



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Defendemos al Estado  
para proteger tus derechos*

# PRONUNCIAMIENTOS PGE



Febrero 2025

## Presentación

---

### Sistema de Consultas Absueltas

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

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

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

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

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

Ab. Juan Carlos Larrea Valencia  
**Procurador General del Estado**



## Contenido

| No. | Fecha de pronunciamiento | INSTITUCIÓN PÚBLICA<br>Materia de la consulta                                                                                                                                               | pág.       |
|-----|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 1   | 4-feb-25                 | <b>EMPRESA PÚBLICA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE SAN MIGUEL DE BOLÍVAR -EPMAPA-SM</b><br>ESTIMULO POR JUBILACIÓN A UN SERVIDOR QUE HA RECIBIDO INDEMNIZACIÓN POR DESPIDO INTEMPESTIVO | <b>4</b>   |
| 2   | 6-feb-25                 | <b>CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL B.P.</b><br>SOLUCIÓN DE OBLIGACIONES A CLIENTES BENEFICIADOS CON REMISIÓN DE INTERESES                                                                   | <b>13</b>  |
| 3   | 6-feb-25                 | <b>INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL I.S.S.P.O.L</b><br>MONTO DE PRÉSTAMOS QUIROGRAFARIOS SEGÚN LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL                        | <b>23</b>  |
| 4   | 6-feb-25                 | <b>INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA - INEVAL</b><br>TRASPASO ADMINISTRATIVO Y COMPENSACIÓN POR RENUNCIA VOLUNTARIA                                                                | <b>29</b>  |
| 5   | 7-feb-25                 | <b>SERVICIO DE RENTAS INTERNAS</b><br>TRANSACCIÓN TRIBUTARIA                                                                                                                                | <b>45</b>  |
| 6   | 17-feb-25                | <b>EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE GUAYAQUIL</b><br>COMPETENCIA DEL DIRECTORIO PARA REFORMAR CONTRATO DE ALIANZA ESTRATÉGICA                                           | <b>55</b>  |
| 7   | 18-feb-25                | <b>SERVICIO DE CESANTÍA DE LA POLICÍA NACIONAL</b><br>COACTIVA-RETENCIÓN DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL                                                                                | <b>63</b>  |
| 8   | 18-feb-25                | <b>PARQUE NACIONAL GALÁPAGOS</b><br>REMUNERACIÓN EN GALÁPAGOS                                                                                                                               | <b>78</b>  |
| 9   | 19-feb-25                | <b>MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS</b><br>COLEGIOS DE INGENIEROS DE LA RAMA ELÉCTRICA Y ELECTRÓNICA                                                                                           | <b>86</b>  |
| 10  | 20-feb-25                | <b>SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL SOT</b><br>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECIDO EN LA LOOTUGS                                                                           | <b>97</b>  |
| 11  | 24-feb-25                | <b>MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS</b><br>SOCIEDADES DEL ESTADO SISTEMA DE COMPENSACIÓN FISCAL                                                                                            | <b>105</b> |
| 12  | 25-feb-25                | <b>INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL I.S.S.P.O.L</b><br>MONTO DE PRÉSTAMOS QUIROGRAFARIOS SEGÚN LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL                        | <b>113</b> |
| 13  | 28-feb-25                | <b>MUNICIPIO DE BIBLIÁN</b><br>SERVIDUMBRES MINERAS                                                                                                                                         | <b>119</b> |

Oficio No. **10329**

Quito, D.M., **04 FEB 2025**

Señor  
Omar Orta Jarrín  
**GERENTE GENERAL**  
**EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y**  
**ALCANTARILLADO SAN MIGUEL DE BOLÍVAR EPMAPA-SM**  
Presente.

De mi consideración:

Mediante oficio No. 250 GGOO-EPMAPA-SM-2024, de 27 de noviembre de 2024, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, se reformuló la consulta inicialmente planteada en oficio No. GGOO-EPMAPA-SM-2024, de 30 de octubre de 2024, ingresado en la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, en el siguiente tenor:

*“Es aplicable la compensación por jubilación y retiro voluntario determinado en el Art. 288 del Reglamento a la LOSEP, cuando un servidor público fue beneficiario de una indemnización por despido intempestivo determinado en el Art. 188 del Código del Trabajo, de ser procedente el cálculo se realizaría conforme el Mandato constituyente N.- 2?”.*

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

**1. Antecedentes. -**

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

- 1.1. Este organismo, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 237 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>1</sup> (en adelante, “CRE”) y los artículos 3, letra f) y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado<sup>2</sup> (en adelante, “LOPGE”), mediante oficio No. 09302, de 6 de noviembre de 2024, e insistencia contenida en el oficio No. 09526, de 25 de noviembre de 2024, requirió reformular la consulta inicialmente planteada en el oficio No. GGOO-EPMAPA-SM-2024, de 30 de octubre de 2024. Lo anterior fue atendido con oficio No. 250 GGOO-EPMAPA-SM-2024, de 27 de noviembre de 2024.

<sup>1</sup> CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>2</sup> LOPGE, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 13 de abril de 2004





- 1.2. A fin de contar con mayores elementos de análisis para atender su consulta, este organismo mediante oficio No. 09663, de 04 de diciembre de 2024, requirió al Ministerio del Trabajo (en adelante “MT”) su criterio jurídico sobre la materia objeto de la consulta, lo cual fue atendido por dicha entidad con oficio No. MDT-SN-2024-0955-O, de 13 de diciembre de 2024, suscrito por la Subsecretaria de Normativa de dicha cartera de Estado, e ingresado el 16 de los mismos mes y año en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado.
- 1.3. El informe jurídico contenido en el oficio No. 015 AJ-TH- EPMAPA-SM -2024, de 27 de noviembre de 2024, adjunto al oficio de reformulación, suscrito por el asesor jurídico de la Empresa Pública de Alcantarillado y Agua Potable de San Miguel de Bolívar EPMAPA-SM (en adelante, “EPMAPA-SM”) citó los artículos 33, 34, 35, 324, 325 y 326 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>3</sup> (en adelante, “CRE”), 188 del Código del Trabajo<sup>4</sup> (en adelante, “CT”), 288 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público<sup>5</sup> (en adelante, “RGLOSEP”) , y 8 del Mandato Constituyente No. 2<sup>6</sup> (en adelante, “Mandato 2”), con fundamento en los cuales analizó y concluyó:

“IV:

**Posición Institucional y conclusión clara del objeto de la consulta**

a. En conclusión y debidamente amparada en las disposiciones de la Normas y artículos antes citados, la ‘EPMAPA SM’ deberá cancelar los valores correspondientes por el retiro voluntario para acogerse al beneficio de la jubilación y compensación económica por jubilación bajo el régimen laboral de la LOSEP esto en virtud de que en el caso concreto de la consulta el servidor público recibió una indemnización por despido intempestivo en otra Institución Pública, conforme a las disposiciones del Mandato Constituyente Nro. 2, y hoy el mismo va a acceder al retiro voluntario para acogerse a su derecho de jubilación, y compensación económica correspondiente, (sic) Aclarando una vez más que la normativa legal en vigencia no establece restricciones ni prohibiciones, por lo que la compensación que reconoce y tutela el Art. 288 del Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, no está sujeta a limitación alguna por ya haber sido indemnizado por despido intempestivo bajo las disposiciones del Mandato Constituyente Nro. 2.

<sup>3</sup> CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008; última reforma publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 377 de 25 de enero de 2021.

<sup>4</sup> CT, Codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 167 de 16 de diciembre de 2005; última reforma publicada el 27 de junio de 2024.

<sup>5</sup> RGLOSEP, expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 710, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 1 de abril de 2011; última reforma publicada el 16 de mayo de 2024.

<sup>6</sup> Mandato Constituyente No. 2, “Remuneración máxima en el sector público”, expedido mediante Decreto Legislativo No. 2, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 261 de 28 de enero de 2008; última reforma publicada el 20 de abril de 2015.



*De conformidad a las disposiciones constitucionales y legales, el trabajo es un derecho, deber social, un derecho económica y base de la economía en la cual el Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, remuneración y retribuciones justas, tomando en cuenta que los derechos laborales de los trabajadores son irrenunciables e intangibles.*

*b. Con respecto a la aceptación del pedido de renuncia voluntaria presentado; en mi calidad de Asesor Jurídico de la 'EPMAPA-SM' manifiesto que la Institución no puede negarse a aceptar este Derecho; dejando constancia clara, que la liquidación y compensación económica respectiva, es la realizará una vez que se cumpla con los requisitos que se encuentran contemplados en el 'REGLAMENTO QUE REULA LA COMPENSACIÓN ECONÓMICA POR RENUNCIA O RETIRO VOLUNTARIO PARA ACOGESE A LA JUBILACIÓN DE LAS Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS, LAS Y LOS TRABAJADORES; Y EL PAGO DE LA JUBILACIÓN PATRONAL DE LAS Y LOS TRABAJADORES DE LA EMPRESA PÚBLICA MUNICIAPL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE SAN MIGUEL', además de las leyes respectivas que ha (sic) consideradas en el presente informe".*

- 1.4. La Subsecretaria de Normativa del MT, en el oficio No. MDT-SN-2024-0955-O, de 13 de diciembre de 2024, además de las normas señaladas por la entidad consultante, citó los artículos 226, 229 y 235 de la CRE; 3, 47 letra j), 81, 128 y 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público<sup>7</sup> ("en adelante, "LOSEP"), 17 y 18 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas<sup>8</sup> (en adelante, "LOEP"), 108 y 285 del RGLOSEP y artículo 5 del Acuerdo Ministerial MDT-2018-185<sup>9</sup> (en adelante, "Acuerdo 185") que contiene las "Directrices para los procesos de desvinculación de servidoras y servidores con nombramiento permanente con el fin de acogerse al retiro por jubilación", con base en los cuales analizó y concluyó:

## **"2. ANÁLISIS Y PRONUNCIAMIENTO:**

*La Ley Orgánica del Servicio Público en su artículo 47 letra j) establece como causal de cesación de funciones del servicio público al retiro por jubilación, para lo cual, el artículo 81 ibidem, al garantizar la estabilidad de los servidores públicos de carrera, señala que cuando estos han cumplido 65 años llegan al tope máximo de su carrera en el servicio público y no pueden ascender. Los servidores públicos que lleguen a esta edad, cumplan los requisitos establecidos en las leyes de la seguridad social para la jubilación y requieran retirarse voluntariamente del servicio público previa solicitud del interesado, la institución pública en la cual prestan sus servicios, puede aceptar su petición y reconocer una compensación económica, de conformidad con la ley.*

<sup>7</sup> LOSEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre de 2010.

<sup>8</sup> LOEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 48 de 11 de enero de 2024; última reforma publicada el 11 de enero de 2024.

<sup>9</sup> Acuerdo No. MDT-2018-185, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 322 de 7 de septiembre de 2018, última reforma publicada el 4 de octubre de 2021.





*En este sentido, la LOSEP en su artículo 128 señala que los servidores públicos sujetos a esta norma podrán cogerse a la jubilación definitiva cuando hayan cumplido los requisitos previstos en las leyes de seguridad social, es decir, la LOSEP hace una remisión expresa a las clases de jubilación previstos en la Ley de Seguridad Social. El artículo 129 ibidem establece el beneficio por jubilación, e indica que los servidores públicos regidos por el ámbito de aplicación de la LOSEP que se acojan a la jubilación tendrán derecho a recibir por una sola vez cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, a partir del año 2015, de conformidad con el salario básico unificado vigente al 1 de enero del 2015.*

*Para el caso puesto en consulta, lo primero que se debe considerar es que el beneficio de jubilación previsto en los artículos 129 de la LOSEP y 288 de su Reglamento General, es un beneficio exclusivo del régimen laboral del servicio público, en específico para los servidores que formaron parte de la carrera del servicio público por medio de un nombramiento definitivo; en tal sentido, la normativa en cuestión, no prevé disposición alguna que restrinja el acceder a este beneficio cuando previamente el servidor se haya beneficiado de una indemnización propia de otro régimen laboral como lo es el despido intempestivo.*

*Por su parte, el despido intempestivo, es una forma de terminación de la relación laboral reconocida exclusivamente en el Código del Trabajo, por lo que tampoco existe en dicho cuerpo legal disposición alguna que restrinja que una persona que haya sido indemnizada por tal figura no pueda acceder con posterioridad a un beneficio reconocido en otro régimen laboral.*

*Si bien como se acaba de analizar, no existe restricción expresa respecto del beneficio a jubilación cuando previamente exista indemnización por despido intempestivo, cabe mencionar que el artículo 8 del Mandato Constituyente Nro. 2 indica en su inciso final que todos los funcionarios, servidores públicos, personal docente y trabajadores del sector público que se acojan a los beneficios de las indemnizaciones o bonificaciones indicadas dicho artículo, no podrán reingresar al sector público, a excepción de las dignidades de elección popular o aquellos de libre nombramiento, sin embargo, se menciona al despido intempestivo solamente para apartarlo del límite al cual hace alusión tal artículo, por lo que **no se podría concluir que reconoce al despido intempestivo como una de las indemnizaciones que dan origen al impedimento de reingresar al servicio público** salvo a cargos de elección popular o aquellos de libre nombramiento, dando lugar a que inclusive puedan reingresar con un nombramiento definitivo.*

*Por las consideraciones expuestas, atendiendo lo consultado, es criterio de este Ministerio concluir que tanto el despido intempestivo, así como el beneficio por jubilación, son dos figuras reconocidas en diferentes regímenes laborales por causas totalmente distintas, y **no existe prohibición expresa en el ordenamiento jurídico que***



***impida que una persona que haya percibido indemnización por despido intempestivo en una institución pública bajo el régimen del Código del Trabajo, pueda posteriormente reingresar al servicio público con nombramiento definitivo bajo el régimen de la LOSEP y en consecuencia eventualmente acceda al beneficio por jubilación.***

*Sin embargo, toda vez que la consulta la efectúa una empresa pública, cabe tomar en cuenta que el régimen laboral del personal que labora en las empresas públicas es especial y está definido en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas que determina su clasificación, y el artículo 17 ibidem establece que es el propio directorio de cada empresa pública el encargado de regular los mecanismos de ingreso, ascenso, promoción, régimen disciplinario, vacaciones y remuneraciones para su talento humano, por lo que se deberá analizar la existencia de derechos exclusivamente reconocidos en actas transaccionales o contratos colectivos que eventualmente puedan generar el registro de algún impedimento para ejercer cargo público". (Énfasis añadido).*

- 1.5. El informe jurídico de la empresa consultante y del MT coinciden en señalar que no existe prohibición en el ordenamiento jurídico que impida que una persona que haya recibido indemnización por despido intempestivo en una institución pública bajo el régimen del Código del Trabajo pueda posteriormente reingresar al servicio público con nombramiento definitivo bajo el régimen de la LOSEP y en consecuencia eventualmente acceder al beneficio por jubilación, al cumplir los requisitos para la misma.

## **2.- Análisis. –**

Para el estudio de la consulta planteada se debe considerar que el artículo 82 de la CRE establece el derecho a la seguridad jurídica se "*fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*", y que el artículo 226 ibidem consagra el principio de legalidad, según el cual los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal "*ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley*".

El inciso primero del artículo 229 de la CRE define como servidores públicos a "*todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público*". Similar previsión contienen los artículos 4 de la LOSEP y 18 de la LOEP.

El ámbito de aplicación de la LOSEP, establecido en su artículo 3, prevé que en las empresas públicas se aplicará a su personal lo dispuesto en el Título IV de la LOEP, que en sus artículos 17, 18 y 19 tratan sobre "*La Gestión del Talento Humano de las Empresas Públicas*", y norman los procesos de selección de personal, su clasificación en servidores públicos de libre

*Handwritten signature*



nombramiento y remoción, servidores públicos de carrera y obreros y las modalidades de vinculación de dicho personal.

La Procuraduría General del Estado se ha pronunciado de manera uniforme y reiterada sobre el régimen jurídico aplicable a las empresas públicas y la competencia del Directorio de las Empresas Públicas para dictar normas relacionadas con la administración del talento humano y su conformidad con la LOEP, el Código del Trabajo (en adelante “CT”) y las normas que rigen la administración pública, tal como lo ha señalado, entre otros, en el pronunciamiento No. 05168, de 7 de agosto de 2019, en el que concluyó lo siguiente:

*“La gestión del talento humano de las empresas públicas, de acuerdo a los artículos 17 segundo inciso y 18 de la LOEP, se rige por la normativa expedida por el directorio para atender los específicos requerimientos empresariales, que debe guardar conformidad con esa ley, el Código de Trabajo (en adelante CT) y las leyes de aplicación general para toda la administración pública, y está sujeta al control posterior del Ministerio del Trabajo, según lo establecido en el inciso final del citado artículo”.*

En línea con lo señalado, dentro del referido pronunciamiento se analizó el despido intempestivo en los siguientes términos:

*“La doctrina conceptualiza al despido intempestivo como la terminación del contrato de trabajo de manera abrupta por parte del empleador, pues no existe causa legal para que el contrato termine, según lo define Cabanellas y Alcalá<sup>10</sup>:*

*Se entiende por despido una declaración de voluntad unilateral, por la cual el patrono expresa y concreta su propósito de extinguir el vínculo jurídico que lo une al trabajador a su servicio. Cuando la declaración de voluntad está justificada en hechos imputables al trabajador, el despido es justo; no lo es cuando se funda en la simple voluntad del patrono (...).*

*Sobre la norma que establece las indemnizaciones por despido intempestivo, actual artículo 188 del CT, Isabel Robalino<sup>11</sup> explica:*

*El artículo 189<sup>12</sup> establece las indemnizaciones que debe el empleador en caso de que, en violación de la ley, despidiere intempestivamente a un trabajador. Insistimos en que esto se da en violación de la ley, como se desprende del tenor del mismo artículo ‘El empleador que despidiere intempestivamente al trabajador será condenado a indemnizarlo de conformidad con el tiempo de servicio, según la escala que fija el Código’ Es por tanto un error considerar que el empleador ha realizado un acto legal siempre que pague las indemnizaciones. Estas están establecidas como sanción y no como una simple alternativa que sustituye el deber de respetar la estabilidad del trabajador, siempre que no haya causa legal para su despido.*

<sup>10</sup> Cabanellas de Torres Guillermo y Alcalá-Zamora y Castillo Luis “Tratado de Política Laboral y Social”, tercera edición, Editorial Heliasta, Buenos Aires-Argentina 1982, Pág.63.

<sup>11</sup> Robalino Bolle, Isabel, Manual de Derecho del Trabajo, Fundación Antonio Quevedo, Segunda Edición, Quito, 1998, Pág. 250.

<sup>12</sup> Actualmente artículo 188.



*(...) Nuestra legislación contempla el despido intempestivo en los artículos 16.1, 17, 192 y 188 del CT, mismo que en su penúltimo inciso dispone que se configura: 'Cuando el empleador deje constancia escrita de su voluntad de dar por terminado unilateralmente un contrato individual de trabajo, esto es, sin justa causa (...)'*

*Para efectos de la indemnización por despido intempestivo, el artículo 188 del CT establece escalas en función el tiempo de servicio del trabajador y en base a la remuneración al momento del despido, '(...) sin perjuicio de pagar las bonificaciones a las que alude en el caso del artículo 185 de este Código'. El penúltimo inciso del artículo 188 del CT dispone, además, que cuando el empleador deje constancia escrita de su voluntad de dar por terminado unilateralmente un contrato de trabajo sin causa justa, la autoridad del trabajo dispondrá su comparecencia, y de ratificar este acto, en cuarenta y ocho horas, el empleador deberá depositar el valor total de las indemnizaciones que le corresponda recibir al trabajador''.*

Por otra parte, el artículo 47 letra j) de la LOSEP prevé al retiro por jubilación como una causal de cesación de funciones del servicio público. Así, sobre el beneficio por jubilación y la cuantía del mismo, en el pronunciamiento contenido en el oficio No. 09076, de 16 de octubre de 2024, la Procuraduría General del Estado señaló:

*"La consulta hace referencia al beneficio por jubilación de los servidores públicos sujetos a la LOSEP, tema sobre el cual la Procuraduría General del Estado se ha pronunciado de manera uniforme y reiterada, tal como consta en el pronunciamiento contenido en el oficio No. 01287 de 25 de mayo de 2015, cuyas normas conservan vigencia y en el cual este organismo analizó:*

*De las normas citadas se desprende que, según los artículos 81 y 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público, el beneficio por jubilación se aplica por una sola vez, respecto de los servidores públicos de carrera que se retiren para acogerse a la jubilación y cumplan los requisitos para ello previsto en la Ley de Seguridad Social; y, su cuantía es la determinada por el primer inciso reformado del citado artículo 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público, esto es cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, y a partir del año 2015, de conformidad con el salario básico unificado vigente al 1 de enero de 2015.*

*(...) es necesario considerar que, la letra h) del artículo 83 de la Ley Orgánica del Servicio Público excluye en forma expresa del sistema de carrera del servicio público, a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción y de nombramiento provisional. (Énfasis pertenece al texto original).*

*En este orden de ideas, el artículo 285 del RGLOSEP prevé que las Unidades de Administración del Talento Humano (en adelante "UATH"), dentro de la planificación anual del talento humano, determinarán el número de servidores que podrán acogerse durante el siguiente ejercicio fiscal, a las indemnizaciones o compensaciones*





*contempladas en la LOSEP, a efectos de contar con la respectiva disponibilidad presupuestaria, exceptuándose de la planificación, 'los casos no previstos', siempre que se cuente con el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas. Añade el mismo artículo que 'Se considerará para el cálculo de las compensaciones y su correspondiente pago los años laborados en el sector público, así como la parte proporcional a que hubiere lugar'(...).*

*El artículo 188 del RGLOSEP señala que el servidor que cumpla con los requisitos establecidos en las leyes de seguridad social para la jubilación, podrá presentar voluntariamente su solicitud de retiro de servicio público, solicitud que podrá ser aceptada previa la verificación de la disponibilidad presupuestaria, por la institución de conformidad con el plan aprobado por aquella y se le reconocerá un estímulo y compensación económica, de conformidad a la Disposición General Primera de la LOSEP, en concordancia con los artículos 128 y 129 de la misma ley. (...)"*

El artículo 129 de la LOSEP establece el beneficio por jubilación para los servidores públicos de carrera, regidos por la LOSEP, quienes tendrán derecho a recibir, por una sola vez, cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio, contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, a partir del año 2015, de conformidad con el salario básico unificado vigente al 1 de enero del 2015.

De su parte, el artículo 8<sup>13</sup> del Mandato Constituyente No. 2, cuyo ámbito de aplicación previsto en su artículo 2 incluye a “m) Las empresas públicas y privadas cuyo capital o patrimonio esté integrado con el cincuenta por ciento (50%) o más de recursos públicos o a las entidades y organismos del sector público”, reconoce el derecho a la estabilidad de los servidores; y, establece el siguiente techo para las indemnizaciones o bonificaciones derivadas de la supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación: “hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total”, salvo el caso de despido intempestivo, que no está sujeto a este techo.

