoridades competentes, considerando para el efecto que los servidores públicos solo pueden ejercer las competencias y facultades atribuidas en el ordenamiento jurídico.

El artículo 238 de la CRE prevé que constituyen gobiernos autónomos descentralizados (en adelante, *"GAD"*), las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales. Al respecto, el artículo 239 ibídem señala que el régimen de los GAD se regirá por la ley correspondiente.

Por su parte, el artículo 255 de la CRE dispone que cada parroquia rural tendrá una *"junta parroquial* ***conformada por vocales de elección popular****, cuyo vocal más votado la presidirá"*, reiterando que: *"****La conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales estarán determinadas en la ley****"* (el resaltado me corresponde).

En tal sentido, el artículo 1 del COOTAD establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: *"****el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados*** *y los regímenes especiales"*, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera (el resaltado me corresponde). Con tal antecedente, el artículo 63 ibídem define a los GADp como personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y

financiera, *"integrados por los órganos previstos en este Código para el ejercicio de las competencias que les corresponden"*.

El artículo 66 del COOTAD, sustituido por la letra b) del artículo 167 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas- Código de la Democracia, Código de la Democracia[4] (en adelante *"LORCD"*), determina que la junta parroquial rural es el órgano de gobierno de la parroquia rural, integrado por los vocales elegidos por votación popular, de entre los cuales el más votado lo presidirá, con voto dirimente, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral, especificando que: *"**Para la elección del vicepresidente o vicepresidenta se observarán los principios de equidad y paridad de género**"* (el resaltado me corresponde).

En el mismo sentido, la letra v) del artículo 67 del COOTAD, agregado por la letra c) del artículo 167 de la LORCD, establece entre las atribuciones de los GADp la siguiente:

> "**Elegir de entre sus miembros a la vicepresidenta o vicepresidente** de la Junta Parroquial para lo cual se **deberá tener en cuenta los principios de paridad y alternabilidad entre el Presidente o Presidenta y la vicepresidenta** (sic) **y el vicepresidente o vicepresidenta**" (el resaltado me corresponde).

El artículo 71 del COOTAD, también reformado, prevé que, en caso de ausencia temporal mayor a tres días o definitiva de la presidenta o del presidente del GADp, 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).

Por otro lado, el inciso final del artículo 317 del COOTAD, materia de su consulta, el cual no ha sido objeto de reforma, al referirse a la sesión inaugural y la conformación de los órganos legislativos de los GADp determina lo siguiente:

> "Las juntas parroquiales rurales procederán a posesionar, **respetando el orden de votación alcanzado** en el proceso electoral respectivo, **al vocal más votado como** presidente o presidenta, **vicepresidente o vicepresidenta** y vocales en su orden. (...)" (el resaltado me corresponde).

En este orden de ideas, es pertinente considerar el momento a partir del cual empiezan a regir las normas, según el artículo 6 del Código Civil[5] (en adelante, *"CC"*), el cual dispone que: *"La ley **entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro***

---

[4] *LORCD, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 134 de 03 de febrero de 2020.*
[5] *Código Civil, Codificación 10, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.*

Oficial y por ende será obligatoria *y se entenderá conocida de todos desde entonces".* Concordante, 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:* ***no tiene efecto retroactivo****; (...)"* (el resaltado me corresponde).

Con relación al tema, mediante pronunciamiento contenido en oficio No. 12178 de 22 de enero de 2021, la Procuraduría General del Estado se pronunció respecto a la aplicación de los artículos 66 y 67 letra v) (reformados) del COOTAD, cuyos textos se encuentran vigentes y se refieren al mecanismo para designar al vicepresidente o vicepresidenta del GADp. Dicho pronunciamiento concluyó lo siguiente:

> **"3.- Pronunciamiento. -**
>
> (...) **la modificación del mecanismo para la designación del vicepresidente del GAD Parroquial, establecido por la reforma a la letra v) del artículo 67 del COOTAD, rige a partir de su promulgación en el Registro Oficial hacia el futuro**, de modo que se aplicará en una subsiguiente ocasión en que, por cualquiera de las causales previstas en la ley, deba designarse vicepresidente del GAD Parroquial" (el resaltado me corresponde).

De lo expuesto se observa que: *i)* la reforma introducida por la LORCD modificó los artículos 66 y 67 letra v) del COOTAD, respecto de la forma de elección del vicepresidente de los GADp, que ha pasado de corresponder al segundo vocal más votado, a ser designado mediante una elección en la que se observarán los principios de equidad, paridad y alternabilidad de género; y, *ii)* de acuerdo con el inciso final del artículo 317 del COOTAD, en la sesión inaugural, para la conformación de los órganos legislativos de los GADp, se procederá a posesionar al vocal más votado como Vicepresidente o Vicepresidenta, respetando el orden de votación alcanzado en el proceso electoral respectivo.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de su consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 66 y 67 letra v) del COOTAD, para la elección del vicepresidente 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 le corresponderá al del Presidente del mencionado nivel de gobierno, 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.

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

03092

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. Shiram Diana Atamaint Wamputsar,
Presidenta del Consejo Nacional Electoral - CNE

Ing. Pabel Antonio Campos Centeno,
Presidente del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador – CONAGOPARE.

Anexo: *Oficio No. 12178 de 22 de enero de 2021.*

PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

Oficio No. 03122

Quito, D.M., 03 AGO 2023

Ingeniero
Francis German Pavón Sanmartín
ALCALDE
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE GUALAQUIZA
Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. GADMG-A-2023-111-OF, de 20 de marzo de 2023, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 22 de los mismos mes y año, se formuló la siguiente consulta:

> **"¿Cuál es la correcta inteligencia y aplicación del Art. 28 de la Ley Orgánica del Servicio Público y Art. 93 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones políticas de la república del Ecuador Código de la Democracia (sic); en cuanto a la fecha que comienza la licencia sin remuneración de un servidor público de carrera que es candidato a Concejal Urbano, la fecha de la inscripción de su candidatura o la razón de la ejecutoria de la misma?".**

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. 01560 y 01561, de 31 de marzo de 2023, la Procuraduría General del Estado solicitó al Consejo Nacional Electoral (en adelante *CNE*) y al Ministerio del Trabajo (en adelante *MDT*), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de la consulta. Con oficios Nos. 01842 y 01844 de, 20 de abril de 2023, este organismo insistió en dichos pedidos al CNE y al MDT, respectivamente.

1.2. Los requerimientos realizados por este organismo fueron atendidos mediante comunicaciones recibidas en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado, en su orden por: *i)* el Secretario General del CNE, con oficio No. CNE-SG-2023-2308-OF, de 09 de mayo de 2023, ingresado al día siguiente, al que se adjuntó el memorando No. CNE-DNAJ-2023-0954-M de 8 de mayo del presente año, suscrito por la Directora Nacional de Asesoría Jurídica de dicho organismo; y, *ii)* por la Subsecretaria Interinstitucional de Servicio Público, Trabajo y Empleo, encargada, del MDT, mediante

oficio No. MDT-SISPTE-2023-0259-O, de 21 de mayo de 2023, ingresado al día siguiente.

1.3. El informe jurídico del Procurador Síndica del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Gualaquiza (en adelante *GADM Gualaquiza*), contenido en memorando No. GADMG-PS-2023-065M, de 6 de febrero de 2023, citó los artículos 82, 113 numeral 6 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador[1] (en adelante *CRE*); 93, 96 numeral 6 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador Código de la Democracia[2] (en adelante *LOE*); 28 letra e) de la Ley Orgánica del Servicio Público[3] (en adelante *LOSEP*); y, 44 del Reglamento General a la LOSEP[4] (en adelante *RGLOSEP*); con fundamento en los cuales analizó y concluyó:

> "**CUARTO. – CONCLUSION (sic). -**
>
> Luego del respectivo análisis, es menester indicar que los servidores públicos estamos sujetos a la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento, y como Norma Suprema se encuentra nuestra Constitución de la República del Ecuador en donde claramente indica que **las servidoras o servidores públicos**, podrán candidatizarse y gozarán de licencia sin sueldo **desde la fecha de inscripción de sus candidaturas hasta el día siguiente de las elecciones, por lo tanto la fecha que comienza la licencia sin remuneración de un servidor público de carrera que es candidato a Concejal Urbano, es la fecha de la inscripción de su candidatura**." (el resaltado corresponde al texto original)

1.4. Por su parte, el criterio jurídico del CNE, en base a las normas señaladas por la entidad consultante, concluyó:

> "(...) con base a los artículos 93 inciso primero y articulo (sic) 96 numeral 6 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia; y, artículo 28 literal e) de la Ley Orgánica del Servicio Público, en los cuales manifiestan que **la licencia sin remuneración de un servidor público que participe como candidato a elección popular es a partir de la inscripción de su candidatura y la misma se encuentre en firme**. Se considera que **la candidatura se encuentra en firme cuando no tiene recursos administrativos o jurisdiccionales electorales pendientes, lo cual es verificable mediante certificaciones emitidas tanto por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral**." (el resaltado me corresponde).

1.5. Finalmente, el criterio jurídico del MDT, además de las normas referidas por la entidad consultante y el CNE, citó los artículos 425 de la CRE; 3 y 52 letras a), k) y m) de la LOSEP; y, 1 y 119 del RGLOSEP; luego de lo cual analizó y concluyó:

> "En ese sentido, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, textualmente añada (sic) en su artículo 93, que **las candidaturas se considerarán inscritas de forma oficial únicamente luego de la resolución en firme**

---

[1] *CRE, publicada en el Registro Oficial No 449 de 20 de octubre de 2008.*
[2] *LOE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 578 de 27 de abril 2009.*
[3] *LOSEP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.294 de 6 de octubre 2010.*
[4] *RGLOSEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 1 de abril 2011.*

que las califique, que constituye el acto por el cual el organismo electoral competente acepta su inscripción, lo cual no se contrapone a lo establecido por la Constitución de la República, la LOSEP ni su Reglamento General, toda vez que aclara que el momento en el que se considerará inscrita una candidatura a elección popular, será cuando se cuente con la resolución en firme que la califique (el resaltado me corresponde).

4.- ABSOLUCIÓN DE CONSULTA:

(...) es criterio de este Ministerio concluir, que conforme lo determinan de manera expresa el artículo 113 de la Constitución de la República del Ecuador, el artículo 28 letra e) de la Ley Orgánica del Servicio Público y el artículo 44 de su Reglamento General, **la licencia sin remuneración para las o los servidores públicos de carrera que vayan a participar como candidata o candidato de elección popular, iniciará a partir de la fecha de inscripción de la candidatura** y durará hasta el día siguiente de las elecciones; **para lo cual, se deberá entender como inscrita** la candidatura, **cuando se cumpla la disposición legal descrita en el artículo 93 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones políticas de la República del Ecuador**, Código de la Democracia." (el resaltado me corresponde).

1.6. De lo expuesto se desprende que el informe jurídico del GADM de Gualaquiza y los criterios jurídicos del CNE y del MDT coinciden en señalar que la licencia sin remuneración de los servidores públicos de carrera, para participar como candidatos de elección popular, inicia desde la fecha de la inscripción de la candidatura.

Al respecto, el CNE y el MDT aclaran que la inscripción de la candidatura debe encontrarse en firme, para lo cual, no deben existir recursos administrativos o jurisdiccionales electorales pendientes, conforme lo establecido en el artículo 93 de la LOE.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la consulta planteada, el análisis abordará los siguientes puntos: *i)* La licencia sin remuneración de los servidores públicos de carrera para participar como candidatos de elección popular; y, *ii)* Momento en el cual las candidaturas se consideran inscritas, según lo previsto en el artículo 93 de la LOE.

2.1. La licencia sin remuneración de los servidores públicos de carrera para participar como candidatos de elección popular. –

De acuerdo con lo previsto en el numeral 6 del artículo 113 de la CRE, los servidores públicos que no sean de libre nombramiento y remoción o de periodo fijo y los docentes, podrán candidatizarse y *"**gozarán de licencia sin sueldo desde la fecha de inscripción de sus candidaturas** hasta el día siguiente de las elecciones, y de ser elegidos, mientras ejerzan sus funciones"*, en armonía con lo determinado en el numeral 6 del artículo 96 de la LOE (el resaltado me corresponde).

De acuerdo con el primer inciso del artículo 229 de la CRE, son servidores públicos *"todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten*

servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público". Similar disposición consta en el artículo 4 de la LOSEP.

Por su parte, el inciso primero del artículo 3 de la LOSEP, al referirse a su ámbito, establece que sus disposiciones son de *"aplicación obligatoria, en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública"*, incluyendo a *"Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales"*, según su numeral 2.

En relación a los derechos de los servidores públicos, la letra g) del artículo 23 de la LOSEP incluye el *"Gozar de vacaciones, licencias, comisiones y permisos de acuerdo con lo prescrito en esta Ley"*. En este sentido la letra e) del artículo 28 de la LOSEP, materia de su consulta, señala que se podrá conceder licencia sin remuneración a los servidores públicos para participar como candidatos de elección popular, *"**desde la fecha de inscripción de su candidatura hasta el día siguiente de las elecciones, en caso de ser servidor de carrera de servicio público**"* (el resaltado me corresponde).

Concordante, el artículo 44 del RGLOSEP establece que: *"A la o el **servidor público de carrera que vaya a participar como** candidata o **candidato** de elección popular **se le otorgará licencia sin remuneración** por el tiempo que dure el proceso electoral **a partir de la fecha de la inscripción de la candidatura**"* y, de ser elegido, se extenderá la licencia por todo el tiempo que dure en el ejercicio del puesto de elección popular. El inciso quinto del artículo ibídem agrega que, previa la concesión de esta licencia, el servidor *"en el término de tres días presentará a la UATH, la certificación de su participación como candidata o candidato"*, igualmente si es electo el nombramiento expedido por el CNE (el resaltado me corresponde).

De lo manifestado se observa que: *i)* entre los derechos de los servidores públicos consta el gozar de vacaciones, licencias, comisiones y permisos, de acuerdo con lo prescrito en la LOSEP; *ii)* la licencia sin remuneración a los servidores públicos para participar como candidatos de elección popular comienza desde la fecha de inscripción de su candidatura, en caso de ser servidores de carrera; y, *iii)* previo a la concesión de la respectiva licencia, el servidor, en el término de tres días, presentará a la UATH la certificación de su participación como candidato.

2.2. Momento en el cual las candidaturas se consideran inscritas, según lo previsto en el artículo 93 de la LOE. -

El artículo 93 reformado[5] de la LOE, ubicado en el inciso primero del Título I *"DE LA FUNCIÓN ELECTORAL"*, Capítulo VII *"DEL SUFRAGIO"*, Sección III *"PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS POR PARTE DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS"*, materia de su consulta, prevé que: *"**Las candidaturas se considerarán inscritas de forma oficial únicamente luego de la resolución en firme que las califique**,*

[5] *El artículo 93 de la LOE fue reformado por el artículo 11 de la Ley Orgánica Reformatoria a la LOE, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 634 de 6 de febrero de 2012; y, por el artículo 37 de la Ley Orgánica Reformatoria a la LOE publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 134 de 3 de febrero de 2020.*

que constituye el acto por el cual el organismo electoral competente acepta su inscripción".

Al respecto, el artículo 98 ibídem establece que, una vez que la organización política realice la proclamación de las candidaturas, las presentará para su inscripción cuando menos cien días antes del día de las elecciones, fecha a partir de la cual el CNE y las juntas electorales regionales, provinciales, distritales y la especial del exterior *"se instalarán en sesión permanente **para su calificación**"* (el resaltado me corresponde).

En este sentido, el artículo 106 de la LOE determina que, si el CNE o la junta electoral *"negaren la solicitud de inscripción de una candidatura"*, se podrá *"recurrir de la negativa para ante el Tribunal Contencioso Electoral, dentro de dos días de producida la negativa"*. Concordante, el artículo 11 del Reglamento para la Inscripción y Calificación de Candidaturas de Elección Popular[6] contempla que: *"**Las candidaturas se considerarán inscritas de forma oficial únicamente luego de la resolución en firme que las califique**"*, que constituye el acto por el cual el organismo electoral competente acepta su inscripción (el resaltado me corresponde).

Finalmente, el numeral 7 del artículo 3 de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional[7], en armonía con el numeral 1 del artículo 18 del Código Civil[8], prevé que: *"Cuando el sentido de la ley es claro, se atenderá su tenor literal"*. De igual forma, el numeral 5 del artículo 3 de la LOGJCC añade 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"*.

De lo expuesto se observa que: *i)* la LOE regula el procedimiento de inscripción de las candidaturas de las organizaciones políticas que inicia con la proclamación y solicitud de inscripción; *ii)* las candidaturas se considerarán inscritas de forma oficial únicamente luego de la resolución en firme que las califique; y, *iii)* la resolución de calificación constituye el acto por el cual el organismo electoral competente acepta la inscripción.