De lo manifestado se desprende lo siguiente: i) la gestión del talento humano de las empresas públicas, de acuerdo con los artículos 17 y 18 de la LOEP, se rige por la normativa expedida por el directorio de la empresa, instrumento que deberá guardar conformidad con la LOEP, el CT y las leyes de aplicación general para toda la administración pública; ii) el despido intempestivo, determinado en el artículo 118 del CT responde a la decisión unilateral y arbitraria del empleador de dar por terminada la relación laboral sin una justa causa, por lo que la misma norma sanciona al empleador con el pago de una indemnización a favor del trabajador; iii) el beneficio por jubilación se aplica por una sola vez a los servidores públicos de carrera que se retiren para acogerse a la jubilación, cumpliendo al efecto con los requisitos de la Ley de Seguridad Social y su cuantía es la determinada por el primer inciso del artículo

<sup>13</sup> Reformado por el Art. 64 de la Ley publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 483 de 20 de abril de 2015.



129 de la LOSEP; iv) el Mandato Constituyente No. 2, en su artículo 8, establece el techo de indemnizaciones o bonificaciones derivadas de las formas de cesación de los servidores y obreros públicos: hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio, por un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados en total, límite que no es aplicable a la indemnización por despido intempestivo; y, v) ni la LOSEP ni el CT prevén disposición alguna que restrinja el acceso al beneficio por jubilación al servidor que previamente haya recibido indemnización por despido intempestivo.

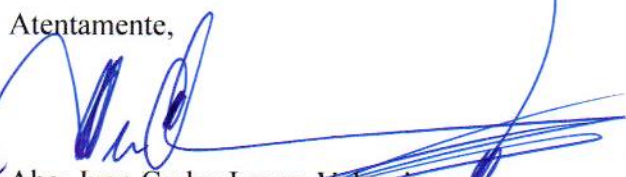
### 3.- Pronunciamiento. –

En atención a los términos de su consulta, se concluye que, de conformidad con el artículo 118 del CT, el artículo 129 de la LOSEP y el Mandato Constituyente No. 2, no existe una prohibición expresa que impida a una persona que haya recibido indemnización por despido intempestivo en una institución pública regida por el CT reingresar posteriormente al servicio público con nombramiento definitivo; y, en consecuencia, dicha persona podría eventualmente acceder al beneficio por jubilación, siempre que cumpla con los requisitos establecidos para este efecto.

Adicionalmente, las empresas públicas deben verificar la existencia de otros beneficios de jubilación establecidos por el Directorio de la empresa, asegurándose de que estos sean compatibles con lo dispuesto en la LOEP, el CT y las normas aplicables a toda la administración pública, y deberán también sujetarse a los límites establecidos en el artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2 para el cálculo de dichos beneficios.

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. Abg. Ivonne Núñez Figueroa  
Ministra de Trabajo

Oficio No. 10346

Quito, DM, 06 FEB 2025

Economista  
Virna Rossi Flores  
**GERENTE GENERAL**  
**CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL BP (CFN)**  
Guayaquil. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. CFN-B.P.-GG-2024-0486-OF, de 27 de noviembre de 2024, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 05 de diciembre del presente año, se formuló la siguiente consulta:

*“¿En virtud de lo establecido en el artículo 148 del Reglamento de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria es procedente jurídicamente, que la Corporación Financiera Nacional B.P., aplique el mecanismo extraordinario, específico y simplificado de SOLUCIÓN DE OBLIGACIONES establecido en la Disposición General Quinta de la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Actividades Turísticas y Fomento de Empleo a aquellos clientes que fueron beneficiados con la remisión de intereses, intereses por mora y costas judiciales establecidos en el capítulo I, artículo 4 de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria (LOSyPT)?”.*

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

#### 1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

- 1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender la consulta, mediante oficios No. 09725, No. 09726 y No. 09727, de 11 de diciembre de 2024, la Procuraduría General del Estado solicitó al Servicio de Rentas Internas (en adelante, “SRI”); a la Superintendencia de Bancos (en adelante, “SB”); y, a la Junta de Política y Regulación Financiera (en adelante, “JPRF”), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de la consulta. Con oficio No. 09930, de 30 de diciembre de 2024, se insistió en dicho requerimiento al SRI, sin que hasta la presente fecha se haya recibido respuesta.
- 1.2. Los requerimientos de este organismo fueron atendidos, en su orden, por el Presidente subrogante de la JPRF, a través de oficio No. JPRF-JPRF-2024-0373-O, de 26 de diciembre de 2024, ingresado el mismo día, al cual se adjuntó el Informe





Jurídico No. JPRF-CJF-2024-061, de 23 diciembre de 2024; y, por el Intendente Nacional Jurídico, subrogante, de la SB, con oficio No. SB-INJ-2024-0120-O, de 27 de diciembre de 2024, recibido el 30 de los mismos mes y año.

- 1.3. El informe jurídico contenido en memorando No. CFN-B.P.-GEJU-2024-0641-M, de 21 de noviembre de 2024, suscrito por la Gerente Jurídico, encargada, de la Corporación Financiera Nacional BP (en adelante, "CFN BP") citó, en lo principal, los artículos 225 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>1</sup> (en adelante, "CRE"); 3, numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>2</sup> (en adelante, "LOGJCC"); 4 y la Disposición General Cuarta de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria<sup>3</sup> (en adelante, "LOSYPY"); 148 del Reglamento para la Aplicación de la LOSYPY<sup>4</sup> (en adelante, "RLOSYPY"); y, la Disposición General Quinta de la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Actividades Turísticas y Fomento del Empleo<sup>5</sup> (en adelante, "LOFATFE"), con fundamento en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

**"CRITERIO JURÍDICO:**

*(...) actualmente en la Corporación Financiera Nacional B.P. existen operaciones de crédito cuyos beneficiarios han incumplido los términos y condiciones del régimen de remisión establecidos en la LOSYPY, por lo que según el reglamento de la referida ley, no se les podría conceder una nueva solución de obligaciones. En este escenario, considerando que la Disposición General Quinta de la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de Actividades Turísticas y Fomento de Empleo, dispone otorgar a los clientes de esta institución un alivio financiero para la solución de obligaciones, en el caso de que dichos clientes hayan incumplido los términos y condiciones del régimen de remisión establecidos en la LOSYPY, en observancia a su Reglamento no se les podría conceder una nueva solución de obligaciones, debido a que no podríamos hacer una interpretación extensiva a la norma contenida en el Reglamento de la LOSYPY, sino únicamente aplicar lo que en ella se dispone.*

*(...) es criterio de esa Gerencia, que a los clientes que hayan incumplido los términos y condiciones del régimen de remisión establecidos en la LOSYPY, se les podrá atender sus peticiones para aplicación de los mecanismos de alivio financiero para la solución de obligaciones amparados en la Disposición General Quinta de la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de Actividades Turísticas y Fomento de Empleo, debido a que dicho mecanismo de solución de obligaciones se encuentra contemplado en una ley de carácter orgánico, la que por expreso mandato constitucional prevalece sobre las disposiciones contenidas en un Reglamento, y la restricción de conceder una nueva*

<sup>1</sup> CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>2</sup> LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

<sup>3</sup> LOSYPY, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 111 de 31 de diciembre de 2019.

<sup>4</sup> RLOSYPY, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 260 de 4 de agosto de 2020.

<sup>5</sup> LOFATFE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 309 de 21 de agosto de 2018.



*solución de obligaciones, a aquellos beneficiarios de la remisión que incumplan con los requisitos, términos y condiciones establecidos en la LOSyPT, se encuentra contenida en el Reglamento para la aplicación de la ley orgánica de simplificación y progresividad tributaria.*

*En resumen, conforme la normativa citada en este informe y el análisis realizado, es claro colegir que existen dos normas que podrían ser aplicables a los clientes que hayan incumplido los términos y condiciones del régimen de remisión establecidos en la LOSyPT, y que para dilucidar la aplicación de estas se debe atender la jerarquía normativa establecida en el art. 425 de la Constitución de la República, y además considerar los métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional (art. 3 LOGCYC), resultando como conclusión que bajo estos preceptos se aplicaría la jerárquicamente superior, es decir la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de Actividades Turísticas y Fomento de Empleo, misma que faculta a los clientes con procesos coactivos en curso de hasta un millón de dólares acogerse a un nuevo beneficio de 'Alivio Financiero' dispuesto por el Gobierno Nacional, con la finalidad de solucionar sus obligaciones, a través de un mecanismo extraordinario, específico y simplificado, siempre que cumplan las condiciones dispuestas en dicha Ley y en la normativa. (El subrayado me corresponde)*

- 1.4. Por su parte, el criterio jurídico de la JPRF citó, además de las normas señaladas anteriormente, los artículos 82, 84, 226 y 237 de la CRE; 2 numeral 1, 3 numerales 1 y 5 de la LOGJCC; 207.1, 207.2 y 385 numeral 3 del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero<sup>6</sup> (en adelante, "COMF"); y, 1583 y 1668 del Código Civil<sup>7</sup> (en adelante, "CC"), con base en los cuales concluyó:

#### **"IV. CONCLUSIONES**

- 4.1. *Conforme a lo determinado en los Artículo 425 y 3, número 1, de la Constitución de la República del Ecuador y de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su orden, en cuanto a lo referente a la materia del presente criterio jurídico, prevalece por jerarquía normativa lo dispuesto en la Disposición General Quinta de la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Actividades Turísticas y Promoción del Empleo, por sobre lo establecido en el Artículo 148 del Reglamento a la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria.*
- 4.2. *La Disposición General Quinta de la precitada Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Actividades Turísticas y Promoción del Empleo establece un enfoque amplio para implementar un 'mecanismo extraordinario, específico y simplificado de alivio financiero' destinado a apoyar personas naturales y jurídicas con dificultades económicas. Estos mecanismos incluyen la reestructuración, refinanciamiento, novación y remisión o condonación de deudas.*

<sup>6</sup> COMF, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 322 de 12 de septiembre de 2014.

<sup>7</sup> CC, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.





*Sin embargo, la aplicación de la remisión o condonación está limitada a disposiciones expresas de ley o decreto ejecutivo.*

4.3. *Además, se debe observar el método de interpretación sistemático determinado en el número 5 del Artículo 3 de la mencionada Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En este contexto, las instituciones financieras públicas – entre ellas la CFN – deben analizar caso por caso la situación de cada deudor, incluso de aquellos que fueron beneficiados con la remisión de interés, interés por mora y costas judiciales previsto en el Artículo 4 de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria, para así determinar la aplicabilidad de los mecanismos de alivio financiero, respetando las limitaciones legales e infralegales, especialmente aquellas relacionadas con la condonación de deudas establecida en el Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro I.*

4.4. *A pesar de la apertura a mecanismos de alivio financiero en la Disposición General Quinta de la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Actividades Turísticas y Promoción del Empleo, la remisión o condonación de deudas sigue sujeta a las prohibiciones legales vigentes. Solo se permite bajo las condiciones excepcionales previstas en los Artículos 207.1 y 207.2 del Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro I, mediante Decreto Ejecutivo y hasta un monto de \$10,000 de capital, más intereses y costos asociados, y para aquellas operaciones de crédito en mora, que se encuentren en procesos de reestructuración y refinanciamiento*. (El subrayado me corresponde).

1.5. Finalmente, el criterio jurídico de la SB citó, además de las disposiciones enunciadas, el artículo 147 del RLOSYP, y concluyó:

*“En razón de lo expuesto, en virtud de la jerarquía normativa contenida en la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de Actividades Turísticas y Fomento del Empleo se encuentra sobre el Reglamento de la LOSyPT, en razón de lo cual, no existiría prohibición para que la entidad financiera pública, previo análisis de cada caso, en cuanto al cumplimiento de los presupuestos y requisitos establecidos en la Disposición General Quinta de la LOFATFE, aplique el mecanismo extraordinario, específico y simplificado de solución de obligaciones respecto de aquellos clientes que podrían encontrarse inmersos en el presupuesto establecido en artículo 148 del Reglamento a la LOSyPT”.* (El subrayado me corresponde)

1.6. De lo expuesto se observa que el informe jurídico de la consultante y los criterios jurídicos de la JPRF y de la SB coinciden en precisar que, a los clientes que hayan incumplido los términos y condiciones del régimen de remisión establecidos en la LOSYPT, se les podría aplicar mecanismos de alivio financiero para la solución de obligaciones amparados en la Disposición General Quinta de la LOFATFE, debido a que dicha ley, de carácter orgánico, prevalece sobre lo determinado en el artículo



148 del RLOSYPY, en virtud de la jerarquía normativa contenida en la CRE y previo análisis de cada caso.

Agrega la JPRF que se deberán observar, adicionalmente, las limitaciones legales e infralegales, especialmente aquellas relacionadas con la condonación de deudas previstas en el COMF, respecto de las operaciones de crédito en mora que se encuentren en procesos de reestructuración y refinanciamiento.

## 2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que trata su consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) la remisión de pago de intereses, intereses por mora y costas judiciales en operaciones de crédito según la LOSYPT y su reglamento; y, ii) naturaleza del mecanismo de solución de obligaciones regido por la LOFATFE y resolución de antinomias.

### 21. La remisión de pago de intereses, intereses por mora y costas judiciales en operaciones de crédito según la LOSYPT y su reglamento. -

El inciso primero del artículo 4 de la LOSYPT, ubicado en el Capítulo I “*REGÍMENES DE REMISIÓN NO TRIBUTARIAS*”, establece que la CFN B.P y BANECUADOR B.P “*efectuarán la remisión del pago de intereses, intereses por mora, costas judiciales y otros cargos derivados de obligaciones que personas naturales o jurídicas hubieren contraído con dichas entidades bancarias*”, en total “*hasta por el monto de cien mil dólares de los Estados Unidos de América (USD\$100.000,00) del saldo adeudado y que se encontraren castigadas o coactivadas*”. Agrega dicho inciso que la remisión “*se aplicará en operaciones de crédito que se encuentren en esta condición a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley*”, y que fueren iguales o superiores a noventa (90) días (en el caso de microcréditos), exceptuándose las que correspondan a créditos de consumo, o que fueren iguales o superiores a ciento ochenta (180) días, para el segmento comercial (el subrayado me corresponde).

El segundo inciso del citado artículo 4 de la LOSYPT determina que el Directorio de la CFN B.P. “*deberá autorizar la remisión del pago de intereses, intereses por mora, costas judiciales y otros cargos derivados de obligaciones que personas naturales o jurídicas en operaciones bancarias castigadas y coactivadas*”, que se hayan contraído “*hasta por un monto de cuatrocientos mil dólares de Estados Unidos de América (USD \$ 400.000,00)*”, debiendo establecer los segmentos y/o condiciones aplicables para el efecto. En este contexto, las personas naturales o jurídicas que opten por acogerse al beneficio de remisión señalado en este artículo, “*deberán formular por escrito y presentar su solicitud dentro del plazo de ciento veinte (120) días contados a partir de la vigencia de la presente Ley, debiendo realizar el pago del uno por ciento (1%) del*





saldo del capital de las obligaciones vencidas", el cual constituye requisito para la implementación del régimen. Adicionalmente, el referido inciso precisa que: "el plazo para el pago en operaciones de crédito otorgadas para capital de trabajo será de hasta cinco (5) años, en tanto que, para las de activo fijo será de hasta diez (10) años" (el subrayado me corresponde).

El penúltimo y último incisos del mencionado artículo 4 señalan que el arreglo de obligaciones "se respaldará con las garantías que cada caso requiera conforme la normativa interna" de la CFN BP y BANECUADOR BP, debiendo, además, contarse con un seguro de desgravamen para el caso de personas naturales, enfatizando que la presentación de la solicitud de remisión y el pago del uno por ciento (1%) del saldo del capital de las obligaciones vencidas, "constituirán sustento para la suspensión de los respectivos procesos coactivos y levantar las medidas cautelares o de ejecución", así como también, para que en la vía judicial los interesados puedan desvirtuar las presunciones de insolvencia y de quiebra, de ser el caso (el resaltado me corresponde).

En este sentido, la Disposición General Cuarta de la LOSYPT indica que: "En los casos no determinados expresamente en el artículo 4 de esta Ley, se aplicará la normativa interna" de la CFN B.P. y de BANECUADOR BP, respectivamente. El segundo inciso de la mencionada Disposición General Cuarta prevé que: "El proceso de arreglo de obligaciones no podrá exceder a doscientos setenta días (270) contados a partir de la expedición de la presente Ley", y se considerará concluido una vez que se hayan suscrito los documentos que formalicen la obligación de pago contraída con la CFN BP o con BANECUADOR BP (el subrayado me corresponde).

De acuerdo con la Disposición Final de la LOSYPT, la referida ley entró en vigencia "a partir de su publicación en el Registro Oficial", esto es el 31 de diciembre de 2019.

Por su parte, la condonación o remisión, como la denomina el artículo 1668 del CC, constituye un modo de extinguir las obligaciones según lo establecido en el numeral 5 del artículo 1583 ibídem. Al respecto, el inciso primero del artículo 146 del RLOSYP, ubicado en el CAPÍTULO XIII "NORMAS ESPECÍFICAS PARA LA APLICACIÓN A LA LEY ORGÁNICA DE SIMPLIFICACIÓN Y PROGRESIVIDAD TRIBUTARIA", en concordancia con lo determinado en el artículo 4 de la referida ley, precisa que las operaciones de crédito otorgadas por BANECUADOR B.P. y por la CFN B.P. "cuyo saldo de capital adeudado al 31 de diciembre de 2019 sea de hasta cien mil dólares (US. \$ 100.000,00), que se encuentren coactivadas o castigadas"; y, que registren intereses, intereses por mora, costas judiciales y otros cargos, con días vencidos iguales o superiores a 90 días para microcréditos, a excepción de los créditos de consumo, e iguales o superiores a 180 días para el segmento comercial, "podrán aplicar para remisión bajo las condiciones normadas" en la LOSYPT (el subrayado me corresponde).



El segundo inciso del mencionado artículo 146 del RLOSYPYPT añade que, así mismo, podrán aplicar a la remisión, bajo las condiciones normadas en el artículo 4 de la ley, las operaciones de crédito otorgadas por la CFN B.P., cuyo monto de capital haya sido contraído “hasta cuatrocientos mil dólares (US. \$ 400.000,00) y cuyo saldo de capital adeudado al 31 de diciembre de 2019 sea superior a cien mil dólares” (US. \$ 100.000,00), “que se encuentren coactivadas y castigadas y que registren intereses, intereses por mora, costas judiciales y otros recargos” (el subrayado me corresponde).

El artículo 147 del RLOSYPYPT especifica el procedimiento para acceder al beneficio establecido por el artículo 4 de la ley; y, en este sentido, indica que: “el beneficiario deberá realizar un pedido formal mediante documento escrito”, expresando su interés de acogerse a la LOSYPT, en el plazo de ciento veinte (120) días a partir de su vigencia, y “proceder con el pago del uno (1%) del saldo de capital de la o las operaciones” sobre las que solicita el beneficio; “a partir de lo cual se instrumentará un arreglo de obligaciones por el saldo de capital adeudado, cuyo plazo de pago será de hasta cinco (5) años para los operaciones de crédito otorgadas para capital de trabajo y hasta 10 años para activo fijo” (el subrayado me corresponde).

El referido artículo indica, además, que el arreglo de obligaciones “deberá contar con seguro de desgravamen, para el caso de personas naturales que apliquen”, y que, en los casos y/o condiciones no contempladas en la LOSYPT y en su reglamento, “se aplicará lo establecido en las normativas internas de BANEQUADOR B.P. y CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL B.P.”, en armonía con lo determinado en el inciso primero de la Disposición General Cuarta de la LOSYPT (el subrayado me corresponde). En este contexto, el artículo 148 del RLOSYPYPT, materia de la consulta, prevé lo siguiente:

“En el caso que el beneficiario de la remisión incumpla en el pago de tres (3) cuotas o haya presentado situaciones de falta de pago durante seis (6) meses, cualquiera sea menor, de su arreglo de obligación, se dejará sin efecto la suspensión y se reiniciará la sustanciación el proceso coactivo, sin que para estas operaciones se pueda conceder una nueva solución de obligaciones” (el subrayado me corresponde).

De lo manifestado se desprende que: i) el artículo 4 y la Disposición General Cuarta de la LOSYPT, así como los artículos 146 y 147 de su reglamento, determinan el régimen de remisión parcial, aplicable a intereses, intereses por mora y costas judiciales, dirigido a personas naturales o jurídicas cuyas obligaciones se encuentren castigadas o coactivadas, y cumplan con los criterios de montos y plazos ahí descritos; ii) las personas naturales o jurídicas que optaron por acogerse al beneficio de remisión, señalado en el artículo 4 de la LOSYPT, debían formular por escrito y presentar su solicitud dentro del plazo de ciento veinte (120) días contados a partir de la vigencia de esa ley, es decir, desde el 31 de diciembre de 2019; iii) según la Disposición General

*[Firma manuscrita]*



Cuarta de la LOSYPT y el artículo 147 de su reglamento, en los casos y/o condiciones no contempladas se debe aplicar lo establecido en la normativa interna de BANEQUADOR B.P. y de la CFN B.P.; y, iv) si el beneficiario de la remisión incumplía el pago de tres (3) cuotas o presentaba situaciones de falta de pago durante seis meses, cualquiera sea menor, de su arreglo de obligación, debía dejarse sin efecto la suspensión para reiniciar la sustanciación del proceso coactivo, sin que para estas operaciones se pueda conceder una nueva solución de obligaciones al amparo de lo previsto en la LOSYPT y su reglamento.

## 2.2. Naturaleza del mecanismo de solución de obligaciones regido por la LOFATFE y resolución de antinomias. -

El artículo 82 de la CRE prevé que: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (el subrayado me corresponde).

Según lo determinado en el artículo 1 de la LOFATFE, dicha ley “tiene por objeto el fomento inmediato y fortalecimiento de las actividades turísticas”. En este sentido, el artículo 2 ibídem señala que las disposiciones de esa ley “se aplicarán en el ámbito público y privado, así como en todo el territorio nacional” (el subrayado me corresponde).

De conformidad con el tenor del artículo 3 de la LOFATFE, están sujetos a las disposiciones de esa ley, “todas las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, nacionales y extranjeras que residan y/o realicen actividades turísticas en el Ecuador, que cuenten con el registro de turismo”. Agrega el artículo 4 ibídem que, la finalidad de dicha ley es “la reactivación del sector turístico a través de la aplicación de medidas tributarias y económicas, para enfrentar la grave crisis que afronta el sector” (el subrayado me corresponde).