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 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 18 numeral 1 del Código Civil, la fecha de inicio de la licencia sin remuneración establecida en la letra e) del artículo 28 de la Ley Orgánica del Servicio Público para los servidores de carrera, comienza a partir de que exista la resolución en firme que califique la respectiva candidatura, según lo determinado en los artículos 93 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador

---

[6] *Reglamento para la inscripción y calificación de candidaturas de elección popular, contenido en la Resolución No. PLE-CNE-1-11-8-2020, publicada en la Edición Especial No.888 de 17 de agosto de 2020. Codificación publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 61 de 12 de mayo de 2022.*
"Art. 1.- Ámbito.- (Sustituido por el Art. 1 de la Res. PLE-CNE-3-5-5-2022, R.O. 57-4S, 6-V-2022). - El presente Reglamento norma a las organizaciones políticas y alianzas electorales que aspiran participar en los procesos electorales convocados por el Consejo Nacional Electoral, para la inscripción y calificación de candidatas y candidatos a dignidades de elección popular".
[7] *LOGJCC, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.*
[8] *CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.*

Código de la Democracia y 11 del Reglamento para la Inscripción y Calificación de Candidaturas de Elección Popular.

El presente pronunciamiento se limita a la inteligencia 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. Msc. Shiram Diana Atamaint Wamputsar,
Presidenta del Consejo Nacional Electoral

Arq. Patricio Donoso Chiriboga,
Ministro del Trabajo

PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

Oficio No. 03120

Quito, D.M., 03 AGO 2023

Señor
Jorge Xavier Carrillo Grandes
DIRECTOR EJECUTIVO
INSTITUTO DE FOMENTO A LA CREATIVIDAD Y LA INNOVACIÓN
Presente.-.

De mi consideración:

Con relación a su oficio No. IFCI-DE-2023-0147-OF, de 23 de marzo de 2023, ingresado en el correo institucional único de esta Procuraduría el 4 de abril de 2023, mediante el cual se formularon las siguientes consultas:

> ***"Consulta 1:***
>
> ***¿La aplicación de la disposición general tercera del Reglamento a la Ley Orgánica de Simplificación Tributaria (sic), su aplicabilidad para sustentar los desembolsos efectuados por los beneficiarios del Fondo de Fomento de la Cultura, las Artes y la Innovación, (sic) es para todos los convenios que a la fecha estén pendientes de cierre esto incluye aquellos convenios de los años anteriores a la expedición de la citada norma (2017 al 2020) y aquellos posteriores desde su entrada en vigencia?***
>
> ***Consulta 2:***
>
> ***¿Para todos (sic) convenios de fomento que se encuentren en proceso de cierre, la justificación de los gastos efectuados por los beneficiarios del Fondo de Fomento de la Cultura las Artes y la Innovación pueden ser justificados mediante la presentación de comprobantes de venta autorizados, y en caso de no tenerlos es factible presentar una declaración juramentada con el detalle del proveedor, el bien o el servicio adquirido (sic) la fecha (sic) la cantidad y el valor de las operaciones efectuadas con cargo a dicho fondo, así como cualquier otra información relevante que demuestre el destino de los valores recibidos del mencionado fondo, siendo ambas formas válidas de conformidad con la disposición general tercera del Reglamento a la Ley Orgánica de Simplificación Tributaria?".***

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. 01702, 01703 y 01704, de 11 de abril de 2023, la Procuraduría General del Estado solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, *"MEF"*);

al Ministerio de Cultura y Patrimonio (en adelante, *"MCP"*); y al Servicio de Rentas Internas (en adelante, *"SRI"*), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de las consultas. Con oficios No. 01934, 01935 y 01936, de 28 de abril de 2023, se insistió en dichos requerimientos al SRI, al MEF y al MCP.

1.2. Los requerimientos realizados por este organismo fueron atendidos únicamente por el Ministro del MEF, mediante oficio No. MEF-MEF-2023-0361-O, de 28 de junio de 2023, recibido en esta Procuraduría el mismo día. Por su parte, el SRI y el MCP hasta la presente fecha no han remitido su respuesta.

1.3. El Criterio Jurídico No. IFCI-2023-001 de 22 de marzo de 2023, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica del Instituto de Fomento a la Creatividad y la Innovación (en adelante, *"IFCI"*), citó los artículos 11 número 4, 76 número 5, 82, 131, 377, 378 y 380 número 5 y 6 de la Constitución de la República del Ecuador[1] (en adelante, *"CRE"*); 14, 16 y 22 del Código Orgánico Administrativo[2] (en adelante, *"COA"*); 105, 110, 112, 131 y 139 de la Ley Orgánica de Cultura[3] (en adelante, *"LOC"*); 6 del Código Civil[4] (en adelante, *"CC"*); 83 del Reglamento General a la LOC[5] (en adelante, *"RLOC"*); la Disposición General Tercera del Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria[6] (en adelante, *"RLOSPT"*); 8 número 1 del Acuerdo Ministerial No. MCYP-MCYP-2021-0124-A que contiene el Reglamento de Administración del Fondo de Fomento de las Artes, la Cultura y la Innovación[7] (en adelante, *"RAFFACI"*); y, 5 de la Resolución No. DIR-IFCI-010-2022-SE, que contiene el Reglamento para la Administración de las líneas de Financiamiento de las Artes y la Creatividad y Creación Cinematográfica y Audiovisual del Fondo de Fomento de las Artes, la Cultura y la Innovación, para recursos no reembolsables[8] (en adelante, *"RALFACCCA"*), con fundamento de los cuales concluyó:

> "Consulta 1:
>
> (...)
>
> La Disposición General Tercera del Reglamento de simplificación tributaria (sic), establece la forma en que los beneficiarios justificaran (sic) los gastos realizados por ellos, de los recursos otorgados del Fondo de Fomento de la Cultura las Artes y la Innovación.

---

[1] *CRE publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de agosto de 2008.*
[2] *COA publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31, del 7 de julio de 2017.*
[3] *LOC publicada en Sexto Suplemento del Registro Oficial No. 913, de 30 de diciembre de 2016.*
[4] *CC Codificación 2005-010, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46, del 24 de junio de 2005.*
[5] *RLOC publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 8, de 6 de junio de 2017.*
[6] *RLOSPT expedido mediante Decreto Ejecutivo No. Decreto 1114, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 260, del 4 de agosto de 2020.*
[7] *RAFFACI, expedido mediante Acuerdo Ministerial Nro. MCYP-MCYP-2021-0124-A, de 01 de octubre de 2021. No consta publicado en el Registro Oficial, pero consta en la página oficial del Ministerio de Cultura y Patrimonio https://contenidos.culturaypatrimonio.gob.ec/wp-content/uploads/MCYP-MCYP-2021-0124-A.pdf.*
[8] *RAFACAF, expedido mediante resolución No. DIR-IFCI-010-2022-SE de 15 de noviembre de 2022 (no se encuentra publicada en la página web del IFCI http://creatividad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/01/A3-1.pdf*

Respecto a la temporalidad de los convenios que abarca la norma, serán todos aquellos que estuvieren en proceso de ejecución o pendientes de cierre, esto quiere decir, de años anteriores y posteriores al 2020, fecha en la que se expidió dicho Reglamento, ya que su contenido o alcance normativo es el otorgar, permitir facultar (sic), dar el derecho a justificar los desembolsos efectuados por los beneficiarios bajo las modalidades previstas por la norma en análisis.

Respecto de la Consulta 2:

(...)

La Disposición General Tercera en su texto literal establece: "***TERCERA:*** ***Exclusivamente para sustentar los desembolsos efectuados por los beneficiarios del Fondo de Fomento de la Cultura, las Artes y la Innovación, establecido por la Ley Orgánica de Cultura, sin perjuicio de sustentarlos en comprobantes de venta autorizados, dichos beneficiarios podrán presentar una declaración juramentada con el detalle del proveedor, el bien o servicio adquirido, la fecha, la cantidad y el valor de las operaciones efectuadas con cargo a dicho fondo. En la declaración juramentada se podrán incluir además otra información relevante que demuestre el destino de los valores recibidos del mencionado fondo*** (el resaltado corresponde al texto original).

Al utilizar las palabras '***sin perjuicio de sustentar en comprobantes de venta autorizados***', quiere decir que, a más de esta modalidad puede utilizar otra forma de justificar los gastos siendo la declaración juramentada el otro mecanismo de sustento (el resaltado corresponde al texto original).

Posteriormente se armoniza la normativa secundaria por la autoridad competente **con la expedición por parte de la Ministra de Cultura del Acuerdo Ministerial No. MCYP-MCYP-2021-0124-A y de las diferentes resoluciones emitidas por el Director Ejecutivo del IFCI**, tal como la Resolución DIR-IFCI-010-2022-SE, en **donde** las dos normativas **establecen como formas de justificar los desembolsos por parte de los beneficiarios cualquiera de las siguientes modalidades**:

1.- Comprobantes de venta legalmente autorizados.
2.- **Declaración juramentada** con el detalle del proveedor, el bien l (sic) servicio adquirido, fecha, cantidad, y valor de las operaciones efectuadas con cargo a los recursos asignados (el resaltado me corresponde).

En tal virtud, **conforme a las disposiciones** legales reglamentarias antes citadas **es válida cualesquiera de las dos modalidades para justificar los desembolsos realizados por los beneficiarios; comprobantes de venta o declaraciones juramentadas** con el detalle del proveedor, el bien el servicio adquirido, fecha, cantidad, y valor de las operaciones efectuadas con cargo a los recursos asignados (el resaltado me corresponde).

Cabe indicar que **le corresponde al administrador del convenio realizar un análisis técnico profesional**, utilizando la sana crítica, lógica, discrecionalidad reglada, a través del seguimiento de la ejecución del proyecto, informes técnicos y financieros, **verificar la utilización efectiva de los recursos, bajo las modalidades de justificación que presentaren los beneficiarios**" (el resaltado me corresponde).

1.4. Por su parte, el criterio jurídico del MEF se limitó en señalar que: *"no es posible establecer un pronunciamiento respecto a la consulta formulada"*, sugiriendo que la misma sea dirigida al MCP, o en su defecto al SRI, como parte de la Administración Tributaria Central.

2.- Análisis. -

Para facilitar el estudio de las consultas planteadas, el análisis abordará los siguientes puntos: *i)* El Fondo de Fomento de las Artes, la Cultura y la Innovación y su asignación de conformidad con lo previsto en la LOC y el RLOC; *ii)* El control del uso de los recursos del Fondo de Fomento de las Artes, la Cultura y la Innovación por parte del IFCI; y, *iii)* La temporalidad de la vigencia de la Disposición General Tercera del RLOSPT.

2.1. El Fondo de Fomento de las Artes, la Cultura y la Innovación y su asignación de conformidad con lo previsto en la LOC y el RLOC. -

El artículo 377 de la CRE establece que el sistema nacional de cultura (en adelante, *"SNC"*) tiene como finalidad fortalecer la identidad nacional; proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales; *"**incentivar la libre creación artística y la producción, difusión, distribución y disfrute de bienes y servicios culturales**; y salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural"*. El inciso primero del artículo 378 ibídem precisa que el SNC estará integrado *"por todas las instituciones del ámbito cultural que reciban fondos públicos y por los colectivos y personas que voluntariamente se vinculen al sistema"* (el resaltado me corresponde).

En este contexto, el artículo 110 de la LOC crea el Fondo de Fomento de las Artes, la Cultura y la Innovación (en adelante, *"FFACI"*), de conformidad con lo previsto en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas[9] (en adelante, *"COPLAFIP"*). El inciso segundo del referido artículo determina que dicho fondo *"**asignará recursos, de carácter no reembolsable**, a los creadores, productores y gestores culturales, buscando el fortalecimiento artístico, cultural y creativo de nuestra sociedad"*, con criterios de calidad, diversidad, equidad territorial e interculturalidad. Agrega el artículo ibídem que el FFACI tendrá las siguientes líneas de financiamiento:

> "a) La Línea de Financiamiento de las Artes y la Creatividad, administrada por el Instituto de Fomento de las Artes, Innovación y Creatividad;
> b) La Línea de Financiamiento de la Creación Cinematográfica y Audiovisual, administrada por el Instituto del Cine y la Creación Audiovisual; y,
> c) Otras líneas de financiamiento que podrán ser establecidas por el ente rector de la cultura, destinadas a los ámbitos de la Memoria Social y el Patrimonio u otros, conforme a sus competencias".

Según el inciso primero del artículo 112 de la LOC, el Instituto de Fomento de las Artes, Innovación y Creatividad y el Instituto del Cine y la Creación Audiovisual (actualmente

[9] *COPLAFIP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 306, 22 de octubre 2010.*

fusionados en el IFCI[10]) eran las entidades encargadas de la administración del FFACI en sus dos líneas de financiamiento. Conforme el inciso segundo del mencionado artículo, dichos recursos se administran bajo los criterios y parámetros que establezca el ente rector de la Cultura y Patrimonio, *"**en beneficio de las personas naturales o jurídicas de derecho público o privado**, bajo el principio de no discriminación en el acceso a subvenciones, asignaciones, apoyos y estímulos económicos"* (el resaltado me corresponde).

El artículo 113 de la LOC[11] establece, de forma taxativa, los usos específicos del FFACI. En relación al tema, en pronunciamiento contenido en oficio No. 08698 de 4 de mayo de 2020, la Procuraduría General del Estado analizó lo siguiente:

> "(...) el Fondo de Fomento de las Artes, la Cultura y la Innovación está constituido, entre otros recursos, por los asignados desde el Presupuesto General del Estado, y que **el destino de los recursos de dicho Fondo es el previsto por los artículos 110, 112 y 113 de la LOC y 83 de su Reglamento General. Por tanto, los mencionados recursos deben ser utilizados por el instituto que ejerce su administración para los propósitos previstos por la ley**" (el resaltado me corresponde).

De lo manifestado se desprende que: *i)* el IFCI asigna, a través del FFACI, recursos de carácter no reembolsable a los creadores, productores y gestores culturales, buscando el fortalecimiento artístico, cultural y creativo de la sociedad; y, *ii)* la LOC determina las líneas de financiamiento del FFACI y los usos específicos que se pueden dar a los fondos recibidos por el Estado.

2.2. El control del uso de los recursos del Fondo de Fomento de las Artes, la Cultura y la Innovación por parte del IFCI.-

El inciso segundo del ya citado artículo 378 de la CRE señala que: *"Las entidades culturales que reciban fondos públicos **estarán sujetas a control y rendición de cuentas**"* (el resaltado me corresponde).

El inciso primero del artículo 25 de la LOC establece que le corresponde al MPC ejercer la rectoría del SNC y, al respecto, el inciso primero del artículo 83 del RLOC determina que: *"**El ente rector de la cultura será el encargado de generar los lineamientos***

---

[10] *Decreto Ejecutivo No. 1039, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 209, de 22 de mayo de 2020.*

[11] *LOC, "Art. 113.- De sus Usos.- El Fondo de Fomento de las Artes, la Cultura y la Innovación tendrá los siguientes usos:*
a) El fomento, la promoción y difusión de las actividades de creación artística y producción cultural; y de la creación y producción cinematográfica y audiovisual nacionales independientes;
b) El desarrollo, producción y sostenibilidad de emprendimientos e industrias culturales;
c) El incentivo para el uso de la infraestructura cultural por parte de los creadores y gestores culturales;
d) La formación de públicos a través del acceso de los ciudadanos a dicha infraestructura y el disfrute de una programación artística y cultural diversa y de calidad;
e) La investigación en la creación artística y producción cultural;
f) El fomento para la investigación, promoción y difusión de la memoria social y el patrimonio;
g) El desarrollo de planes, programas y proyectos que promuevan el acceso a la educación y formación continua en artes, cultura y patrimonio; y,
h) Las demás que se establezcan en la presente Ley."

necesarios para la administración del Fondo de Fomento de las Artes, la Cultura y la Innovación" en sus diferentes líneas de financiamiento, "***garantizando el buen manejo de los recursos por parte de las entidades encargadas de su administración***" (el resaltado me corresponde).

Por su parte, la Disposición General Tercera del RLOSPT, materia de sus consultas, prevé:

> "**Tercera:** Exclusivamente para sustentar los desembolsos efectuados por los beneficiarios del Fondo de Fomento de la Cultura, las Artes y la Innovación, establecido por la Ley Orgánica de Cultura, **sin perjuicio de sustentarlos en comprobantes de venta autorizados, dichos beneficiarios podrán presentar una declaración juramentada con el detalle del proveedor, el bien o servicio adquirido, la fecha, la cantidad y el valor de las operaciones efectuadas con cargo a dicho fondo**. En la declaración juramentada se podrán incluir además otra información relevante que demuestre el destino de los valores recibidos del mencionado fondo" (el resaltado me corresponde).

En tal contexto el MCP, como ente rector de la cultura, emitió el Acuerdo Ministerial No. MCYP-MCYP-2021-0124-A, que contiene el RAFFACI, el cual tiene como uno de sus objetivos el establecer las directrices "*para el seguimiento, **control** y evaluación **de la ejecución de la política pública, a través de las asignaciones realizadas a las entidades administradoras de las diferentes líneas de financiamiento***", según lo previsto en el numeral 2 de su artículo 1 (el resaltado me corresponde).