Por su parte, la Disposición General Quinta de la LOFATFE, también materia de la consulta, determina que las Instituciones del Sistema Financiero Nacional Público “generarán un mecanismo extraordinario, específico y simplificado de alivio financiero para la solución de obligaciones a establecimientos con operaciones con procesos coactivos en curso con deudas de hasta un millón de dólares americanos”, permitiendo acogerse a plazos acorde al flujo financiero de cada negocio. Para el efecto, la citada disposición general precisa que tal mecanismo “se realizará a petición del cliente y las entidades financieras públicas analizarán caso por caso” (el subrayado me corresponde).

Por su parte, en relación a la jerarquía de las normas, el inciso primero del artículo 425 de la CRE, señala el siguiente orden: “La Constitución; los tratados y convenios



*internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos*" (el subrayado me corresponde).

Mientras que el inciso segundo del referido artículo 425 de la norma constitucional agrega que, "*En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior*" (el subrayado me corresponde). El inciso final del artículo en cita agrega que la jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, "*el principio de competencia*" (el subrayado me corresponde).

En este orden de ideas, el numeral 1 del artículo 3 de la LOGJCC, al referirse a los métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria aplicables a la solución de antinomias, dispone que: "*Cuando existan contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior*", en tal virtud, cuando las normas generales y especiales entraren en conflicto u oposición, predomina el principio de especialidad normativa (el subrayado me corresponde).

Adicionalmente, los numerales 5 y 6 del artículo 3 de la LOGJCC se refieren a la interpretación sistemática y teleológica que consisten en que las normas jurídicas se deben interpretar "*a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía*"; y se entiendan "*a partir de los fines que persigue el texto normativo*" (el subrayado me corresponde).

Del análisis jurídico se observa que: i) la LOFATFE tiene por objeto el fomento inmediato y fortalecimiento de las actividades turísticas, aplicándose tanto en el ámbito público como privado, a nivel nacional; ii) están sujetos a las disposiciones de la LOFATFE todas las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, nacionales y extranjeras que residan y/o realicen actividades turísticas en el Ecuador, que cuenten con el registro de turismo; iii) la LOFATFE tiene como finalidad la reactivación del sector turístico a través de la aplicación de medidas tributarias y económicas, para enfrentar la grave crisis del sector; iv) la Disposición General Quinta de la LOFATFE faculta a las Instituciones del Sistema Financiero Nacional Público a generar un mecanismo extraordinario, específico y simplificado de alivio financiero para la solución de obligaciones a establecimientos con operaciones con procesos coactivos en curso, con deudas de hasta un millón de dólares; v) la aplicación de la Disposición General Quinta de la LOFATFE se realiza a petición del cliente debiendo, para el efecto, las entidades financieras públicas analizar caso por caso; y, vi) cuando existan

*[Handwritten signature]*



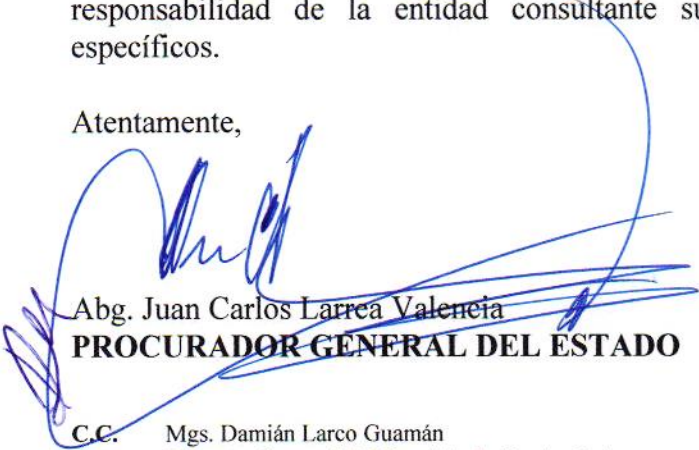
contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial o la posterior, considerando que las mismas deben interpretarse a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía y se entiendan a partir de los fines que persigue el texto normativo.

### 3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de su consulta se concluye que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 numerales 1, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la Disposición General Quinta de la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Actividades Turísticas y Fomento del Empleo, la Corporación Financiera Nacional BP puede aplicar el mecanismo extraordinario, específico y simplificado de solución de obligaciones a establecimientos con operaciones con procesos coactivos en curso, que se ajusten al objeto, ámbito y condiciones de dicha ley, aun cuando los clientes hayan sido beneficiados con la remisión de intereses, intereses por mora y costas judiciales, conforme lo determinado en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria, considerando que la prohibición del artículo 148 del reglamento a esta ley se refiere a nuevas soluciones de obligaciones al amparo de dichas normas.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia  
**PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO**

C.C. Mgs. Damián Larco Guamán  
**Director General del Servicio de Rentas Internas**

Econ. Roberto Romero von Buchwald  
**Superintendente de Bancos**

Mgs. María Paulina Vela Zambrano  
**Presidenta de la Junta de Política y Regulación Financiera**



Oficio No. 10356

Quito, D.M., 06 FEB 2025

Magíster Crnel.

Juan Javier Silva Cabrera

**DIRECTOR GENERAL**

**INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL**

**DE LA POLICÍA NACIONAL - ISSPOL**

Presente.

De mi consideración:

Mediante oficio No. I-OF-2025-11-AJ-ISSPOL, de 15 de enero de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, se formuló la siguiente consulta:

**“Conforme al artículo 65 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, ¿puede el Consejo Directivo del ISSPOL establecer las cuantías y los plazos de los préstamos quirografarios ordinarios y emergentes mediante resolución, basándose en informes técnicos que analicen la disponibilidad y capacidad operativa y financiera del ISSPOL, así como la capacidad de endeudamiento del beneficiario?”**

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

### **1. Antecedentes. -**

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

- 1.1. El informe jurídico acompañado al oficio de consulta, contenido en el oficio No. ISSPOL-AJ-2025-0022-I-OF, de 08 de enero de 2025, suscrito por el Asesor Jurídico Subrogante del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional ISSPOL (en adelante, “ISSPOL”), citó los artículos 34 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>1</sup> (en adelante, “CRE”), 2, 3, 6, 13, 65, 66, 67 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional<sup>2</sup> (en adelante, “LSSPN”), 75 del Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (en adelante, “RGLSSPN”), 20 de la Codificación del Reglamento del Servicio Social de Crédito del ISSPOL, Resolución No. 073-CD-SE-11-2022-ISSPOL, sentencia de la Corte Constitucional No.1024-19-JP/21 y la Observación General 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como fuente auxiliar del derecho, con fundamento en los cuales analizó y concluyó:

### **“3.2. Identificación de la duda sobre la aplicación de normas jurídicas**

<sup>1</sup> CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008; última reforma publicada el 30 de mayo de 2024.

<sup>2</sup> LSSPN, publicada en el Registro Oficial No. 707 de 1 de junio de 1995; última reforma publicada el 31 de agosto de 2021.





### ***infraconstitucionales que motiva la consulta***

*La Ley Orgánica de Seguridad Social de la Policía Nacional, (en adelante LSSPN) en su artículo 65 establece que, sin perjuicio de lo prescrito en la ley, las condiciones y cuantías de los préstamos estarán en función de las disponibilidades y capacidad operativa y financiera del ISSPOL y de la capacidad de endeudamiento del beneficiario, de conformidad con las Resoluciones emitidas por el Consejo Directivo del ISSPOL.*

*Ahora bien, esta duda no se centra en un conflicto de criterios entre ambas entidades, sino en una inquietud institucional válida respecto a la aplicación de las normas, lo que justifica que se proceda a solicitar una consulta a la Procuraduría General del Estado (PGE), con la finalidad de no restringir los derechos de los afiliados, permitiendo que su fondo genere rentabilidad para las prestaciones y asegurando que puedan acceder a los préstamos, dado que el Consejo Directivo tiene la atribución legal de establecer los montos y plazos conforme al artículo 65 de la Ley Orgánica de Seguridad Social de la Policía Nacional.*

*Esto resulta particularmente relevante considerando que tales operaciones crediticias generan rentabilidad y liquidez para la institución, lo cual permite la concesión sostenible de las prestaciones sociales. Por esta razón el legislador confirió al ISSPOL la facultad de invertir sus fondos y reservas en todo tipo de operaciones que garanticen la más alta rentabilidad y fortalezcan su capitalización, conforme a lo dispuesto en el artículo 100 de la LSSPN.*

### ***3.3. Explicación del problema jurídico***

*El Consejo Directivo del ISSPOL, con base en el artículo 65 de la LSSPN, mediante Resolución Nro. 073-CD-SE-11-2022-ISSPOL, de fecha 17 de mayo de 2022, aprobó el producto crediticio de \$25.000 y el de \$35.000 cada uno con condiciones y requisitos específicos.*

*Esta Resolución se fundamentó en los informes técnicos que evalúan las disponibilidades y la capacidad operativa y financiera del ISSPOL, conforme a lo establecido en el segundo inciso del artículo 65 de la LSSPN:*

*(...) Por su parte, los artículos 66 y 67 de la LSSPN establecen lo que podrían entenderse como los límites y las condiciones aplicables a los préstamos quirografarios, tanto ordinarios como emergentes (...).*

*(...)*

### ***3.4. Criterio Institucional***

*El criterio de esta entidad, (sic) que el objetivo primordial del legislador al permitir la flexibilidad en el artículo 65 de la LSSPN es facultar al ISSPOL a través de su Consejo Directivo, ajuste las condiciones ya sea cuantías y plazo de los préstamos quirografarios, en función de la disponibilidad y capacidad financiera del instituto, así como de la capacidad de endeudamiento de cada beneficiario.*

*Esta flexibilidad es crucial, ya que permite al ISSPOL adaptar su oferta de servicios financieros a las realidades cambiantes del entorno económico y a las necesidades*





PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
REPÚBLICA DEL ECUADOR

10356

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

INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL - ISSPOL  
0007058-2025  
Página. 3

*particulares de sus afiliados. En un contexto donde las circunstancias económicas pueden variar significativamente, la capacidad de ajustar las condiciones de los préstamos se convierte en un elemento esencial para que el ISSPOL cumpla con su misión y salvaguardar el bienestar de sus asegurados". (...)*

## V. CONCLUSIÓN

(...)

*En definitiva, a criterio de esta entidad, el Consejo Directivo del ISSPOL posee la facultad, según lo dispuesto en el literal c) del artículo 6 y el artículo 65 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, para establecer las condiciones de plazo y cuantías de los préstamos quirografarios ordinarios y emergentes en función de la disponibilidad financiera del instituto y la capacidad de endeudamiento del beneficiario. Esta flexibilidad ha sido crucial para garantizar la sostenibilidad del sistema y asegura que los beneficios de la seguridad social sean accesibles para los asegurados. (...)"*

## 2. Análisis. -

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

De su parte, el artículo 34 de la CRE establece el derecho a la seguridad social. Así, de conformidad con el artículo 367 de la CRE, el sistema de seguridad social es público y universal y se sustenta en principios de *"obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiariedad"* y en dicho contexto, el inciso segundo del artículo 370 de la CRE señala que *"La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas podrán contar con un régimen especial de seguridad social, de acuerdo con la ley (...)"*.

De conformidad con el artículo 3 de la LSSPN, el ISSPOL forma parte del sistema de seguridad social, es un organismo autónomo con finalidad social, sin ánimo de lucro, con personería jurídica y patrimonio propio. Entre las rentas que percibe el ISSPOL, la letra f) del artículo 13 ibidem prevé *"la rentabilidad obtenida de las inversiones de todo tipo que realice el ISSPOL"*; asimismo, el artículo 100 ibidem, permite la inversión de sus fondos y reservas en todo tipo de operaciones que le garanticen la más alta rentabilidad y fortalezcan su capitalización.

En este orden de ideas, el Capítulo I del Título Sexto de la LSSPN, bajo la denominación *"Del Servicio de Crédito"*, ha previsto una serie de normas relativas al tema y, dentro de ellas, el artículo 65<sup>3</sup>, dispone que *"El ISSPOL concederá a sus asegurados préstamos quirografarios ordinarios y emergentes por enfermedad, hipotecarios, prendarios, una*

<sup>3</sup> Inciso segundo reformado por artículo 85 de LFRE, Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 867 de 21 de octubre de 2016.



vez que acrediten tres (3) años de aportaciones al Instituto”. Agrega el inciso segundo que **“Sin perjuicio de lo prescrito en esta ley, las condiciones y cuantías de los préstamos estarán en función de las disponibilidades y capacidad operativa y financiera del ISSPOL y de la capacidad de endeudamiento del beneficiario, de conformidad con las resoluciones emitidas por el Consejo Directivo<sup>4</sup>”** (énfasis añadido).

Dentro del mismo capítulo, los artículos 66 y 67, que se refieren a los préstamos quirografarios, disponen:

**“Art. 66.- El préstamo quirografario ordinario se concederá hasta por un valor equivalente a cuatro (4) veces el sueldo medio imposible general, a un plazo no mayor de veinticuatro (24) meses, a una tasa de interés no inferior a la actuarial más dos (2) puntos porcentuales. Será garantizado con el sueldo o pensión del deudor.**

**Art. 67.- El préstamo quirografario emergente por Enfermedad se concederá hasta por un valor equivalente a seis (6) veces el sueldo promedio imponible general, a un plazo no mayor de treinta y seis (36) meses, a una tasa de interés no inferior a la actuarial más dos (2) puntos porcentuales. Será garantizado con el sueldo o pensión del deudor”.** (Énfasis añadido).

Con relación al préstamo hipotecario, el artículo 69 de la LSSPN determina que **“se otorgará por una sola vez, a los asegurados en servicio activo y pensionistas que no posean vivienda, a una tasa de interés no inferior a la actuarial más dos (2) puntos porcentuales, a un plazo máximo de veinte (20) años (...) su cuantía no excederá el ochenta y cinco por ciento (85%) del avalúo fijado por el ISSPOL”.**

Se observa entonces que los artículos 66, 67 y 69 de la LSSPN establecen expresamente los límites de los préstamos quirografario ordinario, quirografario emergente e hipotecario, tanto en su monto, plazo y tasa.

Dicho esto, el artículo 65 de la LSSPN determina la competencia del Consejo Directivo para emitir resoluciones sobre las condiciones y cuantías de los préstamos, en función de la disponibilidad, capacidad operativa y financiera del ISSPOL y de la capacidad de endeudamiento del beneficiario.

Sobre la competencia normativa de carácter administrativo, el Código Orgánico Administrativo<sup>5</sup> (en adelante, “COA”) ha distinguido en su artículo 130 que **“Las máximas autoridades administrativas tienen competencia normativa de carácter administrativo únicamente para regular los asuntos internos del órgano a su cargo”**, salvo los casos en los que la ley prevea esta competencia para la máxima autoridad legislativa de una administración pública, precisando que: **“la competencia regulatoria de las actuaciones de las personas debe estar expresamente atribuida en la ley”** (énfasis añadido).

<sup>4</sup> LFRE, Art. 85 En el artículo 65, en el inciso segundo, sustitúyase las palabras: “Consejo Superior”, por: “Consejo Directivo.

<sup>5</sup> COA, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 31 de 07 de julio de 2017; última reforma publicada el 09 de diciembre de 2024.





PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
REPÚBLICA DEL ECUADOR

10356

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

INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL - ISSPOL  
0007058-2025  
Página. 5

En concordancia, el artículo 131 ibidem aclara que las administraciones públicas, que tengan competencia normativa, tienen prohibido: *"1. Restringir los derechos y garantías constitucionales. 2. Regular materias reservadas a la ley. 3. Solicitar requisitos adicionales para el ejercicio de derechos y garantías distintos a los previstos en la ley. 4. Regular materias asignadas a la competencia de otras administraciones. 5. Delegar la competencia normativa de carácter administrativo. 6. Emitir actos normativos de carácter administrativo sin competencia legal o constitucional"* (énfasis añadido).

Así, es pertinente considerar que el inciso primero del artículo 425 de la CRE establece el orden jerárquico de aplicación de las normas en el siguiente orden: *"La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos"*.

En cuanto a la sujeción del reglamento y en general la normativa administrativa expedida por los órganos y autoridades legalmente facultadas para el efecto, Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández<sup>6</sup> señalan que:

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

Así entonces, los principios de jerarquía y legalidad delimitan las competencias normativas y subordinan a la normativa secundaria, al desarrollo y concreción de lo preceptuado en la ley.

En este contexto, es pertinente considerar los métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria, determinados en el artículo 3 de la LOGJCC<sup>7</sup>, que en su numeral 5 que se refiere a la interpretación sistemática, según la cual *"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"*, así como el numeral 7 que se refiere a la interpretación literal, según la cual, *"cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal, sin perjuicio de que, para lograr un resultado justo en el caso, se puedan utilizar otros métodos de interpretación"*, lo cual guarda armonía con las reglas cuarta y primera del artículo 18 del CC.

De lo manifestado, se desprende lo siguiente: i) el ISSPOL forma parte del sistema de seguridad social; es un organismo autónomo con finalidad social, sin ánimo de lucro, con personería jurídica y patrimonio propio; ii) la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional reconoce entre las rentas del ISSPOL, la rentabilidad obtenida de las inversiones de todo tipo que realice el ISSPOL, pudiendo invertir sus fondos y reservas en

<sup>6</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, 14ª Edición, Editorial Civitas, Madrid, 2010, pág. 176.

<sup>7</sup> LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.52 de 22 de octubre 2009; última reforma publicada el 7 de febrero de 2023.



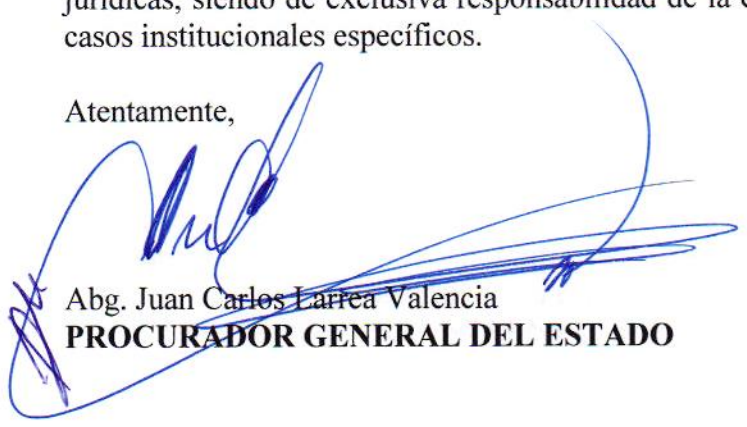
operaciones que le garanticen la más alta rentabilidad y fortalezcan su capitalización; *iii*) el ISSPOL puede conceder a sus asegurados préstamos quirografarios ordinarios y emergentes por enfermedad, hipotecarios, prendarios; *iv*) corresponde al Consejo Directivo emitir resoluciones sobre las condiciones y cuantías de los préstamos, en función de la disponibilidad, capacidad operativa y financiera del ISSPOL, y de la capacidad de endeudamiento del beneficiario; *v*) la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional ha establecido límites para los préstamos quirografario ordinario y quirografario emergente por enfermedad, e hipotecario, tanto en su monto, plazo y tasa; y, *vi*) las resoluciones que sean emitidas por el Consejo Directivo del ISSPOL, para la reglamentación de concesión de préstamos, deben observar los máximos establecidos en la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

### 3. Pronunciamiento. -

Por lo expuesto, en aplicación de los artículos 425 y 426 de la Constitución de la República del Ecuador, 130 y 131 del Código Orgánico Administrativo, se concluye que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, le corresponde al Consejo Directivo del ISSPOL decidir, mediante resolución, las condiciones y cuantías de los préstamos quirografarios ordinarios y emergentes, e hipotecarios, basándose en informes técnicos que analicen la disponibilidad y capacidad operativa y financiera del ISSPOL, así como la capacidad de endeudamiento del beneficiario, debiendo acatar los límites de montos, plazo y tasas determinados en los artículos 66, 67 y 69 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia

**PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO**



Oficio N° 10357

Quito, D.M., 06 FEB 2025

Magíster

Susana Beatriz Araujo Fiallos

**DIRECTORA EJECUTIVA**

**INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA - INEVAL**

Presente.

De mi consideración:

Mediante oficio No. INEVAL-INEVAL-2024-0201-OF, de 06 de septiembre de 2024, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 10 de septiembre de 2024, se reformuló la consulta inicialmente planteada en oficio No. INEVAL-INEVAL-2024-0186-OF, de 02 de agosto de 2024, ingresada en la Procuraduría General del Estado el 06 de los mismos mes y año, en el siguiente tenor:

*“¿Es procedente considerar como la ‘misma institución’ a una entidad pública suprimida y a la entidad pública beneficiaria del traspaso de puesto de un servidor público, producto de la referida supresión, para que se efectúe la compensación económica por renuncia voluntaria, en los términos establecidos en la Disposición General Décima Segunda de la Ley Orgánica del Servicio Público?”*

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

#### 1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

- 1.1. Previo a atender el requerimiento, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 237 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>1</sup> (en adelante, “CRE”) y los artículos 3, artículos 3, letra f) y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado<sup>2</sup> (en adelante “LOPGE”), mediante oficios Nos. 08128 y 08438, de 12 y 29 de agosto de 2024, respectivamente, este organismo requirió e insistió reformular la consulta. Lo anterior fue atendido con el oficio que se hizo referencia al inicio del presente.
- 1.2. A fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios No. 08742, 08743 y 08744, de 23 de septiembre 2024, la Procuraduría General del Estado solicitó a la Contraloría General del Estado (en adelante, “CGE”); Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, “MEF”), y al Ministerio de Trabajo (en adelante “MDT”), respectivamente, que remitan su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto

<sup>1</sup> CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>2</sup> LOPGE, publicado en el Registro Oficial No. 312 de 13 de abril de 2004.





de la consulta. Con oficio No. 09045, de 14 de octubre de 2024, se insistió en dicho requerimiento al MEF.