De conformidad con el artículo 7 del RAFFACI, la administración de las líneas de financiamiento la ejercerán las máximas autoridades administrativas de las instituciones determinadas en el artículo 112 de la LOC, facultad que actualmente le corresponde al IFCI, según lo anotado en el acápite anterior, el cual tiene entre sus atribuciones el "***Emitir la normativa para la administración de la línea de financiamiento del fondo que le corresponda; la misma deberá estar alineada a la política pública cultural que desarrolle el ente rector***" y a los criterios que definan los respectivos directorios, de acuerdo con el número 1 del artículo 8 ibídem (el resaltado me corresponde).

Respecto del seguimiento y cierre de los convenios de fomento, el artículo 25 del RAFFACI dispone que los administradores de las líneas de financiamiento, mediante las instancias técnicas que designen, o a través de una asistencia técnica externa, "*tendrán la responsabilidad de realizar el seguimiento técnico y financiero a los proyectos, en función de las obligaciones adquiridas en el convenio de fomento*".

El artículo 26 del RAFFACI, en armonía con lo previsto en el artículo 5 del RALFACCCA, señala que las instituciones administradoras de las líneas de financiamiento emplearán uno o más de los siguientes mecanismos:

> "1. Comprobantes de venta legalmente autorizados;

2. **Declaración juramentada con el detalle del proveedor, el bien o servicio adquirido, fecha, cantidad y valor de las operaciones efectuadas con cargo a los recursos asignados**;

3. La verificación de la obra, cuando ésta constituya en sí misma el objeto del convenio en su totalidad, a través de verificación física, visita en territorio y respaldo documental, según se establezca en el convenio" (el resaltado me corresponde).

Al efecto, el RALFACCCA, expedido por el IFCI en virtud de la atribución conferida por el RAFFACI, tiene por objeto establecer el procedimiento y los instrumentos de carácter técnico que *"**regulan el uso, asignación y administración de los incentivos financieros de carácter no reembolsable provenientes del Fondo de Fomento de las Artes, la Cultura y la Innovación**"*, según lo previsto en su artículo 1 (el resaltado me corresponde).

Finalmente, el Acuerdo No. 004-CG-2023, que contiene las Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que Dispongan de Recursos Públicos[12] (en adelante *"NCI"*), en su numeral 405-06: Formularios y documentos, señala que: *"Las entidades públicas y las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos **emitirán y difundirán los procedimientos, manuales, formularios y formatos que aseguren que las operaciones y actos administrativos** cuenten con la documentación de respaldo, para su verificación posterior, tanto física como digital"* (el resaltado me corresponde).

De lo expuesto se observa que: *i)* al MCP, como ente rector de la cultura, le corresponde generar los lineamientos necesarios para la administración del FFACI, a fin de garantizar el buen manejo de los recursos por parte de las entidades encargadas de su administración; *ii)* la Disposición General Tercera del RLOSPT prevé que, para sustentar los desembolsos efectuados por los beneficiarios del FFACI, sin perjuicio de sustentarlos en comprobantes de venta autorizados, podrán presentar una declaración juramentada con el detalle del proveedor, el bien o servicio adquirido, la fecha, la cantidad y el valor de las operaciones efectuadas con cargo a dicho fondo; y, *iii)* tanto el RAFFACI expedido por el MCP como el RALFACCCA expedido por el IFCI, en ejercicio de sus competencia, señalan que las instituciones administradoras de las líneas de financiamiento emplearán uno o más de los mecanismos ahí previstos, entre los cuales consta los comprobantes de venta legalmente autorizados y las declaraciones juramentadas.

2.3. La temporalidad de la vigencia de la Disposición General Tercera del RLOSPT.-

De acuerdo con el número 1 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional[13] (en adelante, *"LOGJCC"*), cuando existan contradicciones entre normas jurídicas *"se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial, o **la posterior**"* (el resaltado me corresponde).

---

[12] *NCI, contenidas en Acuerdo 004-CG-2023, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 257, de 27 de febrero de 2023.*
[13] *LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52, de 22 de octubre de 2009.*

Respecto de la vigencia de las normas, el artículo 6 del CC establece que: *"La ley entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial (...)"* y según el artículo 7 ibidem: *"La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo (...)"*. En caso de conflicto de una ley posterior con otra anterior se deben aplicar las reglas previstas por dicha norma; así su regla 18a. determina que: *"En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración"*.

Adicionalmente, la Disposición General Tercera del RALFACCCA establece que: *"Los concursos públicos* ***iniciados antes de la vigencia de este Reglamento****, así como, la celebración y* ***ejecución de los convenios consiguientes se sujetarán a lo establecido en el reglamento vigente a la fecha de la convocatoria del concurso****"* (el resaltado me corresponde).

Cabe señalar que la Disposición General Tercera del RLOSPT, a la que se refiere su consulta, fue expedida mediante Decreto Ejecutivo No. 1114, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 260, del 4 de agosto de 2020, por lo que, los requisitos establecidos en la misma para sustentar los desembolsos de recursos públicos destinados al FFACI y entregados a privados, son exigibles desde dicha fecha. Así, la Disposición Final del RLOSPT indica que ese Reglamento General *"entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial"*.

Concordante, la Disposición Final del RAFFACI establece que: *"entrará en vigor a partir de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial"*. De igual manera, la Disposición Final Tercera del RALFACCCA agrega que esa Resolución *"entrará en vigor a partir de la fecha de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial"*.

De lo manifestado se desprende que: *i)* la Disposición General Tercera del RLOSPT rige para lo venidero y sus requisitos tienen vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial; *ii)* la ejecución de los convenios celebrados antes de la vigencia del RALFACCCA se sujetan a lo establecido en el reglamento vigente a la fecha de la convocatoria del concurso que los originó; y, *iii)* tanto el RLOSPT, el RAFFACI y el RALFACCCA, entraron en vigor a partir de su publicación en el Registro Oficial y de su suscripción, respectivamente, sin que se haya previsto una aplicación retroactiva de los mismos.

3. Pronunciamiento. –

Por lo expuesto, en atención a los términos de sus consultas se concluye que, de conformidad con establecido en los artículos 3 número 1 de la LOGJCC, 6 y 7 regla 18a. del CC; la aplicación de la Disposición General Tercera del RLOSPT para sustentar los desembolsos efectuados por los beneficiarios del Fondo de Fomento de la Cultura, las Artes y la Innovación rige para los convenios celebrados con posterioridad a su entrada en vigencia; en consecuencia, los convenios de fomento que se encuentren en proceso de cierre, deberán observar lo establecido en el reglamento vigente a la fecha de la convocatoria del concurso que los originó.

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

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

C.C. Lcda. María Elena Machuca Merino,
Ministra de Cultura y Patrimonio

Mgs. Pablo Arosemena Mariott,
Ministro de Economía y Finanzas

Econ. Francisco Adrián Briones Rugel,
Director General del Servicio de rentas Internas

PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

Oficio Nº 03138

Quito, D.M., 04 de agosto de 2023

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

De mi consideración:

Con relación a su oficio No. ARCOTEL-ARCOTEL-2023-0319-OF, y su alcance contenido en oficio No. ARCOTEL-ARCOTEL-2023-0321-OF, de 21 y 25 de julio de 2023, ingresados en esta Procuraduría el 24 y 25 del mismo mes y año, respectivamente, por los que solicita la reconsideración del pronunciamiento de este organismo contenido en oficio No. 02886, de 18 de julio de 2023, que atendió las consultas relacionadas con la aplicación del artículo 46 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones[1] (en adelante, "*LOT*"), en los siguientes términos:

> "(…) se reconsidere su pronunciamiento efectuado en el oficio No. 02886 de 18 de julio de 2023; y, **se aclare si la figura de la prórroga de los contratos de concesión para salvaguardar el derecho de los abonados/clientes o usuarios a la continuidad de la prestación de los servicios de telecomunicaciones, no solo aplica al caso cuando se debe suscribir un acta de liquidación del título habilitante, sino aplica también a los procesos administrativos en donde el trámite de renovación se encuentre en proceso de desarrollo"**. (Énfasis añadido).

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. ARCOTEL-ARCOTEL-2023-0296-OF, de 30 de junio de 2023, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 3 de julio del presente año, fueron del siguiente tenor:

> ***"¿El numeral 1 del artículo 46 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones prescribe que los títulos habilitantes para la prestación de servicios de telecomunicaciones, con independencia de su clase o duración, se extinguirán por expiración del tiempo de su duración y que no se haya solicitado y resuelto la renovación, para lo cual se deberán tomar las medidas que garanticen la continuidad del servicio?***

[1] *LOT, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 439 de 18 de febrero de 2015.*

¿Debe entenderse esta norma en el contexto de lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, a fin de garantizar la continuidad de los servicios de telecomunicaciones en el caso de que haya expirado el tiempo de duración del título habilitante y no se haya solicitado y resuelto su renovación?

¿Esta norma admite para su aplicación que *(sic)* ***Directorio de la Agencia de Regulación y su Director Ejecutivo, en ejercicio de sus competencias, determine*** *(sic)* ***una prórroga en la vigencia de los contratos de títulos habilitantes hasta que se resuelva su renovación?***

Adicionalmente, a efecto de instrumentar el principio de continuidad consagrado en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, considerando la premisa dispuesta en el numeral 1 del artículo 46 de dicho cuerpo normativo, *¿pueden el Directorio de la ARCOTEL y su Director Ejecutivo, en el marco de sus competencias, y con la finalidad de garantizar la continuidad del servicio, extender el plazo de los contratos de títulos habilitantes hasta que se haya resuelto su renovación?"* (Énfasis añadido).

1.2. El criterio jurídico institucional No. ARCOTEL-CJUR-2023-0009, de 30 de junio de 2023, suscrito por el Coordinador General Jurídico de la ARCOTEL, citó los artículos 261 numeral 10 y 314 de la Constitución de la República del Ecuador[2] (en adelante, *"CRE"*); 4, 20, 40, 46 número 1, 142, 144, 146 y 148 de la LOT; 7 del Reglamento General[3] a la LOT (en adelante, "*RGLOT"*); 161 del Código Orgánico Administrativo[4] (en adelante, "*COA*"); y, la Disposición General Octava de la Reforma y Codificación al Reglamento para Otorgar Títulos Habilitantes para Servicios del Régimen General de Telecomunicaciones y Frecuencias del Espectro Radioeléctrico[5] (en adelante, "*ROTH"*) expedido por el Directorio de la ARCOTEL; con fundamento en los cuales concluyó:

"4. CONCLUSIONES

1. La forma de entender el numeral 1 del artículo 46 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones es que los títulos habilitantes solo se extinguirán si: 1) ha expirado su tiempo; y, 2) no se ha solicitado y no se ha resuelto sobre la renovación. Esto aplicando el principio de continuidad que manda la misma Ley y las normas constitucionales sobre rectoría exclusiva del régimen de telecomunicaciones y provisión de servicios públicos.

2. **Para aplicar el numeral 1 del artículo 46 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, el Directorio de la ARCOTEL y su Director Ejecutivo, tienen competencias suficientes para garantizar la continuidad de los servicios de telecomunicaciones en el caso en el que no se extingan los títulos habilitantes por falta de resolución sobre su renovación**. La Agencia incluso tiene la potestad de extender el proceso de negociación de los contratos, con la finalidad de dar cumplimiento a los principios que rigen el sector de provisión de servicios de telecomunicaciones". (Énfasis añadido).

---

[2] *CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.*
[3] *RGLOT, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 676 de 25 de enero de 2016.*
[4] *COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.*
[5] *ROTH, expedido mediante resolución No. 15-16-ARCOTEL-2019, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial No. 144 de 29 de noviembre de 2019.*

1.3. El pronunciamiento de esta Procuraduría contenido en oficio No. 02886, de 18 de julio de 2023, cuya reconsideración se solicita, consideró los argumentos referidos en el informe jurídico de la ARCOTEL y el criterio jurídico institucional del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información[6] (en adelante, *"MINTEL"*), como organismo rector en la materia, luego de lo cual, concluyó que:

> "En atención a los términos de su primera consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 4 y 46 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, la ARCOTEL tiene la atribución y el deber de adoptar las medidas administrativas necesarias para asegurar la continuidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y los derechos de los usuarios, en todos los procedimientos cuya sustanciación y resolución le corresponde hasta su oportuna y motivada conclusión, incluidos por tanto aquellos que se hubieren iniciado por la solicitud de renovación de título habilitante.
>
> En consecuencia y en aplicación de las mismas normas, respecto de su segunda y tercera consultas se concluye que, **encontrándose pendientes de resolución los procedimientos administrativos a cargo de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, iniciados mediante solicitud de renovación del poseedor del título**, de conformidad con el artículo 196 del Reglamento para Otorgar Títulos Habilitantes para Servicios del Régimen General de Telecomunicaciones y Frecuencias del Espectro Radioeléctrico, **la prórroga del plazo de vigencia de los títulos habilitantes, entre ellos los contratos de concesión, puede ser resuelta por dicha agencia, bajo su exclusiva responsabilidad, como medida administrativa tendiente a asegurar la continuidad en la prestación del servicio y los derechos de los usuarios**." (Énfasis añadido).

2. El pedido de reconsideración y su alcance. -

2.1. El pedido de reconsideración refiere como antecedente que el pronunciamiento contenido en oficio No. 02886, de 18 de julio de 2023, *"deja absolutamente claro"* que la ARCOTEL, *"en los tramites* (sic) *de renovación que se encuentre ejecutando, puede adoptar como una de las medidas administrativas, la prórroga de la vigencia de los títulos habilitantes respectivos"*; y, agrega:

> "(…) la respuesta puede generar confusión, al mencionar que esto aplica de conformidad con el artículo 196 del Reglamento para Otorgar Títulos Habilitantes para Servicios del Régimen General de Telecomunicaciones y Frecuencias del Espectro Radioeléctrico, puesto que dicha norma, regula los casos donde se debe firmar un acta de liquidación dentro de un proceso de reversión de los bienes afectos a la prestación del servicio".

2.2. El alcance al pedido de reconsideración acompañó el oficio No. MINTEL-MINTEL-2023-0462-O, de 24 de julio de 2023, suscrito por la titular de esa secretaría de Estado, además del memorando No. MINTEL-CGJ-2023-0400-M, de la misma fecha, que contiene el criterio jurídico del Coordinador General Jurídico del MINTEL sobre el pedido de reconsideración, requeridos por esa agencia.

---

[6] *Con oficio No. 02763 de 4 de julio de 2023, la Procuraduría General del Estado solicitó al MINTEL que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de las consultas; dicho requerimiento fue atendido mediante comunicación recibida en el correo institucional único de este organismo el 10 de julio de 2023, al que se adjuntó el criterio jurídico contenido en memorando No. MINTEL-CGJ-2023-0362-M de 10 de julio de 2023, suscrito por el Coordinador General Jurídico de esa secretaría de Estado, cuyas conclusiones constan citadas en el acápite 1.3 del pronunciamiento de esta Procuraduría.*

2.3. El criterio jurídico institucional No. ARCOTEL-CJUR-2023-0013, de 21 de julio de 2023, adjunto a su pedido de reconsideración, citó únicamente el artículo 226 de la CRE, que consagra el principio de legalidad, luego de lo cual manifestó en forma general que:

> "**El análisis efectuado en el oficio No. 02886 de 18 de julio de 2023, es absolutamente claro al señalar que la adopción de las medidas administrativas necesarias para asegurar la continuidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y los derechos de los usuarios, es un deber general de la Agencia de Regulación y control (sic) de las Telecomunicaciones, aplicable en todos los escenarios**, como es el caso de la extinción del título; o, **como cuando se encuentra en curso y pendiente de resolución el respectivo procedimiento administrativo de renovación**, lo cual incluye expresamente la posibilidad de prorrogar el título habilitante en todos los casos que lo considere necesario (Énfasis añadido).
>
> (…)
>
> **3. CONCLUSIÓN**
>
> En orden a los antecedentes, competencia y análisis expuesto, es criterio de la Coordinación General Jurídica de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones que al existir una posible ambigüedad en la conclusión de la absolución de la consulta objeto del pedido de reconsideración; pero, es claro que el análisis de la misma, al amparo de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado**, el señor Procurador General del Estado debería ratificar su pronunciamiento constante en el oficio No. 02886 de 18 de julio de 2023**, **aclarando que la adopción de medidas administrativas necesarias para asegurar la continuidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y los derechos de los usuarios, es un deber general de la Agencia de Regulación y control (sic) de las Telecomunicaciones, aplicable en todos los escenarios, como es el caso de la extinción del título**; o, como cuando se encuentra en curso y pendiente de resolución el respectivo procedimiento administrativo de renovación, lo cual incluye expresamente la posibilidad de prorrogar el título habilitante en todos los casos que lo considere necesario" (Énfasis añadido).

2.4. El criterio jurídico del MINTEL enfatiza que la ARCOTEL, como entidad consultante, es competente para solicitar y fundamentar el pedido de reconsideración, citando, entre otras normas, los artículos 425, 426 y 427 de la CRE que establecen el orden jerárquico de aplicación de las normas, el deber de toda autoridad de aplicar directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la CRE, y las reglas de interpretación constitucional.

Adicionalmente, el MINTEL se refirió al carácter público y estratégico de los servicios de telecomunicaciones, a la obligación del Estado de garantizar su prestación y a las competencias de la ARCOTEL para normar, sustanciar y resolver los procedimientos relacionados con los títulos habilitantes para la prestación de servicios de telecomunicaciones y concluyó:

> "(…) el Estado, por mando constitucional, tiene la responsabilidad de asegurar las actuaciones necesarias para lograr una prestación continua y eficiente de estos servicios, por lo que toda interpretación y aplicación normativa debe responder a estos principios y, además, garantizar la tutela de los derechos constitucionales relacionados con tales servicios, de conformidad con los artículos 425 y 426 de la Constitución.
>
> (…) la Dirección Ejecutiva de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones está suficientemente investida de las competencias y atribuciones necesarias para otorgar, administrar y establecer todas condiciones relacionadas con los títulos habilitantes para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, a fin de garantizar su provisión en los términos consagrados en el artículo 314 de la Constitución de conformidad con los presupuestos normativos que establece la regulación sectorial, cómo (sic) se ha indicado, y en función los hechos específicos de cada proceso".

2.5. De los criterios jurídicos previamente citados se aprecia que, por una parte, la ARCOTEL manifiesta que el pronunciamiento contenido en oficio No. 02886, de 18 de julio de 2023, por el que este organismo atendió las consultas de esa agencia sobre la aplicación del artículo 46 de la LOT, es claro y debe ser ratificado, requiriendo únicamente una aclaración sobre el alcance del artículo 196 del ROTH. Es decir, la ARCOTEL no plantea propiamente una reconsideración en los términos del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, sino un pedido de aclaración relacionado exclusivamente con la aplicación del artículo 196 del ROTH.

Por su parte, el MINTEL reitera que la ARCOTEL, de conformidad con la legislación sectorial respectiva, tiene competencia para resolver los procedimientos administrativos relacionados con los títulos habilitantes necesarios para la prestación de servicios de telecomunicaciones, siendo su deber garantizar su provisión conforme a los principios constitucionales y legales, sin expresar su criterio sobre la aplicación del ROTH expedido por esa agencia.

3. Análisis. -

Al respecto, es oportuno considerar lo siguiente:

3.1. Del texto íntegro del pronunciamiento contenido en oficio No. 02886, de 18 de julio de 2023, se observa que examinó los principios que rigen la provisión de los servicios públicos en general, y los de telecomunicaciones en particular; así como el procedimiento de renovación de títulos habilitantes de telecomunicaciones y las competencias que la LOT confiere a la ARCOTEL. En el mencionado oficio, en lo principal, se concluye lo siguiente:

i) Los servicios de telecomunicaciones son públicos, de conformidad con el artículo 35 de la LOT, y su prestación se rige por el principio de continuidad, de acuerdo con el segundo inciso del artículo 4 ibídem, a fin de asegurar los derechos de los usuarios.

ii) Para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones y los derechos de los usuarios, es deber de la ARCOTEL adoptar las medidas administrativas necesarias.

iii) Los títulos habilitantes se pueden extinguir por las causas previstas por el artículo 46 de la LOT, entre ellas la expiración del tiempo de duración del título.

iv) El procedimiento administrativo de renovación del título habilitante está sujeto a las fases y plazos previstos expresamente por el ROTH, expedido por la ARCOTEL.

v) El artículo 196 del ROTH incluye a la *"**Relación de prórrogas** y adiciones **acordadas para su ejecución**"* entre la información que debe constar en el *"Acta de liquidación del título habilitante"* (el resaltado me corresponde).

vi) La extinción del título habilitante por expiración del tiempo de su duración está supeditada al evento en que no se hubiere solicitado y resuelto su renovación, debiéndose considerar que se requiere que el titular solicite expresamente la renovación del título, y que es deber de la ARCOTEL instruir el procedimiento administrativo respectivo y resolverlo en forma expresa, motivada y oportuna, esto es, mediante acto administrativo que renueve el título o en su defecto lo declare extinto, *"**adoptando, en todos los casos, las medidas administrativas necesarias para garantizar la continuidad en la prestación del servicio** y los derechos de los usuarios"* (Énfasis añadido).

Sobre la base del análisis jurídico efectuado, el pronunciamiento de este organismo concluyó que:

> *"(...) **de conformidad con los artículos 4 y 46 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, la ARCOTEL tiene la atribución y el deber de adoptar las medidas administrativas necesarias para asegurar la continuidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y los derechos de los usuarios**, **en todos los procedimientos cuya sustanciación y resolución le corresponde** hasta su oportuna y motivada conclusión, incluidos por tanto aquellos que se hubieren iniciado por la solicitud de renovación de título habilitante.*
>
> *En consecuencia y **en aplicación de las mismas normas**, respecto de su segunda y tercera consultas se concluye que, **encontrándose pendientes de resolución los procedimientos administrativos a cargo de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, iniciados mediante solicitud de renovación del poseedor del título**, de conformidad con el artículo 196 del Reglamento para Otorgar Títulos Habilitantes para Servicios del Régimen General de Telecomunicaciones y Frecuencias del Espectro Radioeléctrico, **la prórroga del plazo de vigencia de los títulos habilitantes, entre ellos los contratos de concesión, puede ser resuelta por dicha agencia, bajo su exclusiva responsabilidad, como medida administrativa tendiente a asegurar la continuidad en la prestación del servicio y los derechos de los usuarios**."* (el resaltado me corresponde).

3.2. Con relación al pedido de aclaración presentado por la ARCOTEL cabe agregar lo siguiente:

i) 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.

ii) Sobre el alcance de las competencias, el primer inciso del artículo 67 del COA dispone que el ejercicio de las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativos incluye, no solo lo expresamente definido en la ley, *"sino **todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones**"* (Énfasis añadido).

iii) El artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional[7] (en adelante, *"LOGJCC"*) determina que, en caso de duda, las normas se interpretarán *"en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución (...)"*.

iv) Entre los métodos de interpretación constitucional y ordinaria que el mencionado artículo 3 de la LOGJCC establece constan los de interpretación *"sistemática"*[8] y *"teleológica"*[9], a los que se refieren sus numerales 5 y 6, según los cuales se debe 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.

v) El pronunciamiento de esta Procuraduría examinó que, en virtud de los artículos 4 y 46 de la LOT, la ARCOTEL tiene la atribución y el deber de adoptar las medidas administrativas necesarias *"para asegurar la continuidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y los derechos de los usuarios"*, en todos los procedimientos cuya sustanciación y resolución le corresponde a esa agencia hasta su oportuna y motivada conclusión, incluidos aquellos que se hubieren iniciado por la solicitud de renovación del título habilitante; y,

vi) Es competencia del Directorio de la ARCOTEL, según el número 1 del artículo 7 reformado del Reglamento General a la LOT[10], *"Expedir, modificar, reformar, **interpretar y aclarar los reglamentos del régimen general de telecomunicaciones**"*, tales como: tarifas; otorgamiento de títulos habilitantes del régimen general de telecomunicaciones que incluirá el procedimiento de intervención y terminación de los mismos.

Del análisis jurídico efectuado a lo expuesto en su pedido de aclaración se concluye que:

i) la competencia, que el penúltimo inciso del artículo 46 de la LOT confiere a la ARCOTEL para tomar las medidas administrativas necesarias, está directamente relacionada con la finalidad prevista en esa norma y en el artículo 4 de la misma ley, de *"garantizar la continuidad del servicio y los derechos de los usuarios"*;

---

[7] *LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.52, de 22 de octubre de 2009.*
[8] *LOGJCC, Art. 3 No. 5. "**I**nterpretación 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".*
[9] *LOGJCC, Art. 3 No. 6. "Interpretación teleológica.- Las normas jurídicas se entenderán a partir de los fines que persigue el texto normativo".*
[10] *Art. 7 reformado por el Art. 4 del Decreto Ejecutivo No 126, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 508 de 03 de agosto de 2021.*

ii) el artículo 196 del ROTH fue expedido por la ARCOTEL que tiene atribución para interpretarlo. Dicha norma reglamentaria prevé la prórroga de la ejecución de los títulos habilitantes necesarios para prestar los servicios de telecomunicaciones *"acordadas para su ejecución"* y debe ser entendido en armonía con los artículos 4 y 46 de la LOT, que por su rango prevalecen y establecen el deber del Estado de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos y los derechos de los usuarios; y,

iii) la oportunidad de prorrogar la ejecución de un título habilitante sujeto a plazo, por encontrarse pendiente de resolución el procedimiento administrativo iniciado por el pedido de renovación planteado por su titular, es materia que debe ser examinada en cada caso concreto por esa agencia, lo que excede el ámbito de competencia de este organismo, limitada a la inteligencia general de las normas.

4. Ratificación del Pronunciamiento. -

Analizado su pedido se observa que conduce a reiterar las conclusiones de este organismo establecidas en el pronunciamiento contenido en el oficio No. 02886, de 18 de julio de 2023, por lo que me ratifico en el mismo; y aclaro que el Reglamento para Otorgar Títulos Habilitantes para Servicios del Régimen General de Telecomunicaciones y Frecuencias del Espectro Radioeléctrico, expedido por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, debe ser entendido en armonía con la finalidad de los artículos 4 y 46 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. En consecuencia, la prórroga del plazo del título habilitante debe responder a la finalidad prevista en esas normas legales, de *"asegurar la continuidad en la prestación del servicio y los derechos de los usuarios"*, hasta que dicha agencia resuelva el respectivo procedimiento en forma expresa, motivada y oportuna.

Finalmente, se reitera que el pronunciamiento del Procurador General del Estado contiene un dictamen general y abstracto sobre la aplicación de las normas jurídicas infraconstitucionales materia de consulta y, por tanto, no se extiende al análisis de circunstancias específicas o hechos cuya valoración es responsabilidad de las autoridades competentes, a quienes corresponde disponer e implementar las medidas que se estimen oportunas a fin de precautelar los intereses públicos en los 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

PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

Oficio Nº 03162

Quito, D.M. 08 AGO 2023

Ingeniero
Josue David Bravo Bravo
PRESIDENTE DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PARROQUIAL RURAL DE RICAURTE
Presente. -

De mi consideración:

Mediante 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, se formuló las siguientes consultas:

> **"¿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?".**

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. Mediante oficios No. PGE-DRAZ-2023-00190 y No. PGE-DRAZ-2023-0207 de 25 de mayo y 14 de junio de 2023, respectivamente, la Dirección Regional del Azuay de la Procuraduría General del Estado solicitó e insistió que las consultas inicialmente presentadas por el señor Juan Pablo Lazo Bautista, Vocal del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Ricaurte (en adelante, *"GADP Ricaurte"*), sean formuladas por el Presidente de esa Junta Parroquial, en calidad de máxima autoridad ejecutiva, requerimiento que fue atendido con el oficio al cual se ha hecho referencio al inicio del presente.

1.2. El Informe Jurídico No. 04-AJ-2023 sin fecha, suscrito por la Asesora Jurídica del GADP Ricaurte, citó los artículos 61, 65, 82, 226, 227, 229, 233, 238 y 255 de la Constitución de la República del Ecuador[1] (en adelante, *"CRE"*); 158 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia[2] (en adelante, *"CD"*); y, 66, 67 letra v), 71 y 317 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización[3] (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 Reformatoria 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).

2. 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 las autoridades competentes, considerando para el efecto que los servidores públicos solo pueden ejercer las competencias y facultades atribuidas en el ordenamiento jurídico.

El artículo 238 de la CRE prevé que, constituyen gobiernos autónomos descentralizados (en adelante, *"GAD"*), las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales. Al

---

[1] *CRE, publicada en el Registro Oficial No.449 de 20 de octubre de 2008.*
[2] *, 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.*

respecto, el artículo 239 ibídem señala que el régimen de los GAD se regirá por la ley correspondiente.

Por su parte, el artículo 255 de la CRE dispone que cada parroquia rural tendrá una *"junta parroquial* ***conformada por vocales de elección popular****, cuyo vocal más votado la presidirá"*, reiterando que: *"****La conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales estarán determinadas en la ley****"* (el resaltado me corresponde).

En tal sentido, el artículo 1 del COOTAD establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; *"****el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados*** *y los regímenes especiales"*, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera (el resaltado me corresponde). Con tal antecedente, el artículo 63 ibídem define a los GAD parroquiales rurales (en adelante, *"GADp"*) como personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, *"integrados por los órganos previstos en este Código para el ejercicio de las competencias que les corresponden"*.

El artículo 66 del COOTAD, sustituido por la letra b) del artículo 167 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas-Código de la Democracia[4], (en adelante *"LORCD"*), determina que la junta parroquial rural es el órgano de gobierno de la parroquia rural, integrado por los vocales elegidos por votación popular, de entre los cuales el más votado lo presidirá, con voto dirimente, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral, especificando que: *"****Para la elección del vicepresidente o vicepresidenta se observarán los principios de equidad y paridad de género****"* (el resaltado me corresponde).

En el mismo sentido, la letra v) del artículo 67 del COOTAD, agregado por la letra c) del artículo 167 de la citada LORCD, establece entre las atribuciones de los GADp la siguiente:

> "**Elegir de entre sus miembros a la vicepresidenta o vicepresidente** de la Junta Parroquial para lo cual se **deberá tener en cuenta los principios de paridad y alternabilidad entre el Presidente o Presidenta y la vicepresidenta** (sic) **y el vicepresidente o vicepresidenta**" (el resaltado me corresponde).

El artículo 71 del COOTAD, también reformado, prevé que, en caso de ausencia temporal mayor a tres días o definitiva de la presidenta o del presidente del GADp, será reemplazado por la vicepresidenta o vicepresidente; y, *"en caso de ausencia o*

[4] *LORCD, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 134 de 03 de febrero de 2020*

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).

Por otro lado, el inciso final del artículo 317 del COOTAD, el cual no ha sido objeto de reforma, al referirse a la sesión inaugural y la conformación de los órganos legislativos de los GADp determina lo siguiente:

> "Las juntas parroquiales rurales procederán a posesionar, **respetando el orden de votación alcanzado** en el proceso electoral respectivo, **al vocal más votado como** presidente o presidenta, **vicepresidente o vicepresidenta** y vocales en su orden. (...)" (el resaltado me corresponde).

En este orden de ideas, es pertinente considerar el momento a partir del cual empiezan a regir las normas, según el artículo 6 del Código Civil[5] (en adelante, *"CC"*), el mismo que dispone 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"*. Concordante, el inciso primero del artículo 7 ibídem establece el principio general de irretroactividad de la ley, según el cual: *"La ley no dispone sino para lo venidero:* ***no tiene efecto retroactivo****; (...)"* (el resaltado me corresponde).

Con relación al tema, mediante pronunciamiento contenido en oficio No. 12178 de 22 de enero de 2021, la Procuraduría General del Estado se pronunció respecto a la aplicación de los artículos 66 y 67 letra v) (reformados) del COOTAD, cuyos textos se encuentran vigentes y se refieren al mecanismo para designar al vicepresidente o vicepresidenta de los GADp. Dicho pronunciamiento concluyó lo siguiente:

> **"3.- Pronunciamiento. -**
>
> (...) **la modificación del mecanismo para la designación del vicepresidente del GAD Parroquial, establecido por la reforma a la letra v) del artículo 67 del COOTAD, rige a partir de su promulgación en el Registro Oficial hacia el futuro**, de modo que se aplicará en una subsiguiente ocasión en que, por cualquiera de las causales previstas en la ley, deba designarse vicepresidente del GAD Parroquial" (el resaltado me corresponde).

De lo expuesto se observa que: *i)* la reforma introducida por la LORCD modificó los artículos 66 y 67 letra v) del COOTAD, respecto de la forma de elección del vicepresidente de los GADp, que ha pasado de corresponder al segundo vocal más votado, a ser designado mediante una elección en la que se observarán los principios de equidad, paridad y alternabilidad de género; y, *ii)* de acuerdo con el inciso final del artículo 317 del COOTAD, en la sesión inaugural, para la conformación de los órganos

[5] *Código Civil. Codificación 10, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.*

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

legislativos de los GADp, se procederá a posesionar al vocal más votado como Vicepresidente o Vicepresidenta, respetando el orden de votación alcanzado en el proceso electoral respectivo.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de sus consultas se concluye que, 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 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. Se deja sin efecto el pronunciamiento contenido en el oficio No. 03092, de 1 de agosto de 2023.

Atentamente,

Ab. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Mgs. Pedro José Tapia Cortés.
Presidente del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Cumbayá

Mgs. Shiram Diana Atamaint Wamputsar.
Presidenta del Consejo Nacional Electoral - CNE

Ing. Pabel Antonio Campos Centeno.
Presidente del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador – CONAGOPARE

Anexo: *Oficio No. 12178 de 22 de enero de 2021.*

PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

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

Oficio No. 03163

Quito, D.M., 08 AGO 2023

Magíster
Jairon Freddy Merchán Haz
SECRETARIO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN
Presente. –

De mi consideración:

Mediante oficio No. SNP-SNP-2023-0170-OF, de 22 de marzo de 2023, ingresado en la Procuraduría General del Estado al siguiente día, se formuló la siguiente consulta:

> ***"¿Las universidades y escuelas politécnicas privadas que reciben asignaciones y rentas del Estado, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, están obligados (sic) a cumplir con lo determinado en el artículo 54 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas?".***

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documento adjuntos se desprende que:

1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender su consulta, mediante oficios Nos. 01562, 01563 y 01564, de 31 de marzo de 2023, la Procuraduría General del Estado solicitó al Consejo de Educación Superior (en adelante *CES*), al Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante *MEF*), y a la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (en adelante *SENESCYT*), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de la consulta. Con oficios Nos. 01862, 01863 y 01864, de 21 de abril de 2023, se insistió en dichos requerimientos a la SENESCYT, al CES y al MEF, respectivamente, sin que la SENESCYT haya dado respuesta hasta la presente fecha.