- 1.3. Los requerimientos de la Procuraduría fueron atendidos: i) por el Director Nacional Jurídico, Encargado, de la CGE con oficio No. 459-DNJ-2024, de 04 de octubre de 2024, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día; ii) por la Subsecretaria de Normativa del MDT, con oficio No. MDT-SN-2024-0770-O, de 04 de octubre de 2024, ingresado en el correo institucional de este organismo el mismo día; y, iii) por la Subsecretaria de Presupuesto del MEF con oficio No. MEF-SP-2024-1225-O, de 6 de noviembre de 2024, ingresado en el correo institucional de este organismo al día siguiente.
- 1.4. El informe jurídico No. 013-INEVAL-DIAJ-2024, de 04 de septiembre de 2024, aprobado por la Directora de Asesoría Jurídica del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (en adelante, "INEVAL"), citó los artículos 33, 226, 228, 229 y 326 de la CRE; 122, 123 y 124 del Código Orgánico Administrativo<sup>3</sup> (en adelante, "COA"); 3, 4, segundo artículo innumerado a continuación del artículo 4.1, 23, 37, 47, 82, 89 y Disposición General Décimo Segunda del Ley Orgánica de Servicio Público<sup>4</sup> (en adelante, "LOSEP"); 23, 69, 70, 108, 285 y 286 del Reglamento General a la LOSEP<sup>5</sup> (en adelante, "RGLOSEP"); 150 y 183 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva<sup>6</sup> (en adelante, "ERJAFE"); 3 y 10 del Acuerdo No. MRL-2011-00158<sup>7</sup> que contiene las "REGULACIONES Y MONTOS QUE PERCIBIRÁN LAS Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS COMO COMPENSACIÓN ECONÓMICA POR RENUNCIA VOLUNTARIA LEGALMENTE PRESENTADA Y ACEPTADA" (en adelante, "Acuerdo No. MRL-2011-00158"); 1 y Disposición General Segunda del Decreto Ejecutivo No. 7<sup>8</sup> "SUPRÍMANSE LOS MINISTERIOS DE COORDINACIÓN DE PRODUCCIÓN, EMPLEO Y COMPETITIVIDAD; DE SECTORES ESTRATÉGICOS; DE SEGURIDAD Y DEL CONOCIMIENTO Y TALENTO HUMANO" (en adelante, "Decreto Ejecutivo No. 7"); numerales 1.4.1.1 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Instituto Nacional de Evaluación Educativa<sup>9</sup> (en adelante, "Estatuto INEVAL"); y Pronunciamientos Previos de la Procuraduría General del Estado contenidos en el oficios Nos. 05789, de 06 de enero de 2012<sup>10</sup>, y No. 08277, de 11 de junio de 2012, con fundamento en los cuales analizó y concluyó:

### "3.- ANÁLISIS JURÍDICO:

*La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 226 manda que, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sea*

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

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

<sup>5</sup> RGLOSEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 01 de abril de 2011.

<sup>6</sup> ERJAFE, publicado en el Registro Oficial No. 536 de 18 de marzo de 2002.

<sup>7</sup> Acuerdo No. MRL-2011-00158, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 476 de 10 de junio de 2011.

<sup>8</sup> Decreto Ejecutivo No. 7, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 16 de 16 de junio de 2017.

<sup>9</sup> Estatuto INEVAL, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 510 de 05 de agosto de 2011.

<sup>10</sup> Oficio No. 05789, publicado en el Registro Oficial No. 704 de 16 de mayo de 2012.



*atribuidas en la Constitución y la Ley, determinándose así el principio de legalidad aplicable al sector público.*

*Asimismo, el inciso segundo del artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador señala que los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables, y que la ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.*

*El artículo 82 de la Ley Orgánica del Servicio Público dispone que la carrera del servicio público garantiza la estabilidad de sus servidoras o servidores, en concordancia con lo dispuesto en el literal a) del artículo 23 de la misma ley.*

*En relación al **traspaso de un puesto**, el artículo 37 de la Ley Orgánica del Servicio Público señala que para el traspaso de puestos con su respectiva partida presupuestaria a otra entidad, institución, organismo o persona jurídica de las señaladas en el artículo 3 de esta ley, además del informe técnico de la unidad de administración del talento humano, se requerirá dictamen presupuestario del Ministerio de Finanzas si ello implica aumento de la masa salarial o gasto corriente de la entidad y la aprobación del Ministerio del Trabajo. Por otra parte, los artículos 69 y 70 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público establecen los criterios y requisitos necesarios para el traspaso de un puesto, de una institución a otra.*

*Respecto a la **compensación económica por renuncia voluntaria**, la Disposición General Décima Segunda de la Ley Orgánica del Servicio Público establece que las servidoras y servidores que cesen en funciones por renuncia voluntaria legalmente presentada y aceptada, a partir del quinto año de servicio prestado en la misma institución, percibirán a más de la liquidación de haberes, una compensación económica, de acuerdo a las regulaciones y los montos que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo, previo al cumplimiento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 132 de dicha*

*Ley. Asimismo, el artículo 286 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público dispone que la compensación por renuncia voluntaria opera de conformidad con el plan que al efecto establezca cada institución. Una vez que fuere legalmente presentada y aceptada, de conformidad con la Disposición General Décima Segunda de la LOSEP, se hará efectiva a partir del inicio del quinto año de servicios prestados en la misma institución bajo cualquier modalidad de nombramiento, y hasta el año en el cual sea presentada y aprobada la renuncia.*

*Sobre el caso planteado, la Dirección de Talento Humano del Instituto Nacional de Evaluación Educativa -INEVAL- en el Informe Técnico Nro. INEVAL-DITH-2024-369 de 03 de septiembre de 2024, señala que: 'De lo antes indicado, surge la interrogante sobre considerar o no el tiempo laborado por el servidor en el MCCTH con nombramiento permanente, ya que su ingreso al Ineval se produjo*





*por un traspaso de puesto desde esa institución (...) Con la finalidad de aplicar correctamente la norma, es necesario efectuar una consulta a la Procuraduría General del Estado a fin de establecer si es procedente el pago de la compensación económica considerando el tiempo que laboró el ex servidor en el MCCTH, con nombramiento permanente.'*

*De lo indicado en el Informe Técnico Nro. INEVAL-DITH-2024-369 de 03 de septiembre de 2024, se desprende que el ex servidor ingresó a la carrera del servicio público en el Ministerio de Coordinación de Conocimiento y Talento Humano -MCCTH- desde el 01 de noviembre del 2016; y posteriormente, con Decreto Ejecutivo No. 7 de 24 de mayo de 2017 se dispuso la supresión de dicho Ministerio de Coordinación. De igual manera, en la Disposición General Segunda del mencionado Decreto Ejecutivo se dispuso al Administrador Temporal establecer los puestos respecto de los cuales se procedería a la aplicación de los mecanismos previstos en la Ley Orgánica del Servicio Público, su reglamento de aplicación y demás normativa vigente.*

*Ante la supresión del MCCTH, el ex servidor prestó sus servicios en dicho Ministerio de Coordinación hasta el 31 de julio de 2017, luego el 01 de agosto del 2017 se incorporó en el INEVAL, bajo la figura de traspaso de puesto conforme al artículo 37 de la Ley Orgánica del Servicio Público, y artículos 69 y 70 de su Reglamento General; y, finalmente, cesó en funciones en el INEVAL el 05 de enero de 2024, por renuncia voluntaria en apego a lo establecido en la letra a) del artículo 47 de la Ley Orgánica del Servicio Público.*

*El caso que plantea la Dirección de Talento Humano está relacionado a que se debe considerar o no el tiempo laborado por el ex servidor en el MCCTH con nombramiento permanente, ya que su ingreso al INEVAL se produjo por un traspaso de puesto desde esa institución, esto para el cálculo de la compensación económica por renuncia voluntaria.*

*Al respecto, la Disposición General Décima Segunda de la Ley Orgánica del Servicio Público y el artículo 286 de su Reglamento General establecen que los servidores públicos que cesen en funciones por renuncia voluntaria legalmente presentada y aceptada, a partir del quinto año de servicio prestado **en la misma institución**, percibirán a más de la liquidación de haberes, una compensación económica; en este sentido, si bien la supresión del Ministerio de Coordinación de Conocimiento y Talento Humano, entidad que otorgó el nombramiento permanente al ex servidor, conllevó al traspaso del puesto al Instituto Nacional de Evaluación Educativa, no existió la cesación de funciones del ex servidor, y mantuvo los mismos derechos laborales, entre ellos la estabilidad laboral, señalada en el artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador y la letra a) del artículo 23 y 82 de la Ley Orgánica del Servicio Público.*

*Conforme los argumentos señalados, es procedente que se reconozca el tiempo que el ex servidor prestó sus servicios en el extinto Ministerio de Coordinación*



*de Conocimiento y Talento Humano, esto para el cálculo de la compensación económica por renuncia voluntaria, en apego a lo establecido en la Disposición General Décima Segunda de la Ley Orgánica del Servicio Público y el artículo 286 de su Reglamento General.*

*Es menester señalar que, ante la duda sobre el alcance de la normativa deberá aplicarse*

*el sentido más favorable al ex servidor conforme lo dispone el numeral 3 del artículo 326*

*de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo innumerado de la Ley Orgánica del Servicio Público, entendiéndose que al no afectarse la estabilidad laboral por el traspaso de puesto, la relación laboral del ex servidor con la entidad suprimida - MCCTH- y el INEVAL debe considerarse como una "misma institución", para efectos de la compensación económica por renuncia voluntaria.*

#### **4.- CONCLUSIÓN**

*En atención al caso planteado, esta Dirección de Asesoría Jurídica concluye que es legalmente factible que, para la compensación económica por renuncia voluntaria se considere el tiempo prestado por el ex servidor en el Ministerio de Coordinación de Conocimiento y Talento Humano, entidad que fue suprimida y donde obtuvo su nombramiento permanente; dado que el traspaso del puesto hacia el Instituto Nacional de Evaluación Educativa producto de la reorganización del Estado, no debe afectar el ejercicio de su legítimo derecho a la estabilidad laboral consagrado en el artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador y la letra a) del artículo 23 y 82 de la Ley Orgánica del Servicio Público. En tal sentido, y para efectos del referido cálculo, se considerará como "la misma institución" tanto a la entidad suprimida como al INEVAL."*

- 1.5.** Por su parte, el criterio jurídico de la CGE citó, además de las normas invocadas por el consultante, los artículos 211, 212 y 237 de la CRE; y el numeral 2 del artículo 11 del Acuerdo No. 012-CG-2021<sup>11</sup> que contiene el "Reglamento Sustitutivo de Suscripción de Documentos de la Contraloría General del Estado" tras lo cual concluyó que:

*"En concordancia con el texto constitucional, la Codificación de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado en los artículos 3 literal f) y 13 determina que, al Procurador General del Estado le corresponde el asesoramiento legal y la absolución de las consultas jurídicas a los organismos y entidades del sector público, con carácter vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de las normas legales o de otro orden jurídico deviniendo que, la Contraloría General del Estado carezca de competencia para emitir un criterio respecto de la consulta*

<sup>11</sup> Acuerdo No. 012-CG-2021, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 519 de 19 de agosto de 2021.





efectuado por la Directora Ejecutiva del Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

*Finalmente, téngase en cuenta que el texto constitucional, la Ley Orgánica del Servicio Público, en el artículo 51 literal i) le confiere competencia al Ministerio de Trabajo para 'Emitir criterios sobre la aplicación de los preceptos legales en materia de remuneraciones, ingresos complementarios y talento humano del sector público, y absolver las consultas que formulen las instituciones señaladas en el Artículo 3 de esta Ley'; por lo que, de considerarlo pertinente, podría trasladar su consulta al citado Ministerio".*

- 1.6. El criterio jurídico del MDT, además de las normas señaladas anteriormente, citó, en lo principal, los artículos 11 de la CRE; primer artículo in numerado posterior al artículo 4.1, 47 y Disposición General Décima Segunda de la LOSEP; 286 del RGLOSEP; 4 del Acuerdo No. MRL-2011-00158; Pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado contenido en el oficio No. 08277, de 11 de junio de 2012, luego de lo cual manifestó y concluyó:

## **"2. ANÁLISIS Y PRONUNCIAMIENTO:**

(...)

*Sobre la base de lo mencionado y, considerando que la administración pública es un servicio a la comunidad y por tanto debe ser eficiente, en el marco de las atribuciones constitucionales y legales, esta cartera de Estado expidió el Acuerdo Ministerial Nro. MRL-2011-00158, con el cual este Ministerio reguló los montos que recibirán las y los servidores por compensación económica por renuncia voluntaria legalmente presentada y aceptada, determinándose en la norma el procedimiento a seguirse cuando se trata de una renuncia voluntaria planificada o no planificada y que se hará efectiva a partir del inicio del quinto año de servicios prestados, **aclarando que los mismos, deberán ser en la misma institución.***

*Por su parte, el Reglamento General a la LOSEP en su artículo 286, en los incisos primero y segundo, guarda concordancia con la Décima Segunda Disposición General de la LOSEP, **al especificar que se hará efectivo el valor de la compensación, estableciendo el total de los años laborados por la o el servidor en la misma institución, a partir del quinto año de servicio y hasta el año en el cual sea presentada y aprobada la renuncia.***

*Por las consideraciones expuestas, en atención a la consulta planteada, se concluye que existe norma expresa que ha sido citada en la presente absolución, la cual establece que para la compensación por renuncia voluntaria planificada, se tomarán en cuenta los años **laborados dentro de una misma institución**, lo cual inclusive guarda concordancia con lo concluido por la propia **Procuraduría General del Estado en el oficio Nro. 08277 de 11 de junio de 2012, donde señala***



***que no es procedente incluir en el cálculo de la compensación por renuncia voluntaria todos los años laborados por el servidor cesante en el sector público.***

*Sobre su pedido de si se puede considerar una “misma institución” en el caso de una entidad que se suprime con respecto a la entidad a la cual se traspasan sus servidores, es menester señalar que, **en sentido estricto, son dos instituciones diferentes, por cuanto se tratan de dos personas jurídicas de derecho público y no de una misma.** Tanto es así que la una acaba su existencia jurídica (la que se suprime) mientras que la otra continúa con la misma (en caso de habérsela creado con anterioridad) o inicia su existencia de forma simultánea a la supresión de la otra o con posterioridad.*

*No obstante, consideramos que lo dicho tiene validez desde un análisis exclusivo de las normas de derecho administrativo atinentes a la creación o extinción de entidades públicas; sin embargo, desde el punto de vista de las normas de derecho atinentes a los servidores públicos, es menester señalar otras consideraciones. En efecto, según el artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador, los derechos de los servidores públicos son irrenunciables y, en aplicación de los artículos innumerados posteriores del artículo 4 de la LOSEP, es menester tomar en cuenta que, pese a que la norma es clara en señalar que solamente se tomará en cuenta el tiempo laborado en la misma institución pública a la que el servidor renuncia para efectos de la compensación por renuncia voluntaria, es importante notar que si el servidor previamente fue trasladado desde una institución pública que fue suprimida, es decir, que su relación laboral inició con anterioridad a su ingreso a la institución de la cual se desvincula, **se deberán analizar los instrumentos legales que iniciaron el proceso de reestructura institucional y, por ende, generaron el traspaso del servidor para determinar si en los mismos se incluye algún tipo de disposición que reconozca el tiempo laborado en la anterior institución para efectos de antigüedad, puesto que en dicho caso, no existió una cesación de funciones por parte del servidor cuando fue trasladado de una institución a otra.***

*En efecto, desde un análisis del derecho de los servidores públicos se puede argumentar que el acto de supresión de la entidad pública no determina una cesación definitiva del servidor público, más aún si en dicho acto de supresión se señala que se respetara el tiempo laborado en la entidad que se suprime, para efectos de observar los derechos consagrados en la ley de los servidores públicos que tengan que ver con el tiempo de servicio.*

*Así pues, es nuestro criterio que, si en la norma de supresión de las entidades públicas o en cualquier otra posterior, se determina que se tomará en cuenta el tiempo de servicios del servidor en la entidad suprimida para efectos del cumplimiento de derechos laborales, si se puede considerar a la entidad suprimida como a la entidad que acoge a sus servidores como la “misma institución” (el subrayado y el énfasis me corresponde).*





- 1.7. El criterio jurídico del MEF citó, además de las normas invocadas por el consultante, los artículos 74 y 178 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas<sup>12</sup> (en adelante, “COPLAFIP”), tras lo cual concluyó que:

## **“2. Respuesta**

*Por lo expuesto, y de acuerdo a las competencias establecidas para el Ministerio de Economía y Finanzas como órgano rector en materia de las finanzas públicas, le corresponde la asignación general de recursos presupuestarios a las entidades que forman parte del Presupuesto General del Estado, y se sugiere que la consulta se la realice al Ministerio del Trabajo como ente rector en materia de remuneraciones y talento humano del sector público”.*

- 1.8. De lo expuesto se observa que:

La Contraloría General del Estado y el Ministerio de Economía y Finanzas, manifiestan que, en el ejercicio de sus competencias y facultades, no pueden pronunciarse sobre la materia de la consulta y recomiendan que al tratarse sobre servicio público la misma se dirija al Ministerio de Trabajo.

El Instituto Nacional de Evaluación Educativa señala que es legalmente factible que para la compensación económica por renuncia voluntaria se considere el tiempo prestado en la entidad suprimida, y que el traspaso del puesto hacia otra entidad, producto de una reorganización del Estado, no debe afectar el derecho a la estabilidad laboral.

Por otra parte, el Ministerio de Trabajo establece que, si dentro de la norma de supresión de la entidad se señala que se debe tomar en consideración el tiempo de servicio en la entidad suprimida, se contabilizará dicho tiempo con el fin de garantizar los derechos del trabajador.

## **2. Análisis. -**

Para facilitar el estudio de las consultas planteadas, el análisis abordará los siguientes puntos: i) Estabilidad Laboral de los servidores públicos de carrera; ii) Traspaso Administrativo del talento humano sujeto al Decreto Ejecutivo No. 7; iii) Cálculo para determinar el valor de compensación por renuncia voluntaria y pronunciamientos previos sobre la consulta; y, iv) In dubio pro operario y su aplicación en el sector público.

### **2.1. Estabilidad Laboral de los servidores públicos de carrera. -**

El artículo 228 de la CRE establece que **“El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley”**, excluyendo de la carrera del servicio público a **“las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre**

<sup>12</sup> COPLAFIP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.



*nombramiento y remoción*". En concordancia con lo anterior, el artículo 83 de la LOSEP enlista a los servidores públicos excluidos de la carrera del servicio público (énfasis añadido).

El segundo inciso del artículo 229 de la CRE reconoce que "*Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables*", y establece que la Ley "(...) *regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores*" (énfasis añadido).

La LOSEP, en el numeral 1 y primer inciso de su artículo 3, establece que sus disposiciones son, en principio, de "*aplicación obligatoria, en materia de recursos humanos (...) en toda la administración pública*", que incluye a "*los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Justicia Indígena, Electoral, Transparencia y Control Social, Procuraduría General del Estado y la Corte Constitucional (...)*" (énfasis añadido).

Según el literal a) del artículo 23 de la LOSEP, uno de los derechos irrenunciables de los servidores públicos es el de "*Gozar de estabilidad en su puesto*". No obstante de lo señalado, el octavo inciso del artículo 58 de la LOSEP distingue a la contratación de personal para desempeñar un puesto público por contrato ocasional y establece que "*Este tipo de contratos, por su naturaleza, de ninguna manera representará estabilidad laboral en el mismo, ni derecho adquirido para la emisión de un nombramiento permanente (...)*"; en este mismo sentido, el literal b) del artículo 17 del RGLOSEP establece que los nombramientos provisionales "*no generarán derecho de estabilidad a la o el servidor*" (énfasis añadido).

La carrera del servicio público se regula en los artículos 81 al 89 de la LOSEP ubicados en el Título VI "*DE LA CARRERA DEL SERVICIO PÚBLICO*", Capítulo I "*GENERALIDADES*" y Capítulo II "*DEL INGRESO A LA CARRERA DEL SERVICIO PÚBLICO*". En este contexto, el primer inciso del artículo 81 de la LOSEP prescribe que para garantizar la estabilidad laboral en el sector público se crea "(...) *la carrera del servicio público, con el fin de obtener eficiencia en la función pública, mediante la implantación del sistema de méritos y oposición que garantice la estabilidad de los servidores idóneos*" (énfasis añadido).

Adicionalmente, los literales a) y b) del artículo 89 de la LOSEP, además de los derechos previstos para los servidores públicos en el artículo 23 ibidem, otorga como garantías adicionales para los servidores públicos de carrera, las garantías de "*a) Estabilidad en sus puestos. Solo serán destituidos por las causas determinadas en esta Ley y luego del correspondiente sumario administrativo (...)*"; y, "*b) Derecho preferente, a que en caso de supresión de su actual puesto, sea trasladado a puestos vacantes de naturaleza similar*" (énfasis añadido). El derecho preferente de ser trasladado a puestos vacantes busca garantizar la estabilidad laboral del servidor público de carrera; en el caso de que no sea posible su traslado, y por lo tanto este sea cesado de sus funciones por la supresión





de puesto<sup>13</sup>, el servidor cesante tendrá derecho a ser debidamente indemnizado conforme establece el literal e) del artículo 23<sup>14</sup> de la LOSEP.

De la normativa invocada se desprende lo siguiente: i) según el artículo 229 de la CRE “*Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables*”; ii) la LOSEP regula la estabilidad de los servidores que ingresaron al sector público y a la carrera del servicio público mediante concurso de méritos y oposición; iii) como parte de las garantías adicionales de **los servidores públicos de carrera**, por gozar de estabilidad en sus puestos, **solo serán destituidos mediante sumario administrativo**; y, en los casos de supresión de puestos, tendrán derecho preferente a ser trasladados a puestos vacantes de naturaleza similar.

## 2.2. Traspaso Administrativo del talento humano sujeto al Decreto Ejecutivo No. 7.-

El numeral 6 del artículo 147 de la CRE establece como parte de las atribuciones del Presidente de la República la posibilidad de “*Crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación*”; en concordancia, el último inciso del artículo 45 del COA reitera que el Presidente de la República, en el ejercicio de su potestad de organización, puede “*crear, reformar o suprimir los órganos o entidades de la administración pública central, cualquiera sea su origen, mediante decreto ejecutivo en el que se determinará su adscripción o dependencia*” (énfasis añadido).

Lo precedente se encontraba antes regulado en los literales a) y b) del artículo 17 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada<sup>15</sup> (en adelante, “LME”), norma actualmente derogada y que forma parte de los considerandos del Decreto Ejecutivo No. 7.

Mediante el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 7, el Presidente de la República de la época suprimió a los “*Ministerios de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad; de Sectores Estratégicos; de Seguridad y, del Conocimiento y Talento Humano*”. Para la implementación del Decreto de supresión, el primer inciso de la Disposición General Segunda ibidem estableció que “*el Ministerio de Economía y Finanzas designará de manera inmediata un Administrador Temporal para cada una de dichas instituciones*” (énfasis añadido).

<sup>13</sup> RGLOSEP, “Art. 104.- Cesación de funciones por supresión del puesto.- Si por requerimientos de racionalidad y consistencia orgánica y macro del tamaño de estado o como efecto de la optimización micro de procesos y recursos internos institucionales, de acuerdo a las políticas y lineamientos metodológicos que establezca el Ministerio de Relaciones Laborales, luego del debido proceso técnico administrativo se suprime un puesto y consecuentemente su partida presupuestaria, la o el servidor cesará en sus funciones y el proceso se considerará concluido únicamente cuando la institución en la que se produce la supresión del puesto haya efectuado a su favor el pago total correspondiente de la indemnización.