1.2. Los requerimientos realizados por este organismo fueron atendidos en su orden: *i*) por el Presidente del CES, mediante oficio No. CES-CES-2023-0204-CO, de 26 de abril de 2023, ingresado en el correo institucional único de este organismo al siguiente día, al que se adjuntó el criterio jurídico de la Procuradora de esa entidad contenido en memorando No. CES-PRO-2023-0143-M, de 24 de abril de 2023; y, *ii*) por el Ministro de Economía y Finanzas, con oficio No. MEF-MEF-2023-0318-O, de 18 de mayo de 2023, ingresado en el correo institucional único de este organismo al día siguiente, al que se adjuntó el criterio jurídico del Coordinador General Jurídico, encargado, del MEF, contenido en memorando No. MEF-CGJ-2023-0337-M, de 17 de abril de 2023.

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

1.3. El informe jurídico de la Coordinadora General de Asesoría Jurídica de la Secretaría Nacional de Planificación (en adelante *SNP*), contenido en memorando No. SNP-CGAJ-2022-0097-M, de 18 de marzo de 2023, citó los artículos 225, 280, 297, 315, 351 y 352 de la Constitución de la República del Ecuador[1] (en adelante *CRE*); 14, 17, 18 y 30 de la Ley Orgánica de Educación Superior[2] (en adelante *LOES*); 4 y 54 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas[3] (en adelante *COPLAFIP*); 122 del Código Orgánico Administrativo[4] (en adelante *COA*); 9 del Reglamento a la LOES[5] (en adelante *RLOES*); 20 de la Norma Técnica del Sistema Nacional de Planificación Participativa[6] (en adelante *Norma Técnica SNPP*); con fundamento en los cuales concluyó:

"**4.- CONCLUSIONES:**

En virtud de los antecedentes, las consideraciones jurídicas y análisis antes expuestos, con base al principio de legalidad establecido en la Constitución de la República del Estado esta Coordinación General de Asesoría Jurídica concluye lo siguiente:

- Si bien todo programa o proyecto, que se ejecute con recursos públicos debe ser evaluado, dicho programa o proyecto es ejecutado por una entidad pública, sin perjuicio de que pueda participar una entidad de derecho privado.
- La finalidad del **reporte de los planes institucionales** de las entidades públicas, radica en la verificación que las propuestas de acciones, programas y los proyectos correspondan a las competencias institucionales y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, lo que **no es obligatorio en el caso de las entidades de derecho privado**.
- La Ley Orgánica de Educación Superior determina de forma expresa la modalidad de cumplimiento de los principios de transparencia, rendición de cuentas y control público, respecto únicamente de los recursos públicos asignados a entidades no públicas, en garantía de su autonomía y autodeterminación.
- La **entrega de** los **recursos públicos en el caso de las universidades privadas, está atado al ejecutivo a través del ente rector de la educación**, por lo que **corresponde a dicha entidad** dentro de su planificación institucional, **incluir el seguimiento a los programas o proyectos en los cuales se genera la asignación a entidades de derecho privado**.

(...) esta Coordinación General de Asesoría Jurídica concluye que, **las universidades privadas que reciben asignaciones de recursos públicos, no están sujetas al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 54 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas**." (el énfasis me corresponde).

---

[1] *CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.*
[2] *LOES publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 298 de 12 de octubre de 2010.*
[3] *COPLAFIP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.*
[4] *COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 07 de julio de 2017.*
[5] *RLOES, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 110 de 21 de julio de 2022.*
[6] *Norma Técnica SNPP, publicada en Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 635 de 08 de febrero de 2022.*

2. Por su parte, el criterio jurídico del CES citó, además de las normas invocadas por la entidad consultante, los artículos 355 de la CRE; y, 1 y 161 de la LOES; luego de lo cual concluyó:

> "**Conclusiones**
>
> (...)
>
> **Los artículos 30 y 161 de la LOES y 9 de su reglamento, establecen las obligaciones de las IES en lo relativo a transparencia, rendición de cuentas y control público**, dentro de las cuales se establece que la parte de las asignaciones de fondos públicos a IES particulares será fiscalizado por la Contraloría General del Estado; y, que **las IES, instituciones que no persiguen fines de lucro, deberán remitir informes anuales sobre el cumplimiento de estas obligaciones al CES y a la SENESCYT, según el caso**" (el énfasis me corresponde).

3. Finalmente, el criterio jurídico del MEF, además de las normas referidas, citó los artículos 226 de la CRE y 74 del COPLAFIP; con base en los cuales manifestó que *"la consulta planteada no se encuentra dentro de las atribuciones del ente rector de las finanzas públicas"*, sin perjuicio de lo cual analizó y concluyó:

> "(...) **conforme lo dispuesto en el artículo 54 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas–COPLAFIP, se desprende que el ámbito de aplicación de esta disposición es el mismo que se reconoce en dicho cuerpo legal en su artículo 4**, el que entre otros artículos direcciona al 297 de la Constitución de la República, que establece que las instituciones o entidades que reciban recursos públicos '.. (sic) *se someterán a las normas que las regulan y a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público.*'
>
> Sin embargo, es menester manifestar que esta disposición constitucional **no especifica si las instituciones o entidades a las que se refiere son públicas únicamente o también incluye a entidades privadas** (...)" (el énfasis me corresponde).

1.6. Adicionalmente, mediante oficio sin número de 10 de mayo de 2023, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 12 de los mismos mes y año, el Asesor Jurídico de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (en adelante *PUCE*), expuso su criterio jurídico sobre la materia de la consulta, citando adicionalmente el artículo 357 y la Disposición Transitoria Décimo Octava de la CRE; la Disposición General Quinta de la LOES; y, los artículos 3 y 19 de la Norma Técnica SNPP; con sustento en los cuales analizó y concluyó:

> "(...) a fin de aportar con más elementos para su mejor resolver:
>
> - (...) al no constituir la PUCE ninguna entidad de las antes descritas, es decir, **por su naturaleza jurídica privada, no le son aplicables las disposiciones antes citadas**.
>
> (...) entre las normas que regulan a las instituciones de educación superior privadas que reciben recursos públicos se encuentran aquellas que delimitan el control del

Estado dirigiéndolo únicamente a la utilización de recursos estatales para el fin exclusivo de becas en favor de estudiantes de escasos recursos (Disposición Transitoria Decimoctava de la CRE y art. 30 de la LOES). De ahí que el artículo 9 de Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior que derogó al Reglamento General a la LOES, determina que **las IES deberán remitir anualmente un informe al órgano rector de la política pública de educación superior relativo al cumplimiento de las obligaciones antedichas y que se encuentran recogidas en los literales (sic) 3, 4 y 5 del artículo 30 de la LOES**.

- (…) **el informe producto de la evaluación interna que efectúa la propia IES debe remitirse a los distintos órganos competentes en materia de educación superior, no siendo, ninguno de ellos, la Secretaría Nacional de Planificación** ya que, de acuerdo con las normas citadas, no es su ámbito de competencia.

- (…) **la obligación de entrega del plan institucional al ente rector de la planificación nacional para su posterior registro no es exigible para la PUCE al ser una institución privada**.

- (…)

- (…) **la utilización de recursos estatales por parte de una institución privada no la convierte en una institución de carácter público sujeta a los mismos principios y reglas generales aplicables a los organismos que conforman el sector público** (art. 226 de la CRE).

- De otra parte, inclusive en el supuesto no consentido de que se interpretara que el artículo 54 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas aplica a las universidades privadas que reciben recursos públicos, el mismo sería contradictorio con lo previsto en la Disposición Transitoria Decimoctava de la CRE y artículo 30 de la LOES, produciéndose una antinomia normativa. En ese caso, **aplicando el criterio de jerarquía, la norma de la Constitución prevalece sobre la del Código Orgánico de Finanzas Públicas y, también, la de la LOES, por aplicación del criterio de especialidad**" (el énfasis me corresponde).

1.7. De lo expuesto se observa que tanto el informe jurídico de la entidad consultante como el criterio jurídico del CES coinciden en señalar que las universidades y escuelas politécnicas (en adelante *UEP*) particulares que reciban asignaciones y rentas por parte del Estado, no están sujetas al cumplimiento del artículo 54 del COPLAFIP, por cuanto las mismas se rigen por la LOES y su reglamento para el control del uso de los recursos públicos que reciben, debiendo remitir informes sobre el cumplimiento de sus obligaciones al CES y a la SENESCYT, según el caso.

Por su parte, el MEF señala que el artículo 54 del COPLAFIP debe entenderse en el contexto del ámbito de aplicación de ese código, previsto en el artículo 4 ibídem.

4. Análisis. –

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que trata su consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: *i*) Entidades que están obligadas a reportar los Planes Institucionales, de la forma prevista en el artículo 54 del COPLAFIP y su finalidad; y, *ii*) El control del uso de los recursos públicos entregados a las instituciones de educación superior particulares.

2.1. Entidades que están obligadas a reportar los Planes Institucionales, de la forma prevista en el artículo 54 del COPLAFIP y su finalidad. –

De conformidad con lo previsto en el artículo 286 de la CRE, *"Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica"*. En este sentido, el inciso primero del artículo 293 ibídem establece que: "***La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo***" y que los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante, *"GAD"*) y "***los de otras entidades públicas se ajustarán*** *a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente,* ***en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía***" (el énfasis me corresponde).

El artículo 297 de la CRE determina que: "***Todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y un plazo*** *predeterminado* ***para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Las instituciones y entidades que reciban*** *o transfieran bienes o* ***recursos públicos se someterán a las normas que las regulan y a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público***" (el énfasis me corresponde).

Por su parte, el inciso primero del artículo 1 del COPLAFIP señala que dicho código tiene por objeto *"organizar, normar y vincular"* el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (en adelante *SNDPP*) con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (en adelante *SINFIP*); y, en su segundo inciso agrega que regula el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo (en adelante *PND*), el Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas; y todos los recursos públicos y demás instrumentos aplicables a la Planificación y las Finanzas Públicas, entre otros.

El inciso primero del artículo 4 del COPLAFIP incluye en su ámbito de aplicación a todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la CRE. En este orden de ideas, el inciso primero del artículo 34 ibídem establece que el PND es *"la* ***máxima directriz política y administrativa*** *para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos,* ***dentro del ámbito definido en este código***", para lo cual reitera que: "***Su observancia es obligatoria para el sector público*** *e indicativa para los demás sectores"* (el énfasis me corresponde).

El inciso primero del artículo 52 del COPLAFIP, ubicado en el Título II *"DEL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA"*, Capítulo III *"DE LOS INSTRUMENTOS DEL SISTEMA"*, Sección IV *"DE LOS INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS DEL SISTEMA"*, señala que: *"La programación presupuestaria cuatrianual y los presupuestos de las entidades públicas"*, son instrumentos complementarios del SNPP.

Con dicho antecedente, el inciso primero del artículo 54 del COPLAFIP, materia de su consulta, determina que las entidades sujetas al ámbito de aplicación de ese código, excluyendo a los GAD, reportarán a la SNP[7] *"sus instrumentos de planificación institucionales,* ***para verificar que las propuestas de acciones, programas y proyectos correspondan a las competencias institucionales****"* y a los objetivos del PND. Para tal efecto, el inciso segundo del artículo en mención prevé que esa entidad determinará el método de reporte (el énfasis me corresponde).

En tal sentido, la SNP en la Norma Técnica SNPP define en su artículo 19 a los planes institucionales como *"****instrumentos de planificación y gestión, a través de los cuales, cada entidad del sector público****, en el ámbito de sus competencias, identifica y establece las prioridades institucionales de mediano y corto plazo"*, cuya finalidad es *"****contribuir al cumplimiento de las prioridades establecidas en los Planes Sectoriales y/o Plan Nacional de Desarrollo****"*; y en su artículo 20, determina que el proceso de elaboración, actualización y aprobación de los planes institucionales corresponde *"a las* ***entidades del sector público previstas en la Constitución de la República****"* exceptuando a los GAD (el énfasis me corresponde).

De lo expuesto se desprende que: *i)* el Presupuesto General del Estado y los presupuestos de los GAD y más entidades públicas deben ajustarse al PND y a los planes sectoriales, respectivamente; *ii)* los programas financiados con recursos públicos deben ser evaluados y quienes los reciban o transfieran se someten a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público; *iii)* el COPLAFIP incluye en su ámbito de aplicación a todas las entidades, instituciones y organismos públicos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la CRE; *iv)* la observancia del PND es obligatoria para el sector público e indicativa para los demás sectores; *v)* las entidades del sector público, sujetas al ámbito de aplicación del COPLAFIP, excepto los GAD, deben reportar a la SNP sus instrumentos de planificación institucionales para verificar que las propuestas de acciones, programas y proyectos correspondan a las competencias institucionales.

---

[7] *RCOPLAFIP, Art. 5.-"De los instrumentos de planificación.- La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, en su calidad de ente rector de la planificación nacional y el ordenamiento territorial, y como ente estratégico del país, emitirá directrices y normas para la formulación, articulación, coordinación y coherencia de los instrumentos de planificación y de ordenamiento territorial, de manera que se asegure la coordinación de las intervenciones planificadas del Estado en el territorio, así como la verificación de la articulación entre los diferentes sectores y niveles de gobierno.*
Estos lineamientos y normas son de obligatorio cumplimiento para las entidades establecidas en el artículo 4 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en las diferentes instancias de planificación"

2.2. El control del uso de los recursos públicos entregados a las instituciones de educación superior particulares. -

De acuerdo con el artículo 351 de la CRE, el sistema de educación superior (en adelante, *SES*") se articula al sistema nacional de educación y al PND. Al efecto, el citado artículo señala que: "***la ley establecerá los mecanismos de coordinación***" del SES con la Función Ejecutiva [8] (el énfasis me corresponde). Sobre el SES, el artículo 352 ibídem prevé que lo integran "*universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios superiores de música y artes, debidamente acreditados y evaluados*".

Al efecto, el primer inciso del artículo 356 de la CRE garantiza que "*La* ***educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel***"; en tanto su segundo inciso establece que la gratuidad se vinculará a la responsabilidad académica de los estudiantes. Adicionalmente, el inciso tercero de la Disposición Transitoria Décimo Octava de la CRE determinó que:

> "Solamente, previa evaluación, **las universidades particulares que a la entrada en vigencia de esta Constitución reciban asignaciones y rentas del Estado, de acuerdo con la ley, podrán continuar percibiéndolas en el futuro. Estas entidades deberán rendir cuentas de los fondos públicos recibidos y destinarán los recursos entregados por el Estado a la concesión de becas a estudiantes de escasos recursos económicos** desde el inicio de la carrera" (el énfasis me corresponde).

Por su parte, la LOES que, según su artículo 1, regula al SES, "*a los organismos e instituciones que lo integran; determina derechos, deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas*", y establece las respectivas sanciones por el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la CRE y dicha ley, en su artículo 27 prevé que las IES, en el ejercicio de su autonomía responsable, "*tienen la obligación anual de rendir cuentas a la sociedad, sobre el cumplimiento de su misión, fines y objetivos*". Agrega el mencionado artículo que: "*La rendición de cuentas también se lo realizará ante el Consejo de Educación Superior*".

El artículo 30 de la LOES, en armonía con la mencionada Disposición Transitoria Décimo Octava de la CRE, señala que las UEP particulares que a la entrada en vigor de la CRE recibían asignaciones y rentas del Estado, "*podrán continuar percibiéndolas en el futuro si cumplen todas y cada una de las siguientes obligaciones*", entre ellas: "*2.* ***Someterse al control administrativo de la Contraloría General del Estado, en relación a la utilización de los recursos públicos****;*" y "*3.* ***Destinar los recursos recibidos exclusivamente al otorgamiento de becas totales o parciales*** *a estudiantes de escasos recursos económicos, en estudios de tercer nivel desde el inicio de la carrera*".

En cuanto al carácter no lucrativo de las IES, el inciso primero del artículo 161 de la LOES determina que, corresponde garantizar el mismo al CES, de manera coordinada

[8] *Con relación a la articulación del SES con los parámetros del PND, el artículo 165 de la LOES, la señala como una obligación*

con el Servicio de Rentas Internas, para lo cual contempla la presentación anual de un informe de auditoría interna por parte de estas. Con relación a las asignaciones y rentas del Estado que reciben las UEP particulares, el segundo inciso de la Disposición General Segunda de la LOES remite su regulación al Reglamento General a esa ley.

Finalmente, la Disposición General Quinta de la LOES señala que las UEP *"elaborarán planes operativos y planes estratégicos de desarrollo institucional concebidos a mediano y largo plazo, según sus propias orientaciones"*; contemplarán las acciones en el campo de la investigación científica y establecerán la articulación con el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales y con el PND; y, presentarán el informe de evaluación de estos planes al CES, al Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y la SENESCYT.

En este contexto normativo, es pertinente señalar que la Corte Constitucional en Sentencia No. 12-11-IN/20[9], con relación al ejercicio de la autonomía universitaria responsable y la participación de las IES en la planificación nacional, consideró:

> "71. Como se señaló, **el derecho a la autonomía universitaria está revestido de una serie de garantías que constituyen su marco de protección.** La primera de estas es el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, que incluye tanto la libertad de cátedra como la de investigación. (...)
>
> 72. **Una segunda garantía para el ejercicio del derecho a la autonomía universitaria tiene que ver con el 'gobierno y gestión de sí mismos', para lo cual la Constitución reconoce las dimensiones financiera, administrativa y orgánica del principio de autonomía universitaria**. Ahora bien, la garantía de gobierno y gestión de sí mismos debe, al mismo tiempo, ser respetuosa de los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos, así como del inciso final del artículo 355 que establece que **esta dimensión de la autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional**.
>
> (...)
>
> 80. **La Constitución establece que las universidades y escuelas politécnicas forman parte del sistema nacional de educación superior. En consecuencia, están articuladas al sistema nacional de educación así como al Plan Nacional de Desarrollo** (artículo 351) y son instituciones sin fines de lucro (artículo 352). Adicionalmente, la Constitución garantiza a las universidades el gobierno y gestión de sí mismas en consonancia con el principio de transparencia (artículo 355)." (el énfasis me corresponde).
>
> 81. **De conformidad con estas disposiciones constitucionales, se permite un grado de control sobre las IES dirigido a garantizar que se respete su carácter de instituciones sin fines de lucro así como que su manejo financiero sea transparente.** Las normas impugnadas garantizan el principio de transparencia en la información financiera de las IES y permiten a las entidades de control verificar que las IES respeten su carácter de

[9] *Corte Constitucional, sentencia 12-11-IN/20 de 29 de julio de 2020, publicado en la Edición Constitucional del Registro Oficial No. 90 de 23 de octubre de 2020.*

instituciones sin fin de lucro y **no facultan a los organismos de control a revisar la forma en la cual las IES deciden ejecutar sus presupuestos**, por lo tanto, guardan armonía con la Constitución. Las formas de control del presupuesto de las IES particulares que excedan este fin, no están cubiertas por la LOES ni por la Constitución, y podrían implicar una intromisión ilegítima en el derecho a la autonomía universitaria en su dimensión de autonomía financiera.

82. Por lo expuesto, el envío por parte de las IES a la SENESCYT de sus presupuestos anuales y liquidaciones presupuestarias de cada ejercicio económico establecido en el artículo 42 de la LOES, en cuanto está limitado a fines informativos y estadísticos, no vulnera el derecho a la autonomía universitaria de las IES.

(...) 100. De conformidad con lo señalado en los párrafos anteriores, la autonomía financiera de las IES encuentra ciertos límites constitucionales que permiten una mayor regulación en este aspecto de la autonomía del que sería permisible en las demás dimensiones de este derecho. Estos límites están fijados por el principio de transparencia así como por el carácter de instituciones sin fines de lucro. Además, por expresa disposición del texto constitucional, **la autonomía no exime a las IES de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, de la rendición de cuentas y de la participación en la planificación nacional.**

101. Toda vez que la Constitución, en su artículo 352, establece que las IES particulares no tendrán fines de lucro, no resulta contrario a la Constitución que el Estado realice un control o fiscalización dirigido a garantizar este fin. (...) Al mismo tiempo, tal regulación no puede interferir en la autonomía de la que deben gozar las IES para garantizar que puedan prestar un servicio de calidad y realizar otras inversiones de índole académica".

De lo manifestado se observa que: *i)* corresponde a las UEP particulares, que reciban rentas y asignaciones del Estado, rendir cuentas de los fondos públicos recibidos y destinarlos a la concesión de becas a estudiantes de escasos recursos económicos desde el inicio de la carrera; *ii)* la autonomía no exime a las IES de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, de la rendición de cuentas y de la participación en la planificación nacional; y, *iii)* los planes operativos y estratégicos de desarrollo institucional de las UEP deben articularse con el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales y con el PND y el informe de evaluación de estos planes debe ser remitido al CES, al Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y la SENESCYT.

5. Pronunciamiento. –

En atención a los términos de su consulta se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 4 y 54 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; y 19 y 20 de la Norma Técnica del Sistema Nacional de Planificación Participativa, las universidades y escuelas politécnicas privadas que reciben asignaciones y rentas del Estado no están obligadas a reportar al ente rector de la planificación nacional sus instrumentos de planificación institucionales.

PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

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

Lo dicho sin perjuicio de que, de conformidad con lo establecido en los artículos 30 y 161 de la Ley Orgánica de Educación Superior, las instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas, deban cumplir con sus obligaciones respecto a las asignaciones y rentas recibidas por el Estado.

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,

Ab. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. *Eco. Erik Pablo Beltrán Ayala, PhD.*
PRESIDENTE DEL CONSEJO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Mgs. Andrea Alejandra Montalvo Chedraui
SECRETARIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

Mgs. Pablo Arosemena Marriott
MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

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

Oficio Nº 03294

Quito, D.M., 16 AGO 2023

Doctor
Roberto Carlos Ponce Pérez
DIRECTOR EJECUTIVO
AGENCIA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE SALUD Y MEDICINA PREPAGADA (ACESS)
Presente.-.

De mi consideración:

Mediante oficio No. ACESS-ACESS-2023-1591-O, de 07 de junio 2023, ingresado en el correo único institucional de esta Procuraduría al día siguiente, se formularon las siguientes consultas sobre los recursos aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores de las infracciones tipificadas por la Ley Orgánica de la Salud[1] (en adelante, "*LOS*"):

> ***"Primera consulta:***
>
> ***¿Debe la Agencia de Aseguramiento de Calidad de los Servicios de Salud y Medicina Prepagada -ACESS, conocer, tramitar y resolver un recurso extraordinario de revisión, aun cuando ya exista una resolución de segunda instancia emitida por el Director Zonal de la ACESS dentro de un proceso administrativo sancionatorio por una infracción determinada en la Ley Orgánica de Salud?"***
>
> ***Segunda Consulta:***
>
> ***"¿La Máxima Autoridad de la Agencia de Aseguramiento de Calidad de los Servicios de Salud y Medicina Prepagada, puede delegar la atribución de conocer, sustanciar y resolver la revisión de oficio y el recurso extraordinario de revisión que se planteen dentro de procedimientos administrativos ordinarios de competencia de la ACESS?"***

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. 02498 y 02760, de 13 de junio y 4 de julio de 2023, la Procuraduría General del Estado solicitó e insistió al Ministerio de Salud Pública (en adelante, "*MSP*"), que remita su criterio jurídico sobre la materia objeto de sus consultas, sin haber recibido respuesta de esa secretaría de Estado hasta la presente fecha.

[1] *LOS, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 423 de 22 de diciembre de 2006.*

1.2. El informe jurídico institucional No. DAJ-0009-I, de 7 de junio de 2023, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica de la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud y Medicina Prepagada (en adelante, "*ACESS*") citó, entre otros, los artículos 11 números 6, 7 y 9, 76 números 1, 3 y 7 letra m), 82, 173, 226 y 227 de la Constitución de la República del Ecuador[2] (en adelante, "*CRE*"); 42, 43, 72 número 1, 132, 219, 232 y la Disposición Derogatoria Primera del Código Orgánico Administrativo[3] (en adelante, "*COA*"); 2, 216, 225 y 232 de la LOS; 39 del Código Civil[4] (en adelante, "*CC*"); 1, 2, 3, 8, y 9 del Decreto Ejecutivo No. 703[5] a través del cual se creó la ACESS y se le transfirió las competencias para sustanciar y resolver los procedimientos administrativos sancionadores de las infracciones establecidas por la LOS (en adelante, "*D.E. 703*"); 1 y 2 del Acuerdo Ministerial No. 00005000[6] (en adelante, "*A.M. 5000*"), por el que el MSP dispuso la desconcentración de competencias; y, el pronunciamiento de esta Procuraduría contenido en oficio No. 02145, de 3 de enero de 2019, referido al procedimiento sancionador establecido por la LOS; con fundamento en los cuales, respecto de la primera pregunta concluyó:

> "Conforme a la base jurídica invocada y análisis realizado, a criterio de esta Dirección de Asesoría Jurídica, la resolución de primera instancia emitida como resultado y fin de un proceso administrativo sancionatorio, conocido y sustanciado por el Comisario Provincial de la ACESS por una infracción determinada en la Ley Orgánica de Salud, en sede administrativa solo puede ser impugnada a través del recurso de apelación; por tanto, **la resolución de segunda instancia, emitida por el Director Zonal de la ACESS dentro de un proceso sancionatorio por una infracción a la Ley Orgánica de Salud causaría ejecutoría, no siendo susceptible el recurso extraordinario de revisión**" (Énfasis añadido).

Respecto de la segunda pregunta, el informe jurídico manifestó y concluyó que:

> "Conforme a la base jurídica invocada y análisis realizado, a criterio de esta Dirección de Asesoría Jurídica, **la competencia que posee la máxima autoridad para conocer, sustanciar y resolver la revisión de oficio y el recurso extraordinario de revisión en procesos administrativos ordinarios si (sic) puede ser delegada, debido a que no se**

---

[2] *CRE, publicada en el Registro Oficial No.449 de 20 de octubre de 2008.*
[3] *COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 07 de julio de 2017.*
[4] *COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 07 de julio de 2017.*
[5] *D.E. 703, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 534 de 01 de julio de 2015.*
"Art. 3.- Son atribuciones y responsabilidades de la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud y Medicina Prepagada -ACESS-, las siguientes: (...) 12. Aplicar las medidas y sanciones que correspondan en los casos de incumplimiento de la normativa de control y vigilancia sanitaria, en relación a la calidad de los servicios de salud y de acuerdo con la Ley Orgánica de Salud (...)".
"Art. 8.- Reorganízase al Ministerio de Salud Pública y, como consecuencia de esto, transfiérese a la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de Servicios de Salud y Medicina Prepagada -ACESS- la competencia para la imposición de sanciones que, dentro del ámbito de las atribuciones que asume por este Decreto, venían ejerciendo el Ministro de Salud Pública, el Director de Salud Pública, los directores provinciales de salud y los comisarios de salud. Como consecuencia de esta reorganización, para los asuntos sometidos a vigilancia y control de la Agencia, las autoridades competentes para conocer, juzgar e imponer las sanciones a que haya lugar, tienen jurisdicción las siguientes autoridades: 1. El Ministro de Salud Pública; 2. El Director Ejecutivo de la Agencia; 3. Las máximas autoridades zonales de la Agencia; y, 4. Los comisarios de la Agencia."
[6] *A.M. 5000, emitido por el Ministerio de Salud, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 317, de 22 de agosto de 2014.*

ha establecido una reserva expresa dentro de los articulados que norman estas figuras" (Énfasis añadido).

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de sus consultas, que se atenderán conjuntamente por tratar sobre la misma materia, el análisis se referirá a los siguientes puntos: *i)* El recurso de revisión y la revisión de oficio regulados por el COA; *ii)* Las reglas previstas en el COA en materia de delegación; y *iii)* Las competencias transferidas por el MSP a la ACESS.

2.1. El recurso de revisión y la revisión de oficio regulados por el COA. -

El pronunciamiento de esta Procuraduría, contenido en oficio No. 02145, de 3 de enero de 2019, citado en el informe jurídico de la ACESS, que atendió varias consultas formuladas por la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria, examinó que tanto la LOS como el COA contienen disposiciones sobre procedimiento administrativo y, en lo principal, concluyó que:

> "(...) el procedimiento sancionatorio contenido en la Ley Orgánica de Salud al ser especial no ha sido derogado expresa ni tácitamente por el Código Orgánico Administrativo".
>
> (...)
>
> "(...) considerando el carácter administrativo del procedimiento sancionador a cargo de esa Agencia, las disposiciones del Código Orgánico Administrativo son aplicables también en forma supletoria."

Con tal antecedente, se observa que tanto los requisitos de validez como las causas de nulidad de los actos administrativos constan previstos por el COA en sus artículos 99 y 105, respectivamente.

En sede administrativa, la nulidad de los actos administrativos se puede declarar de oficio, según el artículo 106 del COA *"mediante el ejercicio de la potestad de revisión"* o *"revisión de oficio"*, que, de acuerdo con el inciso segundo de la misma norma, es una figura diferente a los recursos. Así: *"La persona interesada puede solicitar la declaración de nulidad del acto administrativo a través de la interposición de una reclamación o un recurso administrativo"*.

En este contexto, el inciso primero del artículo 132 del COA reitera que, con independencia de los recursos previstos en ese código, *"**el acto administrativo nulo puede ser anulado por la máxima autoridad administrativa**, en cualquier momento, a iniciativa propia o por insinuación de persona interesada"* (Énfasis añadido).

Por su parte, respecto al recurso extraordinario de revisión, el número 2 del artículo 217 del COA prevé que *"(...) **cabe**, exclusivamente, **respecto del acto administrativo que ha***

causado estado *en vía administrativa en los supuestos previstos en este Código"* (el resaltado me corresponde). Al efecto, las causales que habilitan a los interesados la interposición del recurso extraordinario de revisión son las establecidas por el artículo 232 ibídem[7].

El artículo 218 del COA establece los casos en los que el acto administrativo *"causa estado en vía administrativa"*, entre ellos, según su número 1, cuando *"Se ha expedido un acto administrativo producto del recurso de apelación"*. La misma norma diferencia al *"acto firme"* y al acto que *"ha causado estado"* y sobre éste último prevé que cabe tanto el recurso de revisión como la revisión de oficio, conforme se desprende de su tenor que dispone: *"(...)* ***Sobre el acto administrativo, que ha causado estado, cabe únicamente, en vía administrativa, el recurso extraordinario de revisión o en su caso, la revisión de oficio*** *regulados en este Código"* (el énfasis me corresponde).

Al respecto, el inciso final del artículo 232 de la LOS, al regular el recurso de apelación contempla que las resoluciones *"de segunda instancia causarán ejecutoria"*, esto es *"causan estado"* en los términos del artículo 218 del COA, siendo por tanto susceptibles del recurso extraordinario de revisión, de configurarse alguna de las causales taxativamente previstas para el efecto.

De lo expuesto se desprende que: *i)* los actos administrativos deben cumplir los requisitos de validez previstos por el artículo 99 del COA; *ii)* las causas de nulidad de los actos administrativos constan en el artículo 105 del COA, y pueden ser declaradas en sede administrativa mediante la potestad de revisión de oficio o ser alegadas por los interesados en el procedimiento, mediante el recurso extraordinario de revisión. En consecuencia, revisión de oficio y el recurso extraordinario de revisión son dos figuras distintas; *iii)* la revisión de oficio permite a las administraciones públicas declarar la nulidad de un acto administrativo, cuando en él existan causas de nulidad, y se ejerce bajo las condiciones y límites de dicha facultad; *iv)* el recurso de revisión se interpone por el interesado, con sujeción a las causales previstas al efecto por el COA; y, *v)* cabe recurso extraordinario

---

[7] *COA, "Art. 232.- Causales. La persona interesada puede interponer un recurso extraordinario de revisión del acto administrativo que ha causado estado, cuando se verifique alguna de las siguientes circunstancias:*
1. Que al dictarlos se ha incurrido en evidente y manifiesto error de hecho, que afecte a la cuestión de fondo, siempre que el error de hecho resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
2. Que al dictarlos se haya incurrido en evidente y manifiesto error de derecho, que afecte a la cuestión de fondo.
3. Que aparezcan nuevos documentos de valor esencial para la resolución del asunto que evidencien el error de la resolución impugnada, siempre que haya sido imposible para la persona interesada su aportación previa al procedimiento.
4. Que en la resolución hayan influido esencialmente actos declarados nulos o documentos o testimonios declarados falsos, antes o después de aquella resolución, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de nulidad o falsedad cuando fueron aportados al expediente dichos actos, documentos o testimonios.
5. Que la resolución se haya dictado como consecuencia de una conducta punible y se ha declarado así, en sentencia judicial ejecutoriada.
El recurso extraordinario de revisión se interpondrá, cuando se trate de la causa 1, dentro del plazo de un año siguiente a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el término es de veinte días contados desde la fecha en que se tiene conocimiento de los documentos de valor esencial o desde la fecha en que se ha ejecutoriado o quedado firme la declaración de nulidad o falsedad.
La persona interesada conservará su derecho a solicitar la rectificación de evidentes errores materiales, de hecho o aritméticos que se desprendan del mismo acto administrativo, independientemente de que la administración pública la realice de oficio.
No procede el recurso extraordinario de revisión cuando el asunto ha sido resuelto en vía judicial*, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a los servidores públicos intervinientes en el ámbito administrativo"* (el resaltado me corresponde).

de revisión, respecto del acto administrativo que hubiere causado estado, entre otros casos, por haberse resuelto el recurso de apelación.