La supresión de los puestos en las instituciones del Estado procederá de conformidad con lo previsto en este Reglamento General y la norma técnica respectiva”.

<sup>14</sup> LOSEP, “Art. 23.- Derechos de las servidoras y los servidores públicos.- Son derechos irrenunciables de las servidoras y servidores públicos: (...)

e) Recibir indemnización por supresión de puestos o partidas, o por retiro voluntario para acogerse a la jubilación, por el monto fijado en esta Ley (...)”

<sup>15</sup> LME, publicada en el Registro Oficial No. 349 de 31 de diciembre de 1993, “Art. 17 REORGANIZACIÓN.- El Presidente de la República, tendrá la facultad de emitir disposiciones normativas de tipo administrativo dentro del ámbito de Gobierno Central para: a) Fusionar aquellas entidades públicas que dupliquen funciones y actividades o que puedan desempeñarse más eficientemente fusionadas; b) Reorganizar y **suprimir entidades públicas** cuya naturaleza haya dejado de ser prioritario e indispensable para el desarrollo nacional; o, que no presten una atención eficiente y oportuna a las demandas de la sociedad (...)” (énfasis añadido); norma derogada por la Disposición Derogatoria Segunda del COA.



El Administrador Temporal, designado para la supresión de cada Ministerio, según el segundo inciso de la Disposición General Segunda del Decreto Ejecutivo No. 7 debía realizar ***“la evaluación del talento humano (...) a efectos de determinar la procedencia de su traspaso a las diferentes entidades de la Función Ejecutiva, según corresponda”*** (énfasis añadido).

Finalmente, de acuerdo con el último inciso de la Disposición General Segunda del Decreto Ejecutivo No. 7, el Administrador Temporal debía establecer ***“los puestos respecto de los cuales se procederá a la aplicación de los mecanismos previstos en la Ley Orgánica del Servicio Público, su reglamento de aplicación y demás normativa vigente”***. En este contexto, el Decreto Ejecutivo No. 7 estableció el traspaso del talento humano de los Ministerios suprimidos a otras entidades de la Función Ejecutiva.

En esta línea de ideas, tenemos que el traspaso administrativo de servidores públicos para otras entidades de la Función Ejecutiva se regula en el segundo inciso del artículo 37 de la LOSEP en los siguientes términos:

***“Para el traspaso de puestos con su respectiva partida presupuestaria a otra entidad, institución, organismo o persona jurídica de las señaladas en el artículo 3 de esta ley, además del informe técnico de la unidad de administración del talento humano, se requerirá dictamen presupuestario del Ministerio de Finanzas si ello implica aumento de la masa salarial o gasto corriente de la entidad y la aprobación del Ministerio del Trabajo (...)”***.

Además, el literal c) del numeral 2 del artículo 69 del RGLOSEP enlista los criterios para el traspaso de un puesto a otra institución y establece:

***“(...)”***

***2.- Traspaso de un puesto a otra institución. - Se observará cualquiera de los siguientes criterios:***

***(...)”***

***c) Por procesos de racionalización y optimización del talento humano que conlleven procesos de movimiento de personal o supresiones de partidas, a fin de que la preparación técnica y profesional sea aportada en otras instituciones, entidades, organismos personas jurídicas del sector público. Los trasposos de puestos a otras unidades o instituciones se podrán realizar por necesidades institucionales, y su consecuencia será la modificación en el distributivo de remuneraciones.***

***(...)”***

***En el caso de los trasposos de puestos a otras instituciones dentro de la administración pública central e institucional deberá contarse a más del***





**informe de la UATH, con los dictámenes de los Ministerios de Relaciones Laborales y de Finanzas en los casos previstos en el artículo 37 de la LOSEP y con las correspondientes reformas a los presupuestos y distributivos de remuneraciones mensuales unificadas de las instituciones involucradas en el proceso.**

*En el caso de traspaso a un lugar distinto al del domicilio habitual del titular del puesto, se requerirá aceptación por escrito de la o el servidor” (énfasis añadido).*

De la normativa invocada se desprende lo siguiente: i) los artículos 37 de la LOSEP y 69 de su Reglamento General regulan el traspaso administrativo de servidores públicos de carrera; iii) el Decreto Ejecutivo No. 7 ordenó la designación de Administradores Temporales para cada entidad suprimida, quienes tenían la responsabilidad de llevar a cabo la evaluación del talento humano para determinar su traspaso a otras entidades dentro de la Función Ejecutiva, conforme las disposiciones de la LOSEP; iii) de conformidad con el artículo 69 del RGLOSEP, para el traspaso de puestos a otras instituciones dentro de Función Ejecutiva, se debe contar con el informe de la Unidad Administrativa de Talento Humano (UATH), dictámenes del MEF y MDT, y con las reformas de presupuestos y distributivos de las instituciones parte del proceso; y, iv) el traspaso administrativo de los servidores, al amparo de la Disposición General Segunda del Decreto Ejecutivo No. 7, pretendió no interrumpir la estabilidad laboral de los servidores de carrera que fueron parte del traspaso de puestos a otras instituciones de la administración pública central.

### **2.3. Cálculo para determinar el valor de compensación por renuncia voluntaria y pronunciamientos previos sobre la consulta. -**

El cálculo para determinar el valor de compensación por renuncia voluntaria prevista en la Disposición General Décima Segunda de la LOSEP y el artículo 285 del RGLOSEP fue analizado por la Procuraduría General del Estado en pronunciamientos contenidos en los oficios Nos. 05789, 08277 y 12443, de 9 de marzo de 2013, 11 de junio de 2012, y 9 de marzo de 2013, respectivamente. El primero de ellos analizó el cálculo del monto de compensación por renuncia voluntaria cuando los servidores se encuentran incluidos o no dentro de la planificación institucional aprobada por la autoridad nominadora, concluyendo qué:

*“(…), por concepto de renuncia voluntaria e irrevocable presentada, si se encuentran incluidos dentro del plan anual institucional aprobado por la autoridad nominadora, debe ser establecida en la Disposición General Décima Segunda de la LOSEP, reglamentada en los artículos 286 de su Reglamento a la LOSEP, y en los artículos 4, 8 y 10 del Acuerdo No. 158 del Ministerio de Relaciones Laborales, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 467 de 10 de junio de 2011. Esto es, el equivalente a cinco salarios básicos unificados por cada año cumplido de servicios prestados en la misma institución, contados a partir del quinto año de servicio y hasta un valor máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en general en total y en caso de fracción de año se calculará por su valor proporcional.*





*Si los funcionarios del Municipio de Déleg que motivan la presente consulta, no se encuentran incluidos dentro del plan anual institucional, pero que por circunstancias personales formalicen sus renunciaciones, el monto de la compensación será el equivalente al 10% del valor calculado conforme lo dispuesto en el artículo 10 del Acuerdo Ministerial No. 158 referido en el párrafo precedente” (Énfasis añadido).*

Con oficio No. 08277, de 11 de junio de 2012, este organismo analizó a los servidores públicos que podrían ser beneficiarios de la compensación por renuncia voluntaria; y, si, dentro del cálculo, se puede incluir todos los años en que el servidor público cesante laboró en el sector público, analizando y concluyendo que:

“(…)

*Téngase en cuenta que, la compensación por renuncia voluntaria es aplicable únicamente a los servidores de carrera, puesto que conforme a los artículos 23 letra a), 81 y 82 de la LOSEP, la carrera del servicio público garantiza la estabilidad del servidor; y por tanto, el derecho a ser indemnizado o compensado en caso de supresión de su puesto o partida, o por retiro voluntario, conforme lo disponen los artículos 23 letra e) y 47 letras i) y j) de la referida Ley Orgánica.*

(…)

*La compensación por renuncia voluntaria, es un beneficio económico que tiene por finalidad estimular a los servidores públicos para que cesen en sus funciones en forma voluntaria, acogiéndose al plan de renunciaciones anualmente establecido en cada institución y perciban la compensación; y, no es aplicable para los servidores de libre nombramiento y remoción, con nombramientos provisionales, de período fijo, contratos de servicios ocasionales, ni para los puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior, toda vez que no son servidores de carrera y por tanto están excluidos de la garantía de estabilidad en sus puestos, conforme se analizó anteriormente.*

*Dicha compensación está establecida por la Disposición General Décimo Segunda de la LOSEP, antes citada, que prescribe al efecto que, los servidores que se acojan a este estímulo, percibirán además de la liquidación de haberes, la compensación por renuncia voluntaria, “a partir del quinto año de servicio prestado en la misma institución”.*

(…)

*Del análisis que precede se concluye que, la base de cálculo de la compensación por renuncia voluntaria es la establecida por la Disposición General Décimo Segunda de la LOSEP que prevé que dicho estímulo se pagará “a partir del quinto año de servicio prestado en la misma institución”; en consecuencia, el*



*artículo 10 del Acuerdo Ministerial No. 158 del Ministerio de Relaciones Laborales, concuerda con dicha norma legal.*

*En atención a los términos de su primera pregunta se concluye que, **el cálculo de la compensación por renuncia voluntaria se debe efectuar a partir del inicio del quinto año de servicios prestados en la misma institución**, conforme prescriben la Disposición General Décimo Segunda de la LOSEP, el artículo 286 del Reglamento a la LOSEP y los artículos 3 y 10 del Acuerdo No. 158 del Ministerio de Relaciones Laborales. **Por tanto, no es procedente incluir en el cálculo de la compensación por renuncia voluntaria todos los años laborados por el servidor cesante en el sector público**” (énfasis añadido).*

Por otra parte, mediante oficio No. 12443, de 9 de marzo de 2013, se determinó la forma de contabilizar los años para el cálculo de la compensación por renuncia voluntaria durante el tiempo en que un servidor permaneció en una comisión de servicios sin remuneración, de lo cual estableció:

*“Por lo anotado, en atención a los términos de su consulta se concluye que, la compensación por renuncia voluntaria legalmente presentada y aceptada, se hace efectiva a partir del inicio del quinto año de servicios, **siempre que estos se hubieren prestado en la misma institución**, bajo cualquier modalidad de nombramiento, de conformidad con la Disposición General Décimo Segunda de la Ley Orgánica del Servicio Público y el artículo 286 de su Reglamento General, **sin que para el efecto se contabilicen las comisiones de servicios sin remuneración concedidas al servidor**” (énfasis añadido).*

En este orden de ideas, es necesario señalar que la normativa que fue analizada en las absoluciones de consulta citadas continúa vigente, con una reforma que modificó la denominación del MDT<sup>16</sup> en el año 2017, por tanto, el fundamento de los pronunciamientos no ha variado; sin embargo, la Procuraduría General del Estado no se ha pronunciado previamente sobre la inclusión en el cálculo de compensación por renuncia voluntaria a los años laborados en una entidad suprimida.

Los pronunciamientos y la norma analizada establecen que los años de servicio que se utilizan para el cálculo de la compensación por renuncia voluntaria **son los años de servicio prestados en la misma institución**, y se encuentran excluidos del cálculo de la compensación los años en que un servidor permaneció en comisión de servicios sin remuneración, y también la posibilidad de calcular todos los años laborados en el sector público.

De los pronunciamientos y normativa invocada se desprende lo siguiente: i) conforme lo dispuesto en los artículos 4 y 10 del Acuerdo No. MRL-2011-00158, las instituciones del Estado deben elaborar un plan anual para viabilizar la desvinculación de los servidores públicos por renuncia voluntaria. En los casos en que los funcionarios no formen parte de

<sup>16</sup> Ley Orgánica Reformatoria a las Leyes que rigen el sector público, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 1008 de 19 de mayo de 2017, “Art. 13.- En toda parte en donde diga: “Ministerio de Relaciones Laborales” o “Ministro de Relaciones Laborales”, dirá: “Ministerio del Trabajo” o “Ministro del Trabajo”, respectivamente”.





dicho plan institucional y, por circunstancias personales, formalicen sus renunciaciones, el monto de la compensación será equivalente al 10% del valor calculado; ii) de acuerdo con los artículos 23, letra a), 81 y 82 de la LOSEP, la compensación por renuncia voluntaria es aplicable únicamente a los servidores de carrera; iii) el cálculo de la compensación debe realizarse a partir del inicio del quinto año de servicios prestados en la misma institución. En este sentido, no es procedente incluir en dicho cálculo todos los años laborados por el servidor cesante en el sector público; y, iv) la compensación por renuncia voluntaria se hace efectiva únicamente a partir del inicio del quinto año de servicios continuos en la misma institución. Además, no se puede contabilizar para este cálculo el tiempo en el que el servidor cesante estuvo en comisión de servicios sin remuneración.

#### 2.4. In dubio pro operario y su aplicación en el sector público.

Cabanellas define el término pro operario como la expresión que *“resume el principio exegético laboral de que en la duda o en la discrepancia de las normas ha de estarse a los más favorable para el trabajador”*<sup>17</sup>.

En este sentido, el artículo 326 numeral 3 de la CRE establece que el derecho al trabajo se sustenta, entre otros, en el siguiente principio: *“En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras”*. En similar sentido, el segundo artículo innumerado posterior al artículo 4.1 de la LOSEP dispone que *“En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones de esta Ley, las y los funcionarios judiciales y administrativos las aplicarán en el sentido más favorable a las y los servidores públicos”* (énfasis añadido).

Sobre la pregunta en cuestión, tal como se mencionó anteriormente, la Procuraduría General del Estado no se ha pronunciado previamente sobre la inclusión en el cálculo de compensación por renuncia voluntaria a los años laborados en una entidad suprimida considerando que el servidor fue sujeto de un traspaso de puesto a otra institución. Así, es necesario recalcar que el traspaso dispuesto en el artículo 37 de la LOSEP y reglamentado en los artículos 69 y 70 del RGLOSEP, no requiere del consentimiento del funcionario para que se ejecute o lleve a cabo (salvo que sea fuera del domicilio civil de este). Por lo tanto, el escenario planteado en la pregunta que se atiende es totalmente ajeno a la voluntad del servidor traspasado.

Al respecto, el numeral 5 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), al referirse a los métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria, dispone 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”*. En el presente caso, nos encontramos frente a una situación sui generis que debe ser

<sup>17</sup> Cabanellas, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, pg. 257, Editorial Heliastrea S.R.L., Undécima edición, 1993. I.S.B.N.: 950-9065-98-6

*per*



interpretada conforme la integralidad del ordenamiento jurídico vigente, esto es, considerando los principios que rigen la materia laboral.

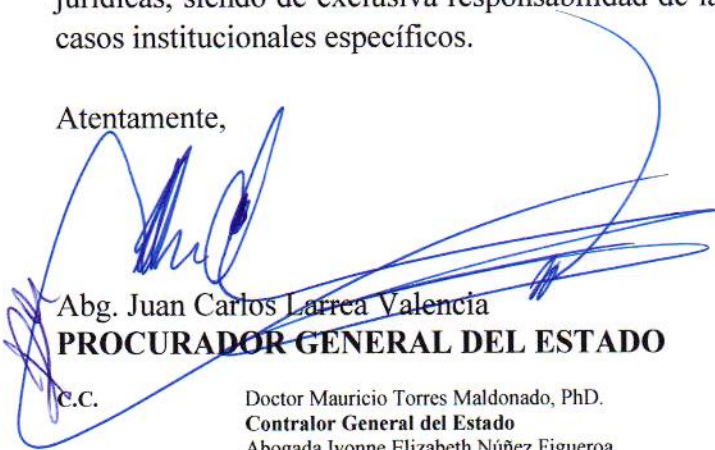
### 3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, considerando la irrenunciabilidad de los derechos de los servidores públicos y el in dubio pro operario, previstos en los artículos 23 y segundo innumerado posterior al artículo 4.1 de la LOSEP, de acuerdo con la Disposición General Décimo Segunda ibidem y artículo 286 del RGLOSEP, y según el numeral 5 del artículo 3 de la LOGJCC, en los casos de supresión de entidades públicas, para la compensación económica por renuncia voluntaria se debe considerar el tiempo prestado por el servidor en la institución donde obtuvo su nombramiento permanente – de la cual fue posteriormente traspasado a otra entidad –, ya que el traspaso fue producto de la reorganización del Estado que implicó la supresión de la entidad originaria.

Sin perjuicio de lo anterior, se excluyen del cálculo de esta compensación los períodos en los que el servidor haya estado en comisión de servicios sin remuneración, ya que dichos lapsos no constituyen tiempo efectivo de prestación de servicios. En este contexto, es imperativo aplicar las disposiciones legales en estricto cumplimiento de los principios de seguridad jurídica, favorabilidad y no regresividad en materia de derechos laborales, con el fin de garantizar una adecuada protección de los derechos del servidor público.

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.

Doctor Mauricio Torres Maldonado, PhD.  
**Contralor General del Estado**  
Abogada Ivonne Elizabeth Núñez Figueroa  
**Ministra de Trabajo**  
Máster Juan Carlos Vega Malo  
**Ministro de Economía y Finanzas**



**Oficio N° 10371**

Quito, DM, 07 de febrero de 2025

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

De mi consideración:

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

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

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

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

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

#### **1. Antecedentes.-**

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. El criterio jurídico del consultante, contenido en informe jurídico sin número ni fecha, suscrito por el Director Nacional Jurídico del Servicio de Rentas Internas (en adelante, “SRJ”), citó los artículos 66 numerales 23 y 25, y 76 numeral 7 letra l) de la Constitución de la República del Ecuador<sup>1</sup> (en adelante, “CRE”), 30.1 numeral 13, 56.2, 67, 68, 69, 71

<sup>1</sup> CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.





e innumerado agregado a su continuación, y 89 del Código Tributario<sup>2</sup> (en adelante, “CT”), y sobre dicha base manifestó y concluyó lo siguiente:

#### **“1. ANTECEDENTES:**

*(...) de conformidad con el artículo innumerado a continuación del artículo 71 del Código Tributario, la facultad de transigir puede ser aplicada hacia actos administrativos que se deriven de la facultad resolutoria, encontrándose dentro de este último a las decisiones que resuelvan la devolución de valores por parte de la Administración Tributaria; situación que no se encuentra prevista en el artículo 56.2 del mismo Código, ya que esta normativa refiere a la posibilidad de transigir en actos administrativos que provengan de las facultades determinativa y recaudadora de la Administración Tributaria, parámetro normativo que requiere un esclarecimiento.*

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

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

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

*Bajo el análisis realizado en líneas anteriores, procede la transacción antes, durante y hasta la emisión del acto administrativo que resuelva la petición de pago en exceso o reclamo de pago en exceso o indebido. De igual manera procede*

<sup>2</sup> CT, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.



*la transacción aun cuando se encuentre emitido el acto administrativo pero esté pendiente la impugnación judicial; sin embargo, no procedería si ha precluido el tiempo para presentar acción judicial.*

### **2.3. Respuesta al problema jurídico formulado:**

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

## **2. Análisis.-**

Para facilitar el estudio de su consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) la obligación tributaria; ii) objeto y finalidad de la transacción tributaria; ii) pago indebido y pago en exceso.

### **2.1. La obligación tributaria.-**

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

Respecto de la reserva de ley en materia tributaria, el artículo 301 de la CRE prevé que sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y “mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos” (lo subrayado me corresponde).

El principio de reserva de ley en materia tributaria, definido por el citado artículo 301 de la CRE, se encuentra también en el artículo 4 del CT, el cual señala que: “Las leyes tributarias determinarán el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones”, así como “los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse conforme a este Código” (lo subrayado me corresponde).

Con relación a la interpretación de la ley tributaria, el artículo 13 del CT establece que: “Las normas tributarias se interpretarán con arreglo a los métodos admitidos en Derecho, teniendo en cuenta los fines de las mismas y su significación económica”, y las palabras empleadas en la ley tributaria “*se entenderán conforme a su sentido jurídico,*





*técnico o usual, según proceda, a menos que se las haya definido expresamente” (lo subrayado me corresponde). Agrega el citado artículo que: “Cuando una misma ley tributaria contenga disposiciones contradictorias, primará la que más se conforme con los principios básicos de la tributación”.*

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

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

*“La obligación tributaria ha sido definida de diferentes maneras por los juristas; Emilio Marguín la define como el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, denominado sujeto activo, exige a un deudor, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria excepcionalmente en especie.”<sup>3</sup>*

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

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

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

Respecto de la declaración efectuada por el sujeto pasivo, el artículo 88 del CT prevé que esta “se efectuará mediante la correspondiente declaración que se presentará en el tiempo, en la forma y con los requisitos que la ley o los reglamentos exijan, una vez que se configure el hecho generador del tributo respectivo. La declaración así efectuada, es definitiva y vinculante para el sujeto pasivo, pero se podrá rectificar los errores de hecho o de cálculo en que se hubiere incurrido, dentro del año siguiente a la presentación de

<sup>3</sup> Zapata, Moisés (2009). *El crédito fiscal*. México: Editorial El Cid, pg. 18



la declaración, siempre que con anterioridad no se hubiere establecido y notificado el error por la administración” (énfasis añadido).

De lo expuesto se observa que: i) la obligación tributaria constituye un vínculo jurídico personal entre el Estado o las entidades acreedoras de tributos y los contribuyentes o responsables de su pago; ii) el contribuyente es la persona natural o jurídica a quien la ley asigna la obligación de cumplir con la prestación tributaria, derivada de la verificación del hecho generador; y, iii) la determinación es el acto o conjunto de actos provenientes del sujeto pasivo o de la administración tributaria para establecer – ulteriormente – la cuantía del tributo.

## 2.2. Objeto y finalidad de la transacción tributaria.-

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

La transacción tributaria fue incorporada al CT por la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia Covid-19<sup>5</sup> (en adelante, “LODE”), como uno de los modos de extinguir las obligaciones tributarias, según el numeral 6 del artículo 37 de ese código.

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

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

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

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

<sup>5</sup> LODE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 242 de 29 de noviembre de 2021





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

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

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

De otro lado, el inciso final del artículo 26 del Reglamento a la LODE (en adelante, “RLODE”) determina que: *“No se podrá mediar sobre obligaciones referentes a impuestos retenidos o percibidos”*. En concordancia con lo mencionado, el artículo 1 de la Resolución No. NAC-DGERCGC22-00000036<sup>6</sup>, de 25 de julio de 2022, expedida por el Director General del SRI, aprobó el *“INSTRUCTIVO PARA LA APLICACIÓN DE LA TRANSACCIÓN EN MATERIA TRIBUTARIA (Versión 1.0)”* (en adelante, *“Instructivo para transacción”*), el mismo que en su acápite 2.4 determina lo siguiente:

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

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

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

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

<sup>6</sup> INSTRUCTIVO PARA LA APLICACIÓN DE LA TRANSACCIÓN EN MATERIA TRIBUTARIA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 114 de 27 de julio de 2022.