2.2. Las reglas previstas en el COA en materia de delegación. -

El artículo 65 del COA define a la competencia como *"la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado"*. Luego, al tratar sobre la transferencia de competencia, el artículo 68 ibídem prescribe que aquella es *"irrenunciable y se ejerce por los órganos o entidades señalados en el ordenamiento jurídico,* ***salvo los casos de delegación****, avocación, suplencia, subrogación, descentralización y desconcentración cuando se efectúen en los términos previstos en la ley"* (el énfasis me corresponde).

De su parte, el artículo 69 del COA prevé los casos en los que la delegación de competencia procede y su inciso final aclara que *"La delegación de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia"*. Adicionalmente, el número 1 del artículo 72 ibídem establece que no pueden ser objeto de delegación: *"Las competencias reservadas por el ordenamiento jurídico a una entidad u órgano administrativo específico"*.

En este orden de ideas, revisada la LOS no se ha identificado norma que reserve a la máxima autoridad la competencia para resolver recursos, entre ellos el de revisión, por lo que al no cumplirse la condición dispuesta por el mencionado número 1 del artículo 72 del COA, dicha competencia es susceptible de delegación.

Tratándose de procedimiento administrativo sancionador, es oportuno considerar que los artículos 250, 256 y 257 del COA diferencian al órgano instructor, al que le compete actuar la prueba y emitir el dictamen; y, por otra parte, al órgano competente para resolver el procedimiento.

De lo analizado se observa que: *i)* las competencias son delegables, salvo aquellas respecto de las cuales se configure alguna de las prohibiciones establecidas por el artículo 72 del COA, entre ellas, según su número 1, que se trate de competencias *"reservadas"*, entendiéndose que el ordenamiento jurídico debe realizar previamente dicha calificación, a fin de que la prohibición de delegación sea aplicable; y, *iii)* en el procedimiento administrativo sancionador, el COA exige la intervención de dos órganos: el instructor y el resolutor.

2.3. Las competencias transferidas por el MSP a la ACESS.

La LOS establece la competencia para conocer y resolver los procedimientos administrativos sancionadores, según las infracciones tipificadas en ella, a los comisarios de salud, a los directores provinciales y al Director General. Sobre el recurso de apelación, el primer inciso del artículo 232 ibídem dispone lo siguiente:

> "Art. 232.- De las resoluciones del comisario de salud, podrá apelarse ante el director provincial de salud; de las que dicte el director provincial de salud, ante el Director General de Salud; y, de las de esta autoridad ante el Ministro de Salud Pública, siendo estas decisiones de segunda y definitiva instancia".

Al respecto, mediante D.E. 703 se creó la ACESS, adscrita al MSP, según su artículo 1, y el número 12 de su artículo 3 le confirió atribución para *"**Aplicar las** medidas y **sanciones que correspondan en los casos de incumplimiento de la normativa de control y vigilancia sanitaria**, en relación a la calidad de los servicios de salud"*, tipificadas por la LOS. El artículo 8 del mencionado D.E. 703 reorganizó el MSP y transfirió a la ACESS *"la competencia para la imposición de sanciones que, dentro del ámbito de las atribuciones que asume por este Decreto, venían ejerciendo el Ministro de Salud Pública, el Director de Salud Pública, los directores provinciales de salud y los comisarios de salud"*. Concordante, el artículo 9 ibídem prevé:

> "Art. 9.- En el contexto de la reorganización dispuesta en este Decreto, los directores zonales pasarán a conocer las infracciones que le correspondían a los directores provinciales y, de la misma forma, le corresponderá al Director Ejecutivo de la Agencia lo que hasta el momento conocía el Director General.
>
> En los asuntos que deban ser conocidos por los comisarios, que por este Decreto pasan a pertenecer a la Agencia, en segunda instancia será competente el máximo órgano zonal de la referida Agencia. Asimismo, de las resoluciones que dicten los máximos órganos zonales, será competente el Director Ejecutivo de la Agencia y de las que éste último dicte, el Ministro de Salud Pública".

La competencia para resolver los recursos de apelación y extraordinario de revisión, en los procedimientos administrativos sancionadores de las infracciones tipificadas por la LOS, fue examinada por esta procuraduría en pronunciamiento contenido en oficio No. 16709 de 26 de noviembre de 2021, por el que se atendió una consulta planteada por el MSP. Dicho pronunciamiento concluyó:

> "En atención a los términos de su consulta se concluye que, según los artículos 13 y 14, numeral 1 del Decreto Ejecutivo No. 1290, y 6 del Decreto Ejecutivo No. 703, **el Director Ejecutivo de la respectiva agencia, ACESS** y ARCSA, **es la máxima autoridad administrativa de esas entidades, a quien corresponde, de acuerdo con el segundo inciso del artículo 219 del COA, resolver en sede administrativa los recursos de apelación y extraordinario de revisión que se interpongan respecto de los actos administrativos emitidos por las unidades desconcentradas de esas agencias**. Mientras que, en los procedimientos sancionadores de infracciones administrativas tipificadas en la Ley Orgánica de Salud, así como respecto de los recursos de revisión en sede administrativa que impugnen los actos expedidos en primera instancia administrativa por los Directores Ejecutivos de esas agencias, la competencia para resolverlos corresponde al Ministro de Salud Pública, de conformidad con el artículo 232 de la Ley Orgánica de Salud y lo dispuesto en los artículos 16 del Decreto Ejecutivo No. 1290 y 9 del Decreto Ejecutivo No. 703". (Énfasis añadido).

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

De lo expuesto se desprende que: *i)* en los procedimientos sancionadores de competencia de la ACESS, las resoluciones de los recursos de apelación son definitivas según el artículo 232 de la LOS; y, por tanto, causan estado, de acuerdo con el artículo 218 del COA, por lo que son susceptibles del recurso extraordinario de revisión, según el artículo 232 ibídem y el pronunciamiento vinculante de esta procuraduría previamente citado; y, *ii)* la LOS no contiene norma que reserve la competencia para resolver el recurso de revisión, por lo que al no cumplirse la condición prevista por el número 1 del artículo 72 del COA, dicha competencia es susceptible de delegación, bajo responsabilidad y control del órgano delegante.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de su primera consulta se concluye que, en los procedimientos administrativos sancionatorios de las infracciones tipificadas en la LOS, de acuerdo con los artículos 217, número 2 y 218, número 1 del COA, compete a la máxima autoridad de la ACESS resolver los recursos extraordinarios de revisión, respecto de las apelaciones resueltas por el Director Zonal de esa agencia, conforme concluyó este organismo en pronunciamiento contenido en oficio No. 16709 de 26 de noviembre de 2021.

Con relación a su segunda consulta se concluye que, en virtud de que la LOS no contiene norma que declare reservada o indelegable la competencia para resolver la revisión de oficio o los recursos extraordinarios de revisión de los procedimientos administrativos sancionatorios que esa agencia sustancia y resuelve, la máxima autoridad de la ACESS, de conformidad con los artículos 49 y 69 del COA, bajo su responsabilidad y control, está facultada para delegar dicha competencia mediante los instrumentos que regulan la organización y funcionamiento de ese organismo, debiéndose considerar la diferenciación entre los órganos sustanciador y resolutor, que establecen los artículos 250, 256 y 257 del COA.

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. Dr. José Ruales Estupiñán,
Ministro de Salud Pública

PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

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

Oficio No. 03482

Quito, D.M., 31 AGO 2023

Magíster
David Alejandro Guzmán Cruz
DIRECTOR GENERAL
CONSEJO DE LA JUDICATURA
Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. CJ-DG-2023-1300-OF, de 1 de agosto de 2023, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se solicita la reconsideración del pronunciamiento de este organismo contenido en oficio No. 02817, de 11 de julio de 2023, que atendió una consulta sobre la aplicación de la Disposición Transitoria Decimocuarta del Código Orgánico de la Función Judicial[1] (en adelante *COFJ*) para la reelección de notarios, en los siguientes términos:

> **"Al respecto, dentro del término previsto en el tercer inciso del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, al resultar su pronunciamiento evidentemente adverso a los intereses estatales y públicos, conforme a lo dispuesto en los incisos cuarto y quinto de ese artículo, solicitamos formalmente su reconsideración (...)".**

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

De los oficios remitidos y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. La consulta inicialmente planteada por usted en oficio No. CJ-DG-2023-0691-OF, de 20 de abril de 2023, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 24 de los mismos mes y año, fue del siguiente tenor:

> **"¿Es factible que para la reelección de aquellos notarios que se les debe aplicar la disposición transitoria decimocuarta del Código Orgánico de la Función Judicial, se les impute para su segundo período, las funciones prorrogadas que actualmente vienen desempeñando en caso de que aprueben la evaluación que para ese efecto realice el Consejo de la Judicatura?"**

1.2. El informe jurídico ampliado, contenido en memorando No. CJ-DNJ-2023-0637-M, de 5 de junio de 2023, suscrito por el Director Nacional de Asesoría Jurídica del Consejo

[1] *COFJ, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 544 de 9 de marzo de 2009.*

de la Judicatura (en adelante *CJ*), realizó una transcripción del informe jurídico inicial contenido en memorando No. CJ-DNJ-2023-0058-M, de 25 de enero del presente año, en el cual se citó los artículos 177, 178 y 200 de Constitución de la República del Ecuador[2] (en adelante *CRE*); 38 numeral 5, 121, 136, 254, 296, 300 y la Disposición Transitoria Decimocuarta del COFJ, incorporada por la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial[3] (en adelante *LORCOFJ*), agregando únicamente las Resoluciones No. 191-2019, de 19 de noviembre de 2019; No. 047-2020, de 14 de mayo de 2020, No. 018-2021, de 02 de marzo de 2021 y No. 075-2023, de 04 de mayo de 2023, emitidas por el CJ, con fundamento en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

> "Tanto la Constitución de la República del Ecuador, como el Código Orgánico de la Función Judicial, establecen un período fijo de 6 años para las funciones de las y los notarios. Se determina, igualmente, la posibilidad de una reelección para dicho cargo.
>
> La Disposición Transitoria Décimo Cuarta referida, plantea 3 condiciones para la reelección de las y los notarios, esto es: **i)** que hayan ingresado mediante concurso a partir del año 2013; **ii)** que hayan concluido su primer período de funciones, es decir, 6 años; y, **iii)** que se encuentren en funciones prorrogadas.
>
> (...) el Consejo de la Judicatura considera que sí procedería descontar el tiempo prorrogado del segundo período a las y los notarios que superen la evaluación, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 200 de la Constitución de la República del Ecuador y 300 del Código Orgánico de la Función Judicial.
>
> Cabe mencionar que no se conoce existan *'procesos judiciales o informes de la Contraloría General del Estado, pendientes o resueltos, relacionados con el objeto de la consulta'*".

1.3. El pronunciamiento de la Procuraduría contenido en oficio No. 02817, de 11 de julio de 2023, cuya reconsideración se solicita, consideró los argumentos referidos en el informe jurídico del CJ, luego de lo cual, concluyó que:

> "En atención a los términos de su consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 121, 300, 301.2 y la Disposición Transitoria Decimocuarta del Código Orgánico de la Función Judicial, los notarios que, habiendo ingresado desde el año 2013, hubieran culminado su primer periodo en el puesto, desempeñarán funciones prorrogadas hasta ser legalmente reemplazados, pudiendo ser reelegidos por una sola ocasión, para lo cual se someterán a la evaluación de los estándares de rendimiento previstos en el COFJ, según lo establecido en el RECE.
>
> Por otra parte, la ley no contempla la posibilidad de que el tiempo ejercido por notarios en calidad de prórroga de sus funciones, pueda ser computado al tiempo de un nuevo nombramiento, en caso de ser reelegidos luego de la evaluación efectuada de conformidad con los estándares de rendimiento establecidos en la ley. Solo prevé la norma que el nuevo periodo de seis años iniciará si superan la evaluación anteriormente descrita".

---

[2] *CRE, publicada en el Registro Oficial No.449 de 20 de octubre de 2008.*
[3] *LORCOFJ, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 345 de 8 de diciembre de 2020.*

2. El pedido de reconsideración. -

2.1. En lo principal, el pedido de reconsideración reitera los argumentos expuestos en la consulta inicial y refiere como antecedente que el Pronunciamiento contenido en oficio No. 02817, de 11 de julio de 2023, resulta *"evidentemente adverso a los intereses estatales y públicos"* y agrega:

> "Por lo analizado, y al amparo de lo prescrito en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, y considerando que los dictámenes de la Procuraduría General del Estado PGE al absolver consultas, son de carácter vinculante no solo para la entidad consultante, sino para todo el sector público; de conformidad a lo dispuesto en los artículos 237 de la Constitución de la República del Ecuador y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, **se solicita la reconsideración de su pronunciamiento emitido en el oficio No. 02817 de 11 de julio de 2023, aclarando como corresponde en Derecho que, en aplicación de la normativa legal vigente y la Disposición Transitoria Decimocuarta del Código Orgánico de la Función Judicial, el tiempo de prórroga de funciones de los notarios que superen la evaluación, deberá computarse para el tiempo de su segundo periodo, en observancia absoluta a los doce (12) años de periodo fijo máximo dispuesto** claramente **en el artículo 200 de la Constitución de la República y 300 del Código Orgánico de la Función Judicial**" (el énfasis me corresponde).

2.2. El criterio jurídico institucional remitido adjunto al pedido de reconsideración, contenido en memorando No. CJ-DNJ-2023-0846-M, de 31 de julio de 2023, suscrito por el Director Nacional de Asesoría Jurídica, subrogante, del CJ, además de las normas ya invocados, citó los artículos 11 numerales 1, 2, 8 y 9, 61 numeral 7, 82, 226, 424, 425 y 426 de la CRE, luego de lo cual concluyó en forma general que:

> "En mérito del análisis realizado en líneas que anteceden y de la normativa invocada claramente, es criterio de esta Dirección Nacional que de acuerdo con lo previsto en el artículo 200 de la Constitución de la República del Ecuador y 300 del Código Orgánico de la Función Judicial, las y **los notarios son designados por un período fijo de seis (6) años; por este motivo, aquellos que ingresaron mediante concurso público desde el año 2013, hayan concluido su primer período y se encuentren en funciones prorrogadas impuesta por el órgano rector, tienen la oportunidad de ser** reelectas o **reelectos para un segundo período, de acuerdo a lo ordenado en el artículo 200 de la Constitución de la República del Ecuador y en la Disposición Transitoria Décimo Cuarta del Código Orgánico de la Función Judicial COFJ**, no debiendo bajo ningún concepto dichos funcionarios superar el periodo fijo que establece las normas invocadas (el énfasis me corresponde).
>
> Por lo tanto, el no computar el tiempo que a la fecha las y los notarios se encuentran en funciones prorrogadas, para el computo del nuevo periodo fijo de reelección, a criterio de esta Dirección Nacional, significaría el desconocimiento e incumplimiento de la normativa legal vigente.
>
> De lo anotado a lo largo del presente documento, se colige que **la periodicidad de este grupo de servidores, se encuentra definida de manera inteligible en los artículos 200 y 300 de las normas *ut supra*, por lo que, las funciones de estos notarios no pueden**

ser ejercidas más allá de lo que permite la Constitución y la ley, so pena de incurrir en un incumpliendo de sus mandatos" (el énfasis 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. 02817, de 11 de julio de 2023, se observa que se examinó la designación, periodo y terminación de funciones de los notarios, además de la naturaleza de la prórroga de sus funciones. En el mencionado oficio, en lo principal, se analizó y concluyó lo siguiente:

i) El CJ es el órgano encargado de la selección de los notarios, a través de un concurso público de oposición y méritos para un período de seis años, pudiendo ser reelegidos por una sola vez.

ii) Los notarios cuyo período en funciones ha concluido, gozan del beneficio de poder ser reelegidos por una sola ocasión, para lo cual deberán de cumplir con la evaluación de los estándares de rendimiento previstos en el COFJ.

iii) De acuerdo con el artículo 136 del COFJ, los notarios se encuentran sujetos a un período fijo y no gozan de estabilidad, por lo que una vez cumplido dicho período, cesan en sus funciones, conforme con el numeral 2 del artículo 120 ibídem.

iv) Según lo dispuesto en el artículo 121 del COFJ y en las Resoluciones emitidas por el CJ, los notarios pueden desempeñar funciones prorrogadas hasta ser legalmente reemplazados, con el fin de evitar la interrupción injustificada del servicio notarial en todo el país.

v) La Disposición Transitoria Decimocuarta del COFJ prevé la posibilidad de reelección para un segundo período de aquellos notarios que ingresaron mediante concurso desde el año 2013, que hayan concluido su primer período hallándose en funciones prorrogadas y que cumplan con los estándares de rendimiento previstos en ese código.

vi) En virtud de las atribuciones conferidas al CJ, este ha expedido varias resoluciones a través de las cuales se prorrogaron las funciones de los notarios cuyo periodo fijo ha culminado.

3.2. Sobre la base del análisis jurídico efectuado, el Pronunciamiento de este organismo concluyó que:

"(...) de conformidad con los artículos 121, 300, 301.2 y la Disposición Transitoria Decimocuarta del Código Orgánico de la Función Judicial, **los notarios que, habiendo ingresado desde el año 2013, hubieran culminado su primer periodo en el puesto, desempeñarán funciones prorrogadas hasta ser legalmente reemplazados, pudiendo ser reelegidos por una sola ocasión**, para lo cual se someterán a la evaluación de los estándares de rendimiento previstos en el COFJ, según lo establecido en el RECE.