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

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

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

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

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

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





*(...) El crédito tributario genera un derecho a favor del sujeto pasivo, mismo que puede ser reclamado o no por el contribuyente, y el cual debe ser devuelto monetariamente o compensado por el Servicio de Rentas Internas, con lo cual, se infiere que **la obligación no recae sobre el sujeto pasivo, sino sobre la administración pública referida.***

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

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

De lo manifestado se desprende que: i) la transacción es un modo de extinguir las obligaciones tributarias y se instrumenta mediante un acuerdo en el que las partes deben identificar las concesiones recíprocas que se realizan; ii) las materias que pueden ser objeto de transacción tributaria y que están expresamente excluidas, están previstas por la ley. En tal virtud, corresponde a la administración tributaria evaluar cada caso y verificar que el acuerdo se refiera a los objetos permitidos por la ley; iii) no es posible mediar respecto de las obligaciones relacionadas con impuestos retenidos o percibidos; iv) sí es posible mediar sobre controversias que se produzcan por pago indebido o en exceso; y, v) la Administración Tributaria podrá utilizar la transacción, en el contexto del ejercicio de sus competencias (incluyendo la facultad resolutoria), como medio de prevención oportuna de controversias en aras de alcanzar el principio de suficiencia recaudatoria, equidad, igualdad y proporcionalidad antes, durante, y hasta la emisión de actos administrativos derivados de la facultad determinadora, sancionadora, resolutoria y recaudadora.



### 2.3. Pago indebido y pago en exceso. -

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

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

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

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

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

Lo expuesto a lo largo del presente permite observar que: i) la administración tributaria tiene varias facultades, entre ellas la de determinar tributos y también la de resolver los reclamos de los sujetos pasivos; ii) la legislación tributaria establece en beneficio de los contribuyentes reclamos y solicitudes en sede administrativa, así como acciones judiciales para obtener la devolución de pagos efectuados en forma indebida o en exceso, lo que evidencia el riesgo de que se generen controversias sobre esas materias; iii) aquello que puede ser materia de transacción tributaria, y lo que está excluido, está definido por la ley. Los actos administrativos emanados de las facultades de la administración y los reclamos administrativos, cuya impugnación en sede judicial no esté pendiente, pueden ser objeto de transacción extraprocesal, en tanto se realicen concesiones recíprocas conforme lo establece el artículo innumerado agregado a continuación del artículo 71 del





CT; y, iv) la transacción es un modo de extinguir obligaciones tributarias y adicionalmente es un mecanismo para prevenir controversias, pues el acuerdo transaccional pone fin a los procedimientos administrativos; por ello, corresponde a la administración tributaria evaluar cada caso y verificar que el acuerdo se refiera a los objetos permitidos por la ley.

### 3. Pronunciamiento.-

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

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia

**PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO**



Oficio N° **10463**

Quito, D.M., **17 FEB 2025**

Ingeniero

Manuel Salvatierra Cedeño

**GERENTE GENERAL, ENCARGADO**

**EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE GUAYAQUIL**  
Guayaquil. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. EPMTMG-GG-MS-2025-0073-OF, de 21 de enero de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formularon las siguientes consultas:

*“1. ¿En aplicación de la facultad prevista en el artículo 36 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, es procedente que el Directorio de la Empresa Pública Municipal de Tránsito y Movilidad de Guayaquil, EP, en función de los justificativos técnicos, económicos y empresariales que se presenten mediante informe motivado, y con el propósito de evitar eventuales litigios, pueda conocer y resolver sobre la reforma o adenda de un acuerdo asociativo consistente en un contrato de alianza estratégica, cuyo objeto sea estipular el restablecimiento del equilibrio económico-financiero del contrato y establecer todas las medidas o mecanismos necesarios para conseguir dicho equilibrio y su conservación, sin perjuicio de que se haya o no incluido una cláusula en tal sentido en el contrato?”*

*2. Considerando la facultad prevista en el artículo 36 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, ¿es procedente que el Directorio de la Empresa Pública Municipal de Tránsito y Movilidad de Guayaquil, EP, en función de los justificativos técnicos, económicos y empresariales que se presenten mediante informe motivado, y con el propósito de ‘ampliar sus actividades, acceder a tecnologías avanzadas y alcanzar las metas de productividad y eficiencia en todos los ámbitos de sus actividades’, pueda conocer y resolver sobre la reforma o adenda de un contrato asociativo consistente en un contrato de alianza estratégica, cuyo objeto sea concretar las nuevas inversiones que realizará el operador-aliado estratégico a su cuenta y riesgo, y establecer todas las medidas o mecanismos necesarios para el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, medidas que pueden consistir en la ampliación del plazo contractual inicialmente convenido, sin perjuicio de que se haya o no incluido una cláusula en tal sentido en el contrato?”*

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 las consultas, mediante oficios No. 10274, No. 10275 y No. 10276, de 31 de enero de 2025, la Procuraduría General





del Estado solicitó a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante, “AME”); al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, “SERCOP”); y, al Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (en adelante, “CONGOPE”), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de las consultas.

- 1.2. Los requerimientos de este organismo fueron atendidos por la Directora Ejecutiva del CONGOPE, a través de oficio No. DE-2025-0043-O, de 06 de febrero de 2025, al cual se adjuntó el Informe Jurídico No. DAJ-004-2025 de la misma fecha, ingresados el mismo día; y, por el Coordinador General de Asesoría Jurídica del SERCOP, mediante oficio No. SERCOP-CGAJ-2025-0016-OF, de 11 de febrero de 2025, recibido al día siguiente.
- 1.3. El informe jurídico contenido en memorando No. EPMTMG-AJ-2025-016-M, de 20 de enero de 2025, suscrito por el Asesor Jurídico de la Empresa Pública Municipal de Tránsito y Movilidad de Guayaquil, EP (en adelante, “EPMTMG”), citó, en lo principal, los artículos 82, 226 y 227 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>1</sup> (en adelante, “CRE”); 34, 36 y 37 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas<sup>2</sup> (en adelante, “LOEP”); 1561 y 1562 del Código Civil<sup>3</sup> (en adelante, “CC”); y, 85 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública<sup>4</sup> (en adelante, “LOSNCP”), con fundamento en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

### **“3. Criterio de Asesoría Jurídica de la EPMTMG**

*(...) 3.12. De conformidad con los artículos 34 y 37 de la LOEP, las alianzas estratégicas se sujetarán al contenido específico de los acuerdos que se celebren, es decir, al contenido específico de sus contratos. En este sentido, el art. 36 ibídem establece que los acuerdos asociativos –los contratos de alianzas estratégicas- deberán ser aprobados mediante resolución del Directorio en función de los justificativos técnicos, económicos y empresariales presentados mediante informe motivado.*

*3.13. Por lo tanto, si el texto vigente de un contrato de alianza estratégica no reconoce la figura del restablecimiento del equilibrio económico del contrato, ni los mecanismos o medidas para (sic) opere y se conserve el equilibrio económico del contrato, bien podría el Directorio, en función de los justificativos técnicos, económicos, empresariales y jurídicos, presentados mediante informe motivado del Gerente General, aprobar una o más adendas a un contrato de alianza estratégica, que incluyan estos elementos, lo cual ciertamente coadyuvará a las partes a contar con herramientas jurídicas que les permita resolver amigablemente los conflictos que se susciten en torno al desequilibrio financiero del contrato, así como a la empresa pública contar con las herramientas contractuales que le permita ‘ampliar sus actividades, acceder a tecnologías avanzadas y alcanzar las metas de productividad y eficiencia e todos los ámbitos de sus actividades’, al amparo de*

<sup>1</sup> CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>2</sup> LOEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 48 de 16 de octubre de 2009.

<sup>3</sup> CC, Codificación 10, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

<sup>4</sup> LOSNCP, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008.



10463

las facultades previstas en el art. 36 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas". (Lo subrayado me corresponde).

1.4. Por su parte, el criterio jurídico del CONGOPE citó, además de las normas señaladas anteriormente, los artículos 315 y 316 de la CRE; 57 y 277 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización<sup>5</sup> (en adelante, "COOTAD"); y, 35 de la LOEP, con base en los cuales analizó y concluyó:

#### "IV. ANÁLISIS

(...) 9. El COOTAD, consagra la autonomía de los GAD en los ámbitos político, administrativo y financiero, lo que les permite tomar decisiones en favor de los intereses públicos y empresariales dentro de su jurisdicción. Este principio de autonomía implica que los GAD tienen la facultad de tomar decisiones que garanticen la viabilidad financiera y operativa de sus empresas públicas. En consecuencia, cualquier reforma contractual debe ser adoptada conforme a los principios de legalidad, eficiencia y responsabilidad fiscal.

(...) 11. La LOEP regula la contratación en empresas públicas, estableciendo que los contratos asociativos deben seguir los procedimientos estipulados en los convenios respectivos. Asimismo, reconoce la capacidad asociativa de las empresas públicas para celebrar contratos de alianzas estratégicas, autorizar inversiones y formar asociaciones con el fin de ampliar actividades y mejorar la eficiencia.

Además, dispone que los nuevos emprendimientos se sujeten a lo pactado en los acuerdos asociativos. Esto permite concluir que se otorga a las empresas públicas la potestad de adoptar estrategias que favorezcan la sostenibilidad y el crecimiento de sus actividades en función de los intereses públicos. También garantiza la seguridad jurídica y, en consecuencia, protege las inversiones realizadas por el sector privado.

En este sentido, cualquier modificación contractual orientada a restablecer el equilibrio económico-financiero debe sustentarse en estudios técnicos y económicos que demuestren la necesidad y proporcionalidad de la medida.

12. En concordancia con el artículo 36 de la LOEP, es permitido que las empresas públicas adopten medidas para ampliar sus actividades y garantizar la eficiencia, por lo que el Directorio de la Empresa Pública Municipal de Tránsito y Movilidad de Guayaquil, EP, podría modificar contratos asociativos mediante reformas o adendas. Esto permitiría restablecer el equilibrio económico-financiero, incluso si originalmente no se incluyeron cláusulas específicas en el contrato. Pues el equilibrio financiero constituye un principio general de la contratación pública que busca garantizar la viabilidad económica de los contratos, más aún si el COOTAD permite que los gobiernos locales tomen decisiones que favorezcan su estabilidad financiera, administrativa y política, lo que incluye a sus empresas públicas.

#### (...) V. CONCLUSIÓN

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





15. Sobre la base de la normativa analizada, es criterio de esta Dirección de Asesoría Jurídica que el Directorio de la Empresa Pública Municipal de Tránsito y Movilidad de Guayaquil EP sí puede conocer y resolver sobre la reforma o adenda de un acuerdo asociativo consistente en un contrato de alianza estratégica celebrado al tenor de lo previsto en el Art. 36 de la LOEP. Estas reformas o adendas podrán generar condiciones para restablecer el equilibrio económico-financiero del contrato, para lo cual podrán - de ser técnicamente justificado como necesario- prorrogar el plazo establecido en el contrato de asociación". (Lo subrayado me corresponde).

1.5. Finalmente, el SERCOP citó, adicionalmente, los artículos 288, 424 y 425 de la CRE; 14 del Código Orgánico Administrativo<sup>6</sup> (en adelante, "COA"); y, 4, 5 y 10 numeral 17 de la LOSNCP, luego de lo cual emitió un criterio abstentivo en los siguientes términos:

*"(...) se precisa que esta Cartera de Estado no posee atribución legal para emitir un pronunciamiento jurídico sobre el inteligenciamiento o correcta aplicación de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, puesto que acorde a la atribución constante en el artículo 10 número 17 de la LOSNCP, única y exclusivamente le compete al SERCOP la asesoría relativa a la inteligencia de la norma o la aplicación de normas que regulan los procedimientos de contratación pública, en relación a las necesidades de las entidades contratantes y los proveedores del Estado deberán aplicar la normativa legal vigente, adoptando las acciones que correspondan en cumplimiento del artículo 99 incisos primero y tercero de la LOSNCP".* (Lo subrayado y resaltado corresponden al texto original).

1.6. De lo expuesto se observa que, el informe jurídico de la consultante y el criterio jurídico del CONGOPE coinciden en precisar que la LOEP regula las alianzas estratégicas, las cuales se sujetan al contenido específico de los acuerdos que se celebren, es decir, deben seguir los procedimientos estipulados en los convenios respectivos.

Sin perjuicio de lo anotado, tanto la EPMTMG como el CONGOPE precisan que, si el texto vigente de un contrato de alianza estratégica no reconoce la figura del restablecimiento del equilibrio económico del contrato, el Directorio de la empresa pública podría aprobar una o más adendas en función de los justificativos técnicos, económicos, empresariales y jurídicos presentados.

## 2. Análisis. -

De conformidad con lo previsto en el artículo 1 de la LOEP, las disposiciones de dicha ley "regulan la constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas que no pertenezcan al sector financiero", y que actúen en el ámbito internacional, nacional, regional, provincial o local; y, "establecen los mecanismos de control

<sup>6</sup> COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 07 de julio de 2017.



10463

*económico, administrativo, financiero y de gestión que se ejercerán sobre ellas*”, de acuerdo a lo dispuesto por la CRE (lo subrayado me corresponde).

Según el artículo 6 de la LOEP, la empresa pública está regida por sus órganos de dirección y administración, Directorio y Gerente General, respectivamente. Entre las atribuciones del Directorio de las empresas públicas, el numeral 16 del artículo 9 ibídem incluye *“Las demás que le asigne esta Ley, su Reglamento General y la reglamentación interna de la empresa”* (lo subrayado me corresponde). Por su parte, el Gerente General, como administrador, cumple con las atribuciones dispuestas en el artículo 11 de dicha ley, entre ellas, las siguientes:

1. Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial de la empresa pública;
2. *Cumplir y hacer cumplir la ley, reglamentos y demás normativa aplicable, incluidas las resoluciones emitidas por el Directorio;*
3. *Suscribir las alianzas estratégicas aprobadas por el Directorio; (...)* (lo subrayado me corresponde).

El artículo 34 de la LOEP, citado en el informe jurídico, ubicado en el CAPÍTULO I “DE LAS DISPOSICIONES GENERALES” del TÍTULO V “DEL SISTEMA DE CONTRATACIÓN EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS”, señala en su primer inciso que, *“todo proceso de contratación de obras, bienes y servicios, incluidos los de consultoría”,* así como *“las contrataciones en actividades de prospección, exploración, explotación, refinación, comercialización, industrialización de los recursos hidrocarburiíferos, las contrataciones de bienes de carácter estratégico”,* necesarias para la defensa nacional, y que realicen las empresas públicas, estarán sujetos al Plan Nacional de Desarrollo, con observancia del presupuesto nacional y empresarial; adicionalmente, señala que:

*“3. RÉGIMEN ESPECIAL En los casos en que las empresas públicas hubieren suscrito contratos o convenios tales como: alianzas estratégicas, asociación, consorcios u otros de naturaleza similar, será el convenio asociativo o contrato el que establezca los procedimientos de contratación y su normativa aplicable. En el caso de empresas constituidas con empresas de la comunidad internacional las contrataciones de bienes, obras y servicios se sujetarán al régimen especial que se contemple en el documento de asociación o acuerdo celebrado para tal efecto. En lo no previsto en el respectivo convenio o contrato, se estará a las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* (lo subrayado me corresponde).

Respecto del régimen especial de contratación de las alianzas estratégicas, establecido en el numeral 3 del artículo 34 de la LOEP, a través de oficio No. 04701,- de 16 de febrero de 2016, este organismo concluyó lo siguiente:

*“(…) por disposición del numeral 3 del artículo 34 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, aquellas empresas que hubieren suscrito contratos o convenios tales como alianzas estratégicas, asociaciones, consorcios y otros de similar naturaleza, están*





sujetas al régimen especial dispuesto por esa norma que permite que sea el convenio asociativo o el contrato el que establezca los procedimientos de contratación y su normativa aplicable (...)". (Lo subrayado me corresponde).

Los artículos 35 y 36 de la LOEP, ubicados en el CAPÍTULO II "DE LOS MECANISMOS ASOCIATIVOS, DE EXPANSIÓN Y DESARROLLO" del TÍTULO V "DEL SISTEMA DE CONTRATACIÓN EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS", abordan específicamente la capacidad asociativa de las empresas públicas y su facultad para realizar inversiones en otros emprendimientos.

En este contexto, el primer inciso del artículo 35 de la LOEP establece que, las empresas públicas "tienen capacidad asociativa para el cumplimiento de sus fines y objetivos empresariales y en consecuencia para la celebración de los contratos que se requieran", para cuyo efecto "podrán constituir cualquier tipo de asociación, alianzas estratégicas, sociedades de economía mixta con sectores públicos o privados en el ámbito nacional o internacional o del sector de la economía popular y solidaria", en el marco de las disposiciones del artículo 316 de la CRE (lo subrayado me corresponde). Si bien el primer inciso del artículo 35 de la LOEP establece los diferentes mecanismos de asociación a los que las empresas públicas, en general, pueden recurrir, se deberá considerar, adicionalmente, las previsiones normativas correspondientes a la materia específica en que la respectiva empresa pública opere.

En el mismo sentido, el artículo 36 de la LOEP, materia de las consultas, agrega en su primer inciso que, para ampliar sus actividades, acceder a tecnologías avanzadas y alcanzar las metas de productividad y eficiencia en todos los ámbitos de sus actividades, las empresas públicas gozarán de capacidad asociativa, entendida esta como la facultad empresarial para asociarse en "consorcios, alianzas estratégicas, conformar empresas de economía mixta", en asocio con empresas privadas o públicas, nacionales o extranjeras, constituir subsidiarias, adquirir acciones y/o participaciones en empresas nacionales y extranjeras "y en general optar por cualquier otra figura asociativa que se considere pertinente", conforme a lo dispuesto en los artículos 315 y 316 de la CRE (lo subrayado me corresponde).

El tercer inciso del artículo 36 de la LOEP precisa, además, que:

"En general los acuerdos asociativos e inversiones previstas en el inciso anterior deberán ser aprobados mediante resolución del Directorio en función de los justificativos técnicos, económicos y empresariales presentados mediante informe motivado y no requerirán de otros requisitos o procedimientos que no sean los establecidos por el Directorio para perfeccionar la asociación o inversiones, respectivamente". (Lo subrayado me corresponde).

En relación con el tema, mediante oficio No. 01796, de 20 de junio de 2018, la Procuraduría General del Estado se pronunció sobre la aplicación de los artículos 9 numeral 16, 11 numerales



10463

1, 2 y 3, 35 y 36 de la LOEP, normas que prevén la competencia del Directorio de las empresas públicas para regular su capacidad asociativa. Dicho pronunciamiento analizó y concluyó:

“(…) se concluye que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9 numeral 16, 35 y 36 de la LOEP, es atribución privativa del Directorio de cada empresa pública, determinar a través de la correspondiente resolución, en función de los justificativos técnicos, económicos y empresariales, presentados mediante informe motivado, los mecanismos y parámetros para el correspondiente concurso público que se debe efectuar para realizar la selección y adjudicación del socio estratégico, dentro de un proceso de alianza estratégica y otras formas asociativas previstas en dicha Ley Orgánica, sin que sean aplicables otros requisitos o procedimientos que no sean los establecidos por el Directorio, en base a la Ley, para perfeccionar la asociación.

(…) Por lo expuesto, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 11 de la LOEP, corresponde al gerente general de una empresa pública suscribir las alianzas estratégicas autorizadas por el Directorio de la empresa, en los términos reglados por dicho cuerpo colegiado en ejercicio de las facultades que al efecto confieren al Directorio los artículos 35 y 36 de la misma Ley Orgánica. En consecuencia, según dichas normas, la aprobación de pliegos y especificaciones técnicas o bases del proceso de selección de socio estratégico para un proceso de alianza estratégica, así como los criterios para seleccionar al socio y adjudicar dicho proceso, deben ser reglados por el Directorio de la respectiva empresa pública, previo a su aplicación por parte del Gerente General”. (Lo subrayado me corresponde).

Finalmente, de conformidad con lo previsto en el artículo 1454 del CC el contrato o convención es “un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser una o muchas personas”, y al efecto, las obligaciones previstas se encuentran sujetas a un plazo, definido en el artículo 1510 ibidem como “la época que se fija para el cumplimiento de la obligación, y puede ser expreso o tácito”, entendiéndose que, una vez concluido el plazo determinado, las obligaciones previstas no serán exigibles ni tampoco objeto de modificación. Dicho de otro modo, la reforma de un contrato o convenio por mutuo acuerdo entre las partes, requiere que el mismo se encuentre vigente.

De lo manifestado se desprende que: i) las alianzas estratégicas son contratos públicos que están regulados por la LOEP; ii) las alianzas estratégicas deben ser aprobadas por el Directorio de las empresas públicas, basándose en justificaciones técnicas, económicas y empresariales; y, iii) cualquier modificación a un contrato de alianza estratégica debe seguir el procedimiento estipulado en el contrato original y, en todo caso, cumplir con los requisitos establecidos por el Directorio de la empresa pública, incluyendo justificaciones técnicas y económicas.

### 3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de sus consultas, se concluye que, conforme a lo dispuesto en los artículos 9, numeral 16; 11, numerales 1, 2 y 3; 35 y 36 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, corresponde a los Directorios de las empresas públicas conocer y resolver sobre decisiones relativas a alianzas estratégicas. Esta facultad incluye la aprobación de reformas o adendas a los





contratos de alianza estratégica, en función de los justificativos técnicos, económicos, empresariales y jurídicos presentados por el Gerente General mediante informe motivado; entre los cuales se encuentra lo establecido en las consultas 1 y 2 del presente documento. Dichas decisiones deben adoptarse conforme a los parámetros establecidos por el cuerpo colegiado, en ejercicio de las atribuciones conferidas por la ley, y observando, de ser el caso, las estipulaciones del respectivo contrato.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia  
**PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO**

c.c. *Ing. William Patricio Maldonado Jiménez,*  
**Presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME)**

*Ing. Deborah Cristine Jones Faggioni*  
**Directora General del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP)**

*Abg. Paola Pabón Caranqui*  
**Presidenta del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE)**



Oficio No. **10483**

Quito, DM, **18 FEB 2025**

Señora Coronel de Policía EM.  
Irany del Cisne Ramírez Ruiz

**DIRECTORA EJECUTIVA**

**SERVICIO DE CESANTÍA DE LA POLICÍA NACIONAL**

Presente.

De mi consideración:

Mediante oficio No. SCPN-AJ-0544-2024, de 15 de noviembre de 2024, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se consultó lo siguiente:

*“¿El alcance de las medidas cautelares (retención) constantes en el artículo 281 del COA, aplicadas por el ISSPOL, de acuerdo al artículo 34 de su Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Coactiva del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional ISSPOL, recaen ante las prestaciones sociales que los servidores policiales (servicio activo y pasivo) mantienen en el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional?”.*

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

#### **1. Antecedentes. -**

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. Mediante oficio No. SCPN-DE-1410-2024-O, de 4 de octubre de 2024, ingresado el 8 de los mismos mes y año, la señora Directora Ejecutiva del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional (en adelante, “SCPN”) trasladó a este organismo la recomendación de consulta del Director de Asesoría Jurídica del SCPN.

Al respecto, mediante oficio No. 08992, de 10 de octubre de 2024, esta Procuraduría solicitó la reformulación de la consulta por la máxima autoridad del SCPN así como la remisión del respectivo informe jurídico, e insistió en dicho requerimiento con oficio No. 09211, de 29 de octubre de 2024, petición que fue atendida mediante la comunicación No. SCPN-AJ-0544-2024, de 15 de noviembre de 2024, citada al inicio del presente.

1.2. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender la consulta, mediante oficios Nos. 09477 y 09478, de 20 de noviembre de 2024, la Procuraduría General del Estado solicitó al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (en adelante, “ISSPOL”) y a la Superintendencia de Bancos (en adelante “SB”), que remitan su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta. Con oficio No. 09702, de 09 de diciembre de 2024, se insistió en el mencionado requerimiento al ISSPOL.

*[Firma manuscrita]*



1.3. Los requerimientos de esta procuraduría fueron atendidos, en su orden: i) por la SB, mediante oficio No. SB-INJ-2024-0104-O, de 28 de noviembre de 2024, ingresado al correo institucional el mismo día, suscrito por la Intendente Nacional Jurídico de ese organismo de control; y, ii) por el Director General del ISSPOL, mediante oficio No. I-OF-2024-1455-DG-ISSPOL, de 05 de diciembre de 2024, ingresado el 10 de los mismos mes y año, al que se acompañó el informe jurídico contenido en oficio No. ISSPOL-AJ-2024-1846-I-OF, de 05 de diciembre de 2024, suscrito por la Asesora Jurídica del ISSPOL.

1.4. El criterio jurídico del consultante, contenido en informe No. SCPN-AJ-492-2024, de 15 de noviembre de 2024, suscrito por la Directora de Asesoría Jurídica del SCPN, citó los artículos 11, 226, 370 y 371 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>1</sup> (en adelante, “CRE”), 1634 del Código Civil<sup>2</sup> (en adelante, “CC”), 14, 22, 28, 42, 100, 134, 262, 281, 287, 288 del Código Orgánico Administrativo<sup>3</sup> (en adelante, “COA”), 3 y 117.1 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional<sup>4</sup> (en adelante, “LSSPN”), 34 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Coactiva del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional<sup>5</sup> (en adelante, “Reglamento ISSPOL”), 1, 39, 42, 46, 54 de la Ley del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional<sup>6</sup> (en adelante, “LSCPN”), 5, 92 y 115 del Reglamento a la Ley del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional<sup>7</sup> (en adelante, “RLSCPN”). Adicionalmente, el informe jurídico del SCPN refirió los siguientes antecedentes:

#### **“1. ANTECEDENTES.-**

*(...) el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional – ISSPOL, en ejercicio de la jurisdicción coactivas (sic) al tenor del artículo 281 del Código Orgánico Administrativo – COA, dispone las medidas cautelares para que el señor Director Ejecutivo del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, **retenga los valores que le correspondan por concepto de aportes o seguro** (sic) **Cesantía, que por derechos le corresponden a las y los servidores policiales para cubrir los créditos en el ISSPOL;** entiéndase créditos como hipotecarios, quirografarios y de otra denominación (...).*

*(...) como se ha mencionado el “seguro de cesantía”, es un hecho futuro e incierto, de acuerdo a los artículos 42 y 46 de la Ley del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional (...) el seguro de cesantía es un derecho al que el servidor policial se acoge o es beneficiario, una vez que se encuentre con la **cesación o baja** de las filas policiales la cual debe ser en forma definitiva, de tal forma que es un hecho futuro e incierto del que no se puede establecer una fecha exacta o específica”. (Énfasis corresponde al texto citado).*

Con los antecedentes expuestos y sobre la base jurídica previamente citada, la Directora de Asesoría Jurídica del SCPN manifestó y concluyó lo siguiente:

<sup>1</sup> CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>2</sup> Código Civil, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

<sup>3</sup> COA, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 17 de julio de 2017.

<sup>4</sup> LSSPN, publicada en el Registro Oficial No. 701 de 1 de junio de 1995.

<sup>5</sup> Reglamento ISSPOL, publicado en el Registro Oficial No. 97 de 4 de julio de 2022.

<sup>6</sup> LSCPN, publicada en el Registro Oficial No. 662 de 13 de septiembre de 2002.

<sup>7</sup> RLSCPN, publicado en el Registro Oficial No. 80 de 13 de mayo de 2003.



#### “4. ANÁLISIS.-

*En base a la normativa legal y la documentación que antecede, el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional del Ecuador, es una entidad con personería jurídica, autonomía económica y administrativa, creada mediante Ley (año 2002) para administrar el **seguro de cesantía**, prestación social obligatoria e irrenunciable del personal policial que obtiene el cese de las filas policiales; de acuerdo a lo que establece su Ley y reglamento.*

*Es necesario señalar que el **ISSPOL**, es el instituto que administra todos los seguros de forma general de la Policía Nacional, de acuerdo al artículo 16 de la Ley de seguridad Social de la Policía Nacional, incluido el seguro de cesantía a partir del año 2016 (fecha en la que se promulga la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. No obstante, en la Disposición Transitoria Vigésima Primera de la referida Ley, se permite que el seguro de cesantía continúe administrado por el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional. (Énfasis añadido).*

*(...) Ante, la continuidad de requerimientos de la ejecución de medidas cautelares sobre las prestaciones de los servidores policiales, la Dirección de Asesoría Jurídica ha emitido el siguiente pronunciamiento, contenido en el Informe Jurídico No. SCPN-AJ-0320-2024, de fecha 30 de julio de 2024, en el que básicamente se ratifica el hecho de que no se puede ejecutar las medidas dispuestas sobre prestaciones sociales, considerando que, los aportes personales y patronales, no son materia de cesión, retención o embargo; y ningún Funcionario podrá ordenar la disminución o supresión o diferente destino de los referidos fondos.*

*(...)*

#### 5. CRITERIO JURÍDICO

*(...) La Gestión de Coactivas del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional – ISSPOL, al tenor del artículo 281 del Código Orgánico Administrativo – COA, dicta medidas cautelares (retención) en contra de las y los servidores policiales coactivados para que, el señor Director Ejecutivo del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, **retenga** los valores que le correspondan por concepto de aportes o seguro Cesantía, que por derechos le corresponden a las y los servidores policiales, con el fin de cubrir los créditos que el servidor policial mantiene en el ISSPOL. Dichas medidas no han sido cumplidas por el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional al amparo de la disposición constitucional y legal vigente enunciadas en líneas anteriores.”*

1.4. El criterio de la SB, además de las normas que citó la entidad consultante, invocó los artículos 225, 226, 367, 368, 369, 372 de la CRE, 304 y 306 de la Ley de Seguridad Social<sup>8</sup> (en adelante, “LSS”), 189 del COA, 8 de la LSSPN, 1 y 2 del Reglamento ISSPOL, y concluyó:

<sup>8</sup> LSS, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 465 de 30 de noviembre de 2001.





## ***“II. ANÁLISIS***

*(...) Las medidas cautelares aplicadas por el ISSPOL en virtud del artículo 281 del COA y del artículo 34 de su Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Coactiva, no podrían recaer sobre las prestaciones sociales que otorga el SCPN.*

*El principio de inembargabilidad es una norma de orden público y, por tanto, de aplicación obligatoria y prioritaria frente a cualquier disposición secundaria o reglamentaria que permita la afectación de estos fondos.*

## ***III. CRITERIO JURÍDICO***

*En virtud de lo expuesto, de conformidad con lo establecido en la normativa citada, la cesantía es una prestación social obligatoria e irrenunciable que concede el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional al personal policial cesante, el fondo destinado al otorgamiento de esta prestación está compuesto por las aportaciones personales mensuales calculadas en base al sueldo imponible que percibe el miembro de la Institución Policial; y, que los aportes personales y patronales, así como los valores a que tienen derecho los beneficiarios del seguro de cesantía, no son susceptibles de cesión, retención o embargo, salvo los alimentos debidos por la Ley, defraudación, disposición arbitraria o retención de fondos o bienes de la Policía Nacional o deudas a la misma.*

*Por su parte el ISSPOL, ejercerá la potestad coactiva para la recuperación de cartera vencida y de la ejecución coactiva para el cobro de acreencias, obligaciones y/o créditos que mantienen los afiliados, pensionistas, proveedores, contratistas, inversores del Instituto, cobros de prestaciones indebidas, multas, anticipos de remuneraciones y anticipos de viáticos, recuperación de anticipos entregados y no devengados a proveedores del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional y cualquier otro concepto que se adeuden.*

*En este contexto, cualquier medida cautelar adoptada por el ISSPOL debe enmarcarse dentro de la normativa vigente, garantizando la protección de las prestaciones sociales como un derecho fundamental de los servidores policiales”. (Énfasis añadido).*

1.5. Por su parte, el ISSPOL citó, además de la normativa invocada por el consultante, los artículos 16, 18 y la Disposición Transitoria Vigésima Primera de la LSSPN, y los artículos 2 y 54 de la LSCPN, sobre cuya base manifestó y concluyó lo siguiente:

## ***“III. CRITERIO JURIDICO***

*En primer lugar, es importante señalar que el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (en adelante ISSPOL) es la entidad encargada de la*



*administración del seguro de cesantía para el personal policial que se haya graduado a partir del 21 de octubre de 2016, fecha en la que se reformó la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (en adelante LSSPN). Asimismo, la Disposición Vigésima Primera, incorporada en el mismo acto legislativo, establece que, para aquellos servidores policiales en servicio activo al 21 de octubre de 2016, el seguro de cesantía será administrado por el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional (en adelante SCPN), entidad autónoma, dotada de patrimonio y personería jurídica propia, conforme a lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Ley del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional (en adelante, LSCPN). (Énfasis añadido).*

(...)

*En este contexto es relevante destacar que existe un grupo de servidores policiales cuya prestación de cesantía es administrada por el SCPN, y no por el ISSPOL, como ya se indicó. En consecuencia, debe tenerse en cuenta el principio de legalidad (...). Este principio, que se traduce en una limitación positiva de las competencias administrativas, implica que, en el marco de un procedimiento coactivo, el ISSPOL solo tiene facultades para ordenar la retención de prestaciones bajo su administración, no pudiendo intervenir en aquellos fondos que se encuentran bajo la gestión del SCPN. (Énfasis añadido).*

#### **IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES**

*4.1. De las normas citadas y el análisis efectuado, esta Asesoría Jurídica concluye que la actuación del ISSPOL, en cuanto a la retención de prestaciones debe circunscribirse exclusivamente a las prestaciones administradas por este Instituto, conforme a las disposiciones legales y constitucionales mencionadas, sin que esta facultad se extienda a los fondos administrados por el SCPN"*

1.6. De los criterios previamente citados se desprende que la SB coincide con el consultante en el sentido de que la retención, como medida cautelar dispuesta en el contexto de una coactiva por el ISSPOL, no puede extenderse a los fondos que corresponden a la prestación de cesantía que administra el SCPN. La SB observa que las normas reglamentarias deben observar el principio de jerarquía de la norma.

Por su parte, el ISSPOL aclara que, a partir de las reformas introducidas en el año 2016 a la LSSPN, dicho instituto administra el seguro de cesantía del personal policial graduado a partir de la fecha en la que promulgó la reforma; mientras que, respecto de los servidores policiales en servicio activo a la mencionada fecha, el seguro de cesantía es administrado por el SCPN, según la Disposición Transitoria Vigésima Primera de la LSSPN.

#### **2. Análisis.-**

Para facilitar el estudio de su consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) Seguridad Social de la Policía Nacional; ii) Créditos hipotecarios y quirografarios que otorga la seguridad social; iii) Naturaleza jurídica y fondos del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional y del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional; y, iv) Regulaciones sobre retención en materia de coactiva.





## 2.1. Seguridad Social de la Policía Nacional.-

El artículo 367 de la CRE establece un “sistema de seguridad social” público y universal, que atenderá las necesidades contingentes de la población; la misma norma señala que dicho sistema se regirá, entre otros principios, por los de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad; y, en la parte final de su primer inciso prevé la existencia de regímenes especiales.

Por su parte, el segundo inciso del artículo 370 de la CRE establece que la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas pueden contar “con un régimen especial de seguridad social, de acuerdo con la ley”, y agrega que sus entidades de seguridad social forman parte del sistema de seguridad social.

De acuerdo con el artículo 371 de la CRE, las prestaciones de la seguridad social se financian con los aportes de los asegurados en relación de dependencia, los empleadores, las personas independientes aseguradas, los aportes voluntarios de los ecuatorianos domiciliados en el exterior, y con los aportes y contribuciones del Estado. El tercer inciso de la misma norma constitucional prohíbe la retención de las prestaciones de la seguridad social y precisa los casos de excepción: “Las prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos”.

Adicionalmente, el artículo 372 de la CRE dispone que los fondos de la seguridad social son distintos a los del fisco, “y servirán para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones”.

Por otra parte, el artículo 1 de la LSSPN califica a la seguridad social policial como un servicio público obligatorio y un derecho irrenunciable del profesional policial; y su artículo 3 sustituido, declara al ISSPOL como organismo ejecutor de esa ley y reitera la previsión constitucional en el sentido de que dicho instituto forma parte del sistema de seguridad social, además de conferirle el carácter de organismo autónomo con personería jurídica y patrimonio propio.

De acuerdo con el artículo 16 reformado de la LSSPN, el ISSPOL administra los seguros de retiro, invalidez y muerte que incluye mortuoria, de enfermedad y maternidad; de vida y accidentes profesionales, así como el de cesantía.

El seguro de cesantía consta entre las prestaciones de seguridad social a cargo del ISSPOL, de conformidad con las disposiciones concordantes de los artículos 15, 16 letra d) y 43 de la LSSPN, todos sustituidos en 2016, y se regula por el Capítulo IV de esa ley, previendo su artículo 43 que “**El seguro de cesantía protege al policía que se separa del servicio activo mediante la baja y acredita al menos dos años de servicio activo y efectivo en la institución**” (énfasis añadido).

El cuarto artículo innumerado, agregado a continuación del mencionado artículo 43 de la LSSPN, reitera que “**El seguro de cesantía será administrado por el ISSPOL, mediante un**



*régimen de capitalización total con cotización definida, que funcionará a través de cuentas individuales”.*

En cuanto al financiamiento de las prestaciones de seguridad social de la Policía Nacional, el artículo 86 de la LSSPN reitera que se realiza con el aporte equitativo del Estado, el patrono y el asegurado.

En tal contexto, es pertinente considerar que el seguro de cesantía para el personal policial fue creado inicialmente por el artículo 42 de la LSCPN como una prestación social administrada por el SCPN, previéndose que a dicha prestación tendría derecho *“el miembro de la Institución que se separa del servicio activo en forma definitiva, habiendo aportado por lo menos 240 imposituciones mensuales y más exigencias legales y reglamentarias”* (énfasis añadido).

Con tal antecedente, la Disposición Transitoria Vigésima Primera de la LSSPN, agregada por la ley reformativa de 2016, previó que el seguro de cesantía continúe siendo administrado por el SCPN, pero únicamente respecto de los servidores policiales activos a la fecha de promulgación de dicha reforma, según se aprecia de su tenor, que señala:

*“Para la aplicación de las prestaciones del seguro de cesantía a los miembros que se encontraren en servicio activo en la Policía Nacional a la fecha de expedición de esta Ley reformativa, se observarán las disposiciones contenidas en la Ley No. 79, Ley de Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, publicada en el Registro Oficial No. 662 de 13 de septiembre de 2002; y, el seguro de cesantía continuará administrado por el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, de conformidad con su propia Ley. (Énfasis agregado).*

*El pago de las prestaciones del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional se respaldará con la totalidad de su patrimonio e ingresos; y cuando el Estado pase a hacer efectiva la garantía de su pago, las atribuciones de esta institución serán ejercidas por el ISSPOL, quien asumirá todos sus activos, pasivos, contratos, obligaciones y representaciones”.*

Como se aprecia del segundo inciso de la norma transitoria previamente citada, las atribuciones del SCPN serán ejercidas por el ISSPOL una vez que se cumpla la condición prevista en la misma norma, lo que significa que el ISSPOL subrogará al SCPN en la administración del seguro de cesantía y, al efecto, asumirá sus activos y pasivos (situación que aún no ocurre).

De lo expuesto se observa que: i) la seguridad social de la Policía Nacional forma parte del sistema nacional de seguridad social y está sujeta a un régimen especial regulado por la ley; ii) el ISSPOL y el SCPN forman parte del sistema de seguridad social que ampara a la Policía Nacional; iii) el ISSPOL administra las prestaciones de seguridad social del personal policial; iv) el SCPN, en virtud de la disposición transitoria vigésima primera de la LSSPN, administra el seguro de cesantía del personal policial activo a la fecha de promulgación de las reformas a la LSSPN( 21 de octubre de 2016); y v) el ISSPOL subrogará al SCPN en la administración del seguro de cesantía del personal policial y asumirá sus activos y pasivos, cuando se cumpla





la condición prevista en la Disposición Transitoria Vigésimo Primera de la LSSPN (situación que no ha ocurrido hasta la presente fecha).

## 2.2. Créditos hipotecarios y quirografarios que otorga la seguridad social.-

En virtud de los antecedentes referidos por el consultante, es pertinente considerar que el otorgamiento de créditos hipotecarios, quirografarios y prendarios por el ISSPOL a sus afiliados y pensionistas consta en la LSSPN como un servicio social sujeto a las regulaciones contenidas en el Título Sexto de esa ley, cuyo Capítulo I “*Del Servicio de Crédito*”, en los artículos 65 a 72 establece las reglas aplicables.

Así, el artículo 65 de la LSSPN prevé que la cuantía de los préstamos atienda tanto a la capacidad financiera del ISSPOL como a la capacidad de endeudamiento del beneficiario, en los siguientes términos:

*“El ISSPOL concederá a sus asegurados préstamos quirografarios ordinarios y emergentes por enfermedad, hipotecarios, prendarios, una vez que acrediten tres (3) años de aportaciones al Instituto.*

*Sin perjuicio de lo prescrito en esta ley, **las condiciones y cuantías de los préstamos estarán en función de las disponibilidades y capacidad operativa y financiera del ISSPOL y de la capacidad de endeudamiento del beneficiario, de conformidad con las resoluciones emitidas por el Consejo Directivo.***

***Los pensionistas accederán a estos préstamos en las mismas condiciones y cuantías establecidas por el personal en servicio activo”** (énfasis añadido).*

Por su parte, los artículos 66, 67 y 68 de la LSSPN se refieren a los préstamos quirografarios, ordinario y emergente por enfermedad, y establecen los montos aplicables en función del sueldo del beneficiario, los plazos máximos, la tasa de interés, previendo que se garanticen con el sueldo o pensión del deudor. Mientras que el artículo 69 ibidem limita el otorgamiento del préstamo hipotecario a una sola vez, para los “*asegurados en servicio activo y pensionistas que no posean vivienda*”, estableciendo regulaciones sobre la tasa de interés y plazo, así como la garantía de primera hipoteca del predio o inmueble. El artículo 71 de la misma ley prevé que el préstamo hipotecario estará amparado por el seguro de desgravamen hipotecario, cuya prima corresponde pagar al deudor como parte del dividendo de amortización del préstamo.

Adicionalmente, el artículo 72 de la LSSPN faculta al ISSPOL a conceder préstamos hipotecarios especiales “*destinados a la reconstrucción de vivienda familiar destruida a causa de desastres naturales, catástrofes o siniestros no provocados*”, previendo que las características financieras de dichos créditos sean similares a las de los préstamos hipotecarios ordinarios.

En tal contexto, el artículo 70 de la LSSPN confiere al Consejo Directivo del ISSPOL atribución para establecer anualmente la cuantía máxima del préstamo hipotecario “*con base en las disponibilidades financieras, demanda de crédito y costo referencial de la vivienda de carácter social en el país*”.



Al respecto, es pertinente considerar que los préstamos hipotecarios y quirografarios que benefician a los asegurados y pensionistas de la seguridad social son inversiones privativas, en los términos del artículo 62 de la LSS. Para el otorgamiento de créditos hipotecarios corresponde suscribir los respectivos contratos y otorgar garantías para el desembolso de los recursos que se prestan, que corresponden a fondos de la seguridad social, conforme al primer artículo innumerado posterior al artículo 62 de la LSS.

Para el otorgamiento de préstamos quirografarios, de acuerdo con el artículo 63 de la LSS, el afiliado debe realizar una solicitud, previendo el segundo inciso de esa norma que *“El fondo de reserva y el fondo capitalizado individual de cesantía automáticamente se constituyen en garantías del préstamo”*.

De lo expuesto se desprende que: i) los fondos que financian los créditos hipotecarios o quirografarios que otorga el ISSPOL son recursos de la seguridad social, cuya recuperación compete a ese organismo a fin de asegurar los derechos de sus asegurados; ii) para acceder al crédito, los asegurados o pensionistas lo solicitan voluntariamente y al efecto suscriben un contrato con la institución de la seguridad social acreedora y se obligan a efectuar su pago; iii) el fondo capitalizado individual de cesantía, constituye una garantía de pago para el ISSPOL, respecto a los créditos que otorga a los afiliados y pensionistas de dicho sistema de seguridad social.

### **2.3. Naturaleza jurídica y fondos del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional y del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional.-**

Según el artículo 1 de la LSCPN, el SCPN es *“una persona jurídica con autonomía económica y administrativa, con finalidad social”*. Posteriormente, el artículo 2 ibidem señala que *“La cesantía es una prestación social obligatoria e irrenunciable que concede el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional al personal policial cesante, de acuerdo con esta Ley y su Reglamento.”*

En este sentido, de acuerdo con el artículo 35 de la LSCPN, son fondos del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional:

*“a) El Fondo Ordinario, constituido por:*

- 1) Las aportaciones personales mensuales calculadas en base al sueldo imponible que percibe el miembro de la Institución, no menor al 15%, según el porcentaje que fije la Asamblea General;*
- 2) El aporte patronal del Estado en el mismo porcentaje determinado para el personal de las demás ramas de la Fuerza Pública, calculado en base al sueldo imponible;*
- 3) Los descuentos que se hicieren a quienes faltaren al servicio;*
- 4) Las rentas que produce este Fondo;*
- 5) El 70% de las rentas que produce el Fondo de Reserva;*
- 6) Los ingresos generados por la prestación del servicio, de policías especiales, de acuerdo con el respectivo Reglamento; y,*
- 7) Y demás ingresos que se crearen posteriormente destinados a este Fondo;*





- b) *El Fondo de Reserva constituido por los bienes raíces de propiedad del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, más las utilidades que produce este fondo en cada ejercicio contable; y,*
- c) *El fondo extraordinario constituido por legados y donaciones que se hiciera en beneficio del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, y las cesantías o devoluciones de aportes que carezcan de beneficiario, de conformidad con las disposiciones de esta ley” (énfasis añadido).*

Así, el artículo 38 ibidem dispone que el Fondo Ordinario es el “*destinado al pago del seguro de cesantía, devolución de aportes y demás egresos contemplados en el presupuesto General del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional*”.