Por otra parte, **la ley no contempla la posibilidad de que el tiempo ejercido por notarios en calidad de prórroga de sus funciones, pueda ser computado al tiempo de un nuevo nombramiento, en caso de ser reelegidos luego de la evaluación efectuada de conformidad con los estándares de rendimiento establecidos en la ley**. Solo prevé la norma que el nuevo periodo de seis años iniciará si superan la evaluación anteriormente descrita" (el énfasis me corresponde).

3.3. En relación con las normas constitucionales que sustentan el pedido de reconsideración, cabe recordar que no corresponde a la Procuraduría pronunciarse sobre las mismas, por ser aquello competencia exclusiva de la Corte Constitucional que es *"la máxima instancia de interpretación de la Constitución (...)"*, según los numerales 1 y 2 del artículo 436 de la CRE.

Al respecto, mediante sentencia No. 002-09-SAN-CC [4] sobre la competencia del Procurador General del Estado para absolver consultas, la Corte Constitucional resolvió:

"(...) **se dispone al señor Procurador General del Estado, cumpla con la Constitución vigente y se abstenga definitivamente de absolver consultas relacionadas a la aplicación o inteligencia de normas previstas en la Constitución o en instrumentos internacionales** ratificados por el Ecuador. De conformidad con la Constitución de la República vigente, estas son facultades privativas de esta Corte. Sus funciones deben limitarse a la absolución de consultas sobre la inteligencia y aplicabilidad de normas con rango de ley" (el énfasis corresponde al texto original).

Sin perjuicio de lo expuesto, es pertinente señalar que el artículo 11 de la CRE hace referencia al ejercicio de los derechos y los principios por los cuales se rigen los mismos, así como el artículo 61 ibídem se refiere a los derechos de participación.

Por otro lado, los artículos 424, 425 y 426 de la CRE tratan, en su orden, sobre la supremacía de la norma constitucional; el orden jerárquico de aplicación de las normas; y, la sujeción de toda persona, autoridad e institución a la CRE, sin que se refieran al tema objeto de consulta, que motivó el pronunciamiento por parte de esta Procuraduría.

Finalmente, se advierte que el oficio No. 02817, de 11 de julio de 2023, cuya reconsideración solicita, fue notificado al CJ mediante correo electrónico de la misma fecha, a las 10:50, y su pedido de reconsideración ingresó a la Procuraduría el 2 de agosto de 2023, esto es, con posterioridad al vencimiento del término previsto en el tercer inciso del citado artículo 13 de la LOPGE.

[4] *Sentencia No. 002-09-SAN-CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 566 de 8 de abril de 2009.*

4. Ratificación del Pronunciamiento. -

Analizado su pedido se observa que, en lo principal, se reiteran los argumentos expuestos en la consulta inicial, siendo que los nuevos elementos examinados no conducen a modificar la conclusión de este organismo contenida en el Pronunciamiento constante en el oficio No. 02817, de 11 de julio 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, me ratifico en el mismo, en su totalidad.

Finalmente, se reitera que el pronunciamiento del Procurador General del Estado contiene un dictamen general y abstracto sobre la aplicación de las normas jurídicas infraconstitucionales materia de consulta y, por tanto, no se extiende al análisis de circunstancias específicas o hechos cuya valoración es responsabilidad de las autoridades competentes, a quienes corresponde disponer e implementar las medidas que se estimen oportunas a fin de cumplir con sus deberes y atribuciones.

Atentamente,

Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

Oficio Nº 03481

Quito, D.M., 31 AGO 2023

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

De mi consideración:

Mediante oficio No. CES-CES-2023-0091-CO, de 24 de febrero de 2023, ingresado en el correo institucional único de esta Procuraduría el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

> ***"¿El régimen especial de trabajo, al que hace referencia el citado Art. 70 de la Ley Orgánica de Educación Superior, puede ser aplicado por las instituciones de educación superior particulares, a pesar de que se ha establecido con un acuerdo ministerial del ministro de trabajo y no mediante una reforma al Código del Trabajo?".***

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. 01260 y 01543, de 10 y 30 de marzo de 2023, la Procuraduría General del Estado solicitó e insistió al Ministerio del Trabajo (en adelante, *"MDT"*), respectivamente, que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta, sin que haya dado respuesta hasta la presente fecha.

1.2. El informe jurídico del Director de Asesoría Jurídica del Consejo de Educación Superior (en adelante, *"CES"*), contenido en documento sin número de 16 de febrero de 2022, citó los artículos 226 y 353 de la Constitución de la República del Ecuador[1] (en adelante, *"CRE"*); 70 y 166 de la Ley Orgánica de Educación Superior[2] (en adelante, *"LOES"*); 23.1 del Código del Trabajo[3] (en adelante, *"CT"*); 1 y 2 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2020-286[4] (en adelante, *"Acuerdo No. 286-2020"*), a través del cual, el MDT expidió el *"Régimen Especial de Trabajo para el personal académico de las Instituciones de Educación Superior Particulares"*; y, 2 del Reglamento de Carrera y Escalafón del Personal Académico del Sistema de Educación Superior[5] (en adelante, *"RCEPASES"*); con fundamento en los cuales analizó y concluyó:

---

[1] *CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.*
[2] *LOES, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 298 de 12 de octubre de 2010.*
[3] *CT, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 167 de 16 de diciembre de 2005.*
[4] *Acuerdo No. 286-2020, publicado en el Registro Oficial No. 383 de 2 de febrero de 2021.*
[5] *RCEPASES, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 506 de 30 de julio de 2021, última codificación y reforma publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 287 de 11 de abril de 2023.*

"(...) se determina que **el Régimen Especial de Trabajo para el Personal Académico de las Instituciones de Educación Superior Particulares expedido por el Ministerio del Trabajo a través de Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-286, es de obligatoria aplicación para las IES particulares y el personal académico y el personal de apoyo académico que preste sus servicios bajo relación de dependencia**, en lo referente a su ingreso, permanencia, terminación de la relación laboral, las remuneraciones, entre otros aspectos, **ya que el mismo fue expedido con sustento** en la atribución legal otorgada al Ministerio en mención **en el artículo 70 de la LOES, y bajo la potestad contemplada en el artículo 23.1 del Código de Trabajo que le permite a esa Cartera de Estado regular aquellas relaciones de trabajo especiales que no estén reguladas en dicho Código**, como es en este caso la relación del personal académico y del personal de apoyo académico de las IES particulares" (Énfasis añadido).

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que trata su consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: *i*) El régimen laboral de las Instituciones de Educación Superior particulares; y, *ii*) Competencia del MDT para regular el régimen especial de trabajo aplicable al personal académico de las IES particulares.

2.1. El régimen laboral de las Instituciones de Educación Superior particulares. -

El inciso primero del artículo 352 de la CRE, en concordancia con el artículo 14 de la LOES, determina que el sistema de educación superior (en adelante, "*SES*") estará integrado por *"universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y artes, debidamente acreditados y evaluados"*.

Por su parte, el artículo 1 de la LOES, al referirse a su ámbito, contempla que dicha ley regula el SES, *"a los organismos e instituciones que lo integran; determina derechos, deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas"* y establece las respectivas sanciones por el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la CRE y dicha ley.

En el marco de los derechos de los profesores e investigadores, la letra f) del artículo 6 de la LOES determina que, para el caso de los trabajadores de las IES privadas, *"se estará a lo dispuesto en el Código del Trabajo"*. Adicionalmente, el inciso tercero del artículo 70 de la LOES[6], materia de su consulta, dispone que para el personal académico de las IES particulares, ***"el ente rector del trabajo, en coordinación con el Consejo de Educación Superior y el órgano rector de la política pública en educación superior, establecerá un régimen especial de trabajo"*** que contemplará el ingreso, la permanencia, la terminación de la relación laboral, las remuneraciones, entre otros elementos propios del régimen especial de trabajo del personal académico (Énfasis añadido).

---

[6] *Artículo 70 de la LOES, sustituido por el numeral 6.8 de la Disposición Reformatoria Sexta del Código Orgánico de la Economía Social de los conocimientos, Creatividad e Innovación, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 899 de 09 de diciembre de 2016 y posteriormente por el artículo 55 de la Ley Reformatoria a la LOES, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 297 de 2 de agosto de 2018.*

Agrega el inciso tercero del artículo 151 de la LOES que: *"La cesación de funciones será considerada causa legal para la terminación de la relación laboral* ***en el régimen especial para el personal académico de las instituciones de educación superior particulares*** *según lo dispuesto en esta ley"* (Énfasis añadido).

De otro lado, el RCEPASES expedido por el CES en ejercicio de las competencias otorgadas por los artículos 166 y 169 de la LOES[7], en su artículo 1 determina la obligatoriedad de su aplicación para todas las IES, en lo que les corresponda. En este contexto, el artículo 2 ibídem prevé que dicho reglamento *"regula los aspectos relacionados a la carrera y escalafón del personal académico, personal de apoyo académico y autoridades académicas"*, especificando en su tercer inciso que, para el caso de las IES particulares, lo referente al *"ingreso, permanencia, terminación de la relación laboral, las remuneraciones, entre otros aspectos del personal académico y del personal de apoyo académico, se establece en el Régimen Especial de Trabajo"* expedido por el ente rector del trabajo en coordinación con el CES y el Órgano Rector de la Política Pública de Educación Superior[8], en concordancia con lo dispuesto en el mencionado artículo 70 de la LOES.

De lo expuesto se desprende que: *i)* la LOES y el RCEPASES prevén un régimen especial de trabajo para el personal académico y personal de apoyo académico de las IES particulares; y, *ii)* corresponde al MDT, en coordinación con el CES y la SENESCYT, establecer el régimen especial de trabajo del personal académico de las IES particulares, en lo referente al ingreso, permanencia, terminación de la relación laboral, las remuneraciones, entre otros aspectos del personal académico y del personal de apoyo académico.

2.2. Competencia del MDT para regular el régimen especial de trabajo aplicable al personal académico de las IES particulares.-

En concordancia con el inciso primero del artículo 151[9] de la CRE, el número 1 del artículo 154 ibídem contempla entre las atribuciones de los Ministros de Estado, además de las

---

[7] *LOES, "Art. 166.- Consejo de Educación Superior.- (Sustituido por el Art. 117 de la Ley s/n, R.O. 297-S, 2-VIII-2018).- El Consejo de Educación Superior es el organismo de derecho público con personería jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, financiera y operativa, que tiene a su cargo la planificación, regulación y coordinación del Sistema de Educación Superior, y la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva y la sociedad ecuatoriana."*
"Art. 169.- Atribuciones y deberes.- (Sustituido por el num. 6.19 de la Disposición Reformatoria Sexta del Código s/n, R.O. 899-S, 09-XII-2016; y por el Art. 120 de la Ley s/n, R.O. 297-S, 2-VIII-2018).- Son atribuciones y deberes del Consejo de Educación Superior, en el ámbito de esta Ley: (...)c) Expedir, previo cumplimiento del trámite y requisitos previstos en la Constitución de la República del Ecuador, la presente Ley y demás normativa aplicable, las resoluciones de creación y extinción de institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y conservatorios superiores;(...) 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;(...) 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".

[8] *LOES, "Art. 182.- De la Coordinación del Sistema de Educación Superior con la Función Ejecutiva.-* ***La Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, es el órgano que tiene por objeto ejercer la rectoría de la política pública de educación superior*** *y coordinar acciones entre la Función Ejecutiva y las instituciones del Sistema de Educación Superior. Estará dirigida por el Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación de Educación Superior, designado por el Presidente de la República. Esta Secretaría Nacional contará con el personal necesario para su funcionamiento"* (el resaltado me corresponde).

[9] *CRE, "Art. 151.- Las ministras y los ministros de Estado serán de libre nombramiento y remoción por la Presidenta o Presidente de la República, y* ***lo representarán en los asuntos propios del ministerio a su cargo****. Serán responsables política, civil y penalmente por los actos y contratos que realicen en el ejercicio de sus funciones, con independencia de la responsabilidad civil subsidiaria del Estado. (...)", (el resaltado me corresponde).*

establecidas en la ley, el "***Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión***" (Énfasis añadido).

Por su parte, el artículo 1 del CT, en cuanto a su ámbito de aplicación prevé que los preceptos de ese código "***regulan las relaciones entre empleadores y trabajadores y se aplican a las diversas modalidades y condiciones de trabajo***". Agrega el inciso segundo del artículo ibídem que: "***Las normas relativas al trabajo contenidas en leyes especiales*** *o en convenios internacionales ratificados por el Ecuador,* ***serán aplicadas en los casos específicos a las que ellas se refieren***" (Énfasis añadido).

El artículo 8 del CT, ubicado en el Título I "*DEL CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO*", Capítulo I "*DE SU NATURALEZA Y ESPECIES*", Parágrafo 1ro. "*DEFINICIONES Y REGLAS GENERALES*" establece que el contrato individual de trabajo es el convenio en virtud del cual una "*persona se compromete para con otra u otras a prestar sus servicios lícitos y personales, bajo su dependencia, por una remuneración fijada por el convenio, la ley, el contrato colectivo o la costumbre*", sin perjuicio de lo cual, en el artículo 23.1 ibídem otorga competencia al MDT para "***regular aquellas relaciones de trabajo especiales que no estén reguladas en este Código****, de acuerdo a la Constitución de la República*" (Énfasis añadido).

En concordancia, el artículo 539 del CT, que determina las atribuciones de las autoridades y organismos del trabajo, en su inciso primero, señala que corresponde al MDT "***la reglamentación, organización y protección del trabajo*** *y las demás atribuciones establecidas en este Código y en la Ley de Régimen Administrativo en materia laboral*" (Énfasis añadido).

En este orden de ideas, el artículo 1 del Acuerdo No. MDT-286-2020 señala que su objeto es "***regular el régimen especial de contratación aplicable al personal académico de las Instituciones de Educación Superior Particulares***" (Énfasis añadido). Conforme el artículo 2 ibídem, dicha norma es "***de obligatoria aplicación para las Instituciones de Educación Superior Particulares; y, el personal académico que preste sus servicios bajo relación de dependencia****, en los términos establecidos en el presente Instrumento*" (Énfasis añadido).

Al efecto, el artículo 4 del Acuerdo No. MDT-286-2020, dispone que, con la finalidad de desarrollar el contenido del artículo 70 de la LOES, se crea el "*Contrato de Trabajo Especial para la Educación Superior Particular*", cuya finalidad es "*regular el régimen especial de trabajo aplicable al personal académico de las Instituciones de Educación Superior Particulares*", en lo que se refiere al ingreso, la permanencia, la terminación de la relación laboral, las remuneraciones, entre otros elementos propios del régimen especial de trabajo del personal académico.

El artículo 16 del Acuerdo No. MDT-286-2020, prevé que el MDT "*realizará los controles y verificaciones necesarias para precautelar el cumplimiento de los derechos de las partes de la relación laboral y la ley*", en tanto que su Disposición General Primera establece que, en todo lo que no estuviere previsto en dicho Acuerdo, "*se estará a lo dispuesto en el Código del Trabajo, la Ley Orgánica de Educación Superior, los Convenios de la*

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

Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificados por el Ecuador y demás normativa aplicable".

Finalmente, la Disposición General Segunda ibídem determina que, con la finalidad de garantizar la estabilidad laboral, "***sólo las nuevas contrataciones***" que realicen las IES particulares *"deberán celebrarse en apego al 'Contrato de Trabajo Especial para la Educación Superior Particular'"*, sin embargo, podrán otorgar a su personal académico los beneficios previstos en ese instrumento, sin que sea necesario modificar la modalidad contractual vigente.

De lo manifestado se observa que: *i)* en ejercicio de las atribuciones otorgadas por los artículos 70 de la LOES y 23 número 1 y 539 inciso primero del CT, el MDT expidió el Acuerdo No. MDT-286-2020 que determina el régimen especial de trabajo para el personal académico de las IES particulares, a fin de regular el ingreso, permanencia, terminación de la relación laboral y las remuneraciones del personal académico y el personal de apoyo académico que preste sus servicios bajo relación de dependencia; *ii)* el régimen especial de trabajo para el personal académico de las IES particulares contempla el *"Contrato de Trabajo Especial para la Educación Superior Particular"*, aplicable a futuras contrataciones; y, *iii)* el régimen especial de trabajo para el personal académico de las IES particulares prevé la subsidiariedad del CT para lo no previsto en esa norma.

3. Pronunciamiento. –

En atención a los términos de su consulta se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 23 número 1 y 539 inciso primero del CT, el MDT es competente para establecer el régimen especial de trabajo del personal académico de las instituciones de educación superior particulares previsto en el artículo 70 de la LOES y 2 del RCEPASES, en coordinación con el Consejo de Educación Superior y la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación como órgano que tiene por objeto ejercer la rectoría de la política pública de educación superior.

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. Arq. Patricio Donoso Chiriboga.
Ministro del Trabajo

Defendemos al Estado
para proteger tus derechos

Manual de Defensa Jurídica del Estado

Descárgalo aquí:

www.pge.gob.ec