Por otra parte, respecto del ISSPOL, el artículo 3 de la LSSPN señala que este “*forma parte del sistema de seguridad social, y es un organismo autónomo con finalidad social y sin ánimo de lucro, con personería jurídica, patrimonio propio domicilio en la ciudad de Quito*”, y, su segundo inciso precisa que “*El ISSPOL es el organismo ejecutor de esta Ley*”. Concordante, el artículo 13 ibidem establece que las rentas de la referida entidad estarán conformadas por:

- “a) Los aportes del personal en servicio activo de la Policía Nacional;*
- b) Literal b) derogado por artículo 54 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 867 de 21 de Octubre del 2016 .*
- c) Los aportes a los seguros de Enfermedad y Maternidad de los derechohabientes;*
- d) Los aportes patronales que anualmente consten en el Presupuesto General del Estado;*
- e) El aporte estatal prescrito en la presente Ley y que anualmente constará en el Presupuesto General del Estado;*
- f) La rentabilidad obtenida de las inversiones de todo tipo que realice el ISSPOL; y,*
- g) Los demás ingresos que le sean reconocidos por leyes, decretos, acuerdos, ordenanzas y resoluciones.”*

De la lectura de los artículos antes mencionados se puede concluir que: i) el SCPN es una persona jurídica con autonomía económica y administrativa; ii) el ISSPOL es un organismo autónomo que forma parte del sistema de seguridad social, con personería jurídica, patrimonio propio y ejecutor de la LSSPN; iii) el SCPN tiene una fuente de financiamiento distinta al ISSPOL, en virtud de que su principal finalidad es la prestación del seguro de cesantía de determinados miembros de la Policía Nacional; y, iv) el patrimonio del ISSPOL no está conformado por el valor dinerario que el SCPN recibe y administra.

Como se mencionó en el apartado anterior, el pago de la prestación del seguro de cesantía de los miembros de la Policía Nacional (en servicio activo al 21 de octubre de 2016) se realizará observando las disposiciones contenidas en la LSCPN; y, el SCPN seguirá siendo la entidad administradora del seguro antes referido. Dicho de otro modo, en la actualidad, el SCPN es la entidad encargada de cumplir con el pago de la prestación del seguro de cesantía de los señalados miembros de la Policía Nacional.

#### **2.4. Regulaciones sobre la retención en materia de coactiva.-**

El procedimiento coactivo es un procedimiento administrativo especial que se rige por el Título II “*Procedimiento de Ejecución Coactiva*” del Libro III “*Procedimientos Especiales*”



del COA, al que las administraciones, a las que la ley confiere expresamente dicha potestad, pueden recurrir para el cobro de obligaciones patrimoniales.

El numeral 9 del artículo 42 del COA incluye en su ámbito material de aplicación a la ejecución coactiva, y el último inciso del citado artículo determina que "(...) *para el procedimiento coactivo, se aplicarán únicamente las normas previstas en este Código*". Por su parte, el artículo 261 ibidem dispone que: "*Las entidades del sector público son titulares de la potestad de ejecución coactiva cuando esté previsto en la ley*".

En el caso que nos ocupa, la LSCPN no contiene ninguna disposición que confiera coactiva al SCPN; no obstante, la letra k) del artículo 8 de la LSSPN confiere al Director General del ISSPOL atribución para "*Ejercer la jurisdicción coactiva para la recuperación de recursos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de la Policía Nacional*"; y, el artículo 171.1 de la misma ley prevé que la coactiva será ejercida por el funcionario delegado por el Director General del ISSPOL, "*de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, en el Código Orgánico Administrativo y otras disposiciones legales pertinentes*". Adicionalmente, la Disposición Transitoria Primera de la misma ley ordena que el ISSPOL apruebe el Reglamento para la Implementación de la Jurisdicción Coactiva, así como los manuales y reglamentos que viabilicen la implementación de la jurisdicción coactiva en favor de ese instituto.

Por su parte, el artículo 189 del COA dispone que cuando la ley lo permita, el órgano competente puede ordenar medidas cautelares, entre ellas la retención, según su numeral 2; medidas que se adoptan una vez iniciado el procedimiento y con la finalidad de "*asegurar la eficacia de la resolución*", según el artículo 190 ibidem.

A propósito de aquello, el artículo 281 del COA, sobre cuya aplicación trata la presente consulta, agrega que, para adoptar una medida cautelar, el ejecutor "*adoptará el criterio general y prevaleciente de la menor afectación a los derechos de las personas*" e impone que la medida se limite "*al aseguramiento del pago de la obligación pendiente*", esto es, al "*valor del saldo de la obligación*".

Concordante, el artículo 34 del Reglamento ISSPOL faculta que se dicten medidas cautelares como la retención "*En la Orden de Pago Inmediato o en cualquier tiempo antes del remate*", de conformidad con lo previsto en el artículo 281 del COA, y prevé que tales medidas se puedan levantar si el coactivado presenta garantía de pago de su obligación.

La retención de prestaciones de la seguridad social para el pago de obligaciones a favor de la institución aseguradora está prevista por el inciso final del artículo 371 de la CRE, entre las excepciones a la prohibición que esa norma establece, conforme se desprende de su tenor que es el siguiente:

*"Las prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos". (Énfasis agregado)*

*per*



En relación a lo previsto por el artículo 371 de la CRE, en el contexto del ejercicio de la acción coactiva, resulta oportuno considerar lo resuelto por la Corte Constitucional en sentencia No. 105-10-JP/21, de 10 de marzo de 2021, en la que examina la retención y embargo de pensiones jubilares y expone lo siguiente:

*“35. Deviene indispensable mencionar, que de conformidad con el artículo 274 del Código Orgánico Administrativo, el deudor cuando es requerido con el pago voluntario, puede solicitar la concesión de facilidades de pago de la obligación, mismas que pueden requerirse antes de la etapa de remate de los bienes embargados. El artículo 278 del cuerpo normativo en mención, contempla como efecto de dicha solicitud la prohibición de iniciar el procedimiento de ejecución coactiva y sólo podrá continuar con dicho procedimiento cuando la solicitud de facilidades de pago haya sido rechazada.*

*(...) 39. Por otro lado, el Código Orgánico Administrativo contempla a la retención como una medida cautelar, es así que establece que el ejecutor puede disponer como medida cautelar en la misma orden de pago o posteriormente: el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes; incluso en el artículo 281 se dispone que para adoptar una de estas medidas, el ejecutor no precisa de trámite previo y adoptará el criterio general ‘(...) y prevaleciente de la menor afectación a los derechos de las personas’, facultad que estará limitada al aseguramiento del pago de la obligación pendiente, de tal forma que el monto máximo sobre el cual se podrá ordenar una de estas medidas cautelares ascenderá al valor del saldo de la obligación.*

*40. De hecho, este cuerpo normativo indica que, para asegurar una obligación, el ejecutor preferirá la retención de valores en efectivo en cuentas bancarias, por sobre el secuestro o prohibición de enajenar bienes.*

*(...) 54. Previo a lo anterior, es indispensable señalar que, todas las personas que interpusieron la acción de protección por habérseles embargado o retenido su pensión jubilar suscribieron voluntariamente un contrato con la institución acreedora mediante el cual se obligaron a pagar un monto específico a cambio de recibir un servicio o un préstamo. En general, cuando una persona adquiere una obligación de pago o una deuda, su patrimonio es la prenda general de los acreedores; en algunos casos específicos el embargo de la única fuente de sostenimiento de una persona puede lesionar sus derechos fundamentales a la vida digna, incluso si dicha medida fue decretada respetando las reglas descritas en el acápite del proceso coactivo y el embargo. Ante tales situaciones, las entidades o las instituciones ejecutoras deberían propender a receptar y aceptar las solicitudes de facilidades de pago a que haya lugar para lograr el menor perjuicio posible a los derechos de la persona como bien faculta el Código Orgánico Administrativo en su artículo 273. (Énfasis añadido)*

*55. Ahora, si bien el embargo de dinero y valores está contemplado en la legislación y es admisible, desde una óptica constitucional y legal para asegurar el pago de una*



obligación, su decreto y ejecución por parte de las autoridades públicas debe conciliarse

con el respeto a los derechos fundamentales. En ese sentido, el embargo no puede vulnerar las prerrogativas fundamentales mínimas de cada ciudadano y en este caso particular, las de los jubilados, como lo son, entre otras, la vida digna que se ha desarrollado en los párrafos 42-49 ut supra.

(...) 59. Por otro lado, frente al segundo tipo de obligaciones en las cuales el acreedor directo es el IESS o el BIESS, si cabe la retención o el embargo de conformidad a la salvedad que prescribe el artículo 371 de la Constitución de la República que son los casos de 'alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora (...)'. En concordancia con esta norma, la Ley de Seguridad Social en su artículo 16 expresamente sostiene que 'sus prestaciones en dinero no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a su favor, y estarán exentas del pago de impuestos.'." (Énfasis corresponde al texto citado).

(...) 62. **La salvedad que prescribe el artículo 371 de la Constitución de la República y el artículo 16 de la Ley de Seguridad Social encuentran su justificación en la protección del derecho a la seguridad social de todas las personas afiliadas y las prestaciones que devienen de este derecho**, mismas que deben financiarse 'con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado.'." (énfasis añadido).

(...) 64. En esta línea, la Ley de Seguridad Social, reconoce como inversiones privativas, entre otras, a los préstamos hipotecarios y quirografarios mismos que de acuerdo con la ley se utilizan para capitalizar las reservas técnicas del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional (sistema de pensiones).

65. **De lo anterior se tiene que, como excepción, al tratarse de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, es decir, del IESS o el BIESS si cabe el embargo y retención de las pensiones jubilares por cuanto dichas obligaciones (pago de préstamos hipotecarios, quirografarios, obligaciones patronales) se utilizan para la capitalización del fondo de pensiones.** Vale aclarar en este punto que, la excepción procede únicamente cuando la deuda se haya originado en virtud de las prestaciones o créditos generados por las actividades de la entidad como aseguradora, de ahí que cualquier otro tipo de crédito producto de una relación contractual ajena a las funciones de aseguramiento del IESS no se encontraría incluida en esta excepción (énfasis añadido).

(...) 70. Por otro lado, **el cobro de dichas obligaciones en su mayoría permiten el acceso y garantizan derechos constitucionales de otras personas; por ejemplo (...) los préstamos hipotecarios y quirografarios, pues la no cancelación de las deudas al IESS, impediría que esta institución cuente con los recursos necesarios y liquidez para el cumplimiento de sus fines, lo que conllevaría a una afectación al derecho de la seguridad social de todos los afiliados.** No obstante, si bien es una obligación

ph



*el cobro y el pago de este tipo de deudas, se reitera que al tratarse de personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria, debe precautelarse la no afectación a derechos fundamentales” (énfasis añadido).*

La sentencia previamente citada examina la excepción que permite, en el contexto de un procedimiento coactivo, efectuar la retención inclusive de pensiones de jubilación para efectuar el cobro de obligaciones provenientes de créditos hipotecarios o quirografarios contratados por los pensionistas con la institución de la seguridad social. Resulta oportuno observar que el análisis efectuado en la sentencia se refiere al sistema de seguridad social general, cuya administración compete al IESS y en el que participa el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que si bien son dos personas jurídicas distintas, forman parte del mismo sistema de seguridad social, pues el primero es el administrador de todas aquellas prestaciones sociales contempladas en la LSS, y el segundo brinda servicios financieros, entre ellos el otorgamiento de préstamos cuyo origen son los fondos de propiedad del IESS.

En consecuencia, no se puede considerar de la misma forma al sistema de seguridad social de la Policía Nacional ya que, según se examinó en el tercer acápite del presente instrumento, existen dos personas jurídicas – con fuentes de financiamiento diferente – que brindan, entre otras prestaciones, el seguro de cesantía (debiendo considerarse, para cada caso, la previsión establecida en la disposición transitoria vigésima primera de la LSSPN). En otros términos, el SCPN es una entidad aseguradora distinta al ISSPOL.

Del análisis jurídico efectuado se desprende que: *i) el procedimiento coactivo permite a las entidades públicas – a las que la ley confiere expresamente dicha potestad – realizar el cobro de obligaciones patrimoniales; ii) el procedimiento coactivo faculta la retención de valores al deudor para asegurar el pago de la obligación pendiente; dicha medida se limita al valor del saldo de la obligación; y, iii) se prohíbe la retención de prestaciones de la seguridad social salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora.*

Finalmente, se considera que, de conformidad con los números 4 y 5 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>9</sup>, que establece los métodos de *interpretación constitucional y ordinaria*, la *interpretación evolutiva implica que las normas “se entenderán a partir de las cambiantes situaciones que ellas regulan, con el objeto de no hacerlas inoperantes o ineficientes o de tornarlas contrarias a otras reglas o principios constitucionales”*, y la interpretación sistemática impone el deber de interpretar las normas jurídicas *“a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía”*.

### **3. Pronunciamiento. -**

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 1, 2, 35 y 38 de la LSCPN y los artículos 3, 12, 13, 15, 16, 43 y siguientes, y la disposición transitoria vigésima tercera de la LSSPN, se concluye que, dentro de los procedimientos coactivos a cargo del ISSPOL, no es procedente la retención de valores correspondientes al

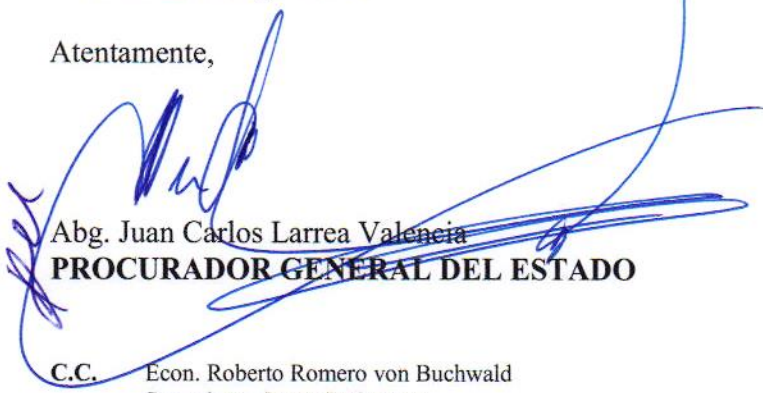
<sup>9</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.



seguro de cesantía que los servidores policiales posean en el SCPN. Esto se debe a que, al tratarse de dos personas jurídicas aseguradoras distintas, con fuentes de financiamiento diferentes, no se cumple la excepción de cesión, embargo o retención, prevista para las obligaciones contraídas a favor de misma la institución aseguradora.

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. Econ. Roberto Romero von Buchwald  
**Superintendente de Bancos**

Coronel de Policía EM Juan Javier Silva Cabrera  
**Director General del Instituto de Seguridad Social de La Policía Nacional**



Oficio No. 10492

Quito, D.M., 18 FEB 2025

Doctor  
Arturo Ignacio Izurieta Valery  
**DIRECTOR**  
**PARQUE NACIONAL GALÁPAGOS**  
Presente.

De mi consideración:

Mediante oficio No. MAATE-PNG/DIR-2024-0806-O, de 20 de diciembre de 2024, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, se realizó la siguiente consulta:

***“¿La disposición general cuarta de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos, publicada en el Registro Oficial, Segundo Suplemento, Nro. 520 del 11 de junio de 2015, es aplicable solamente para los/las servidores/as que ingresan al servicio público con posterioridad al 20 de mayo de 2016?”***

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 para atender la consulta, este organismo, mediante oficio No. 09858, de 26 de diciembre de 2024, requirió al Ministerio del Trabajo (en adelante “MT”) su criterio jurídico sobre la materia objeto de la consulta, lo cual fue atendido por dicha entidad con oficio No. MDT-SN-2025-0008-O, de 8 de enero de 2025, suscrito por la Subsecretaria de Normativa de dicha cartera de Estado, ingresado el 9 de los mismos mes y año en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado.
- 1.2. El informe jurídico No. DPNG-DAJ-030-2024-A, de 19 de diciembre de 2024, adjunto al oficio de reformulación, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica del Parque Nacional Galápagos (en adelante “PNG”) citó los artículos 82, 226, 227 y 258 de la CRE; 20, 21 y Disposición General Cuarta de la Ley Orgánica del Régimen Especial de la Provincia de Galápagos<sup>1</sup> (en adelante “LOREG”); 16, 17 y Disposición General Novena de la Ley Orgánica del Servicio Público<sup>2</sup> (en adelante “LOSEP”); 16, 20 y 117 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público (en adelante “RGLOSEP”); Índice de Precios al Consumidor Espacial de Galápagos (en adelante “IPCEG”), publicado el 19 de mayo de 2016; 1 de la Resolución No. CGREG-P-2016-0007-R, de 6

<sup>1</sup> LOREG, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 520 de 11 de junio de 2015, última reforma publicada el 11 de enero de 2023.

<sup>2</sup> LOSEP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre 2010; última reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 646 de 18 de septiembre de 2024, Disposición reformada por la Disposición Reformativa Tercera de la LOREG, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 520 de 11 de junio de 2015





de junio de 2016; 1 y 3 de la Resolución No. CGREG-P-2017-0005-R, de 29 de mayo de 2017; sentencia de la Corte Constitucional No.75-15-IN/21 y acumulados y el Oficio Circular emitido por el Ministerio del Trabajo, signado con el No. MDT-MDT-2017-0002, de 6 de abril de 2017, con fundamento en los cuales analizó y concluyó:

#### **“ IV. Análisis y criterio institucional**

*La remuneración de los servidores públicos que prestaban sus servicios en la provincia de Galápagos, de conformidad a lo dispuesto en la LOREG 1998, ganaban el doble de la remuneración del Ecuador continental. En tanto que, con la promulgación de la LOREG 2015 se dispone que la remuneración a percibir debe hacerse de conformidad al porcentaje que se determine en el IPCEG.*

*Luego del análisis correspondiente por parte de las autoridades competentes se determinó que el IPCEG para la provincia de Galápagos es del 80% es decir, la remuneración a percibir tanto del sector público como privado será del 80% adicional a aquel que se percibe en el Ecuador continental.*

*(...) Por ello, el CGREG dispuso que las remuneraciones, aplicando el 80% del IPCEG, se lo haga sobre todos aquellos '[...] nombramientos y contratos que se realicen o celebren a partir del 20 de mayo de 2016'. En tanto que, aquellos servidores, indistintamente del tipo de nombramiento o contrato e incluso si cambiaron de modalidad contractual, se les aplicará el 100% que venían percibiendo siempre y cuando (i) se mantengan en el mismo puesto; y, (ii) cumplan las mismas funciones que venían ejerciendo.*

*Sin embargo, a través de pronunciamientos por parte del MDT se evidencia que la aplicación del IPCEG, es decir la disposición general cuarta de la LOREG, varía de aquello referido en el párr. ut supra. Así tenemos que, por ejemplo, en el caso de concursos de méritos y oposición sobre partidas creadas previo a la expedición de la LOREG 2015 la remuneración debe mantenerse con el 100% en el caso que resultaren ganadores servidores que mantenían dicha calidad previo a la promulgación de la LOREG 2015. De igual manera, dispone que el 100% de la remuneración debe ser aplicada sobre aquellos servidores que, ininterrumpidamente, lo han hecho previo a la promulgación de la LOREG 2015. Incluso señala que, en el caso de reclasificación de puestos, la aplicación del 100% de la remuneración deberá mantenerse sobre aquellos servidores que venían laborando en la institución pública previo a la entrada en vigencia de la LOREG.*

*De igual manera, el MDT expidió lineamientos para la aplicación obligatoria en las instituciones del sector público ubicadas en la provincia de Galápagos. Así determinó de manera clara las reglas a aplicarse en los casos de (i) nombramientos provisionales otorgados antes de la expedición del IPCEG (ii) cambio de modalidad de vinculación dentro del servicio público con posterioridad a la expedición del IPCEG (iii) ascensos o promoción (iv) reclasificación de puestos, con posterioridad a la expedición del IPCEG (v) pago de la décima cuarta remuneración. Concluye el MDT que, en los casos referidos en líneas anteriores, en el caso de tratarse de servidores que venían laborando en el servicio público antes de la expedición del IPCEG, se les debe aplicar el 100% adicional de la remuneración.*



*Además, la CC a través de la sentencia 75-15-IN/21 y acumulados ha sido clara al referir que el IPCEG aplica sobre aquellos que '[...] a la fecha de entrada en vigencia de la LOREG, aún no ocupaban un cargo público en la región insular [...]'. Así, aquellos servidores que venían laborando previo al IPCEG en instituciones públicas '[...] gozaban de un derecho adquirido, que esta Corte verifica, ha sido reconocido y respetado por la Disposición General Cuarta de la LOREG al disponer expresamente la irretroactividad de la norma en favor de quienes contaban con una relación laboral consolidada previo a la entrada en vigencia de la LOREG y, en razón de ello continuarán percibiéndola bajo los mismos términos [...]'*

*(...) Por lo tanto, el alcance de la aplicación de la disposición general cuarta de la LOREG halla confusión en su aplicación con aquello dispuesto (sic) en la disposición general novena de la Ley Orgánica del Servicio Público, publicada en el Registro Oficial, Suplemento, Nro. 294 del 06 de octubre de 2010.*

*De esta manera, se emite el criterio institucional en los siguientes términos:*

*La disposición general cuarta de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos, publicada en el Registro Oficial, Segundo Suplemento, Nro. 520 del 11 de junio de 2015 es aplicable única y exclusivamente para los servidores que ingresan a la carrera del servicio público a partir del 20 de mayo de 2016.*

*En el caso de los/las servidores/as hayan ingresado a la carrera del servicio público con anterioridad a la publicación de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos se regirán de conformidad a lo dispuesto en la disposición general novena de la Ley Orgánica del Servicio Público, publicada en el Registro Oficial, Suplemento, Nro. 294 del 06 de octubre de 2010".*

1.4. La Subsecretaría de Normativa del MT, en su oficio No. MDT-SN-2025-0008-O, de 8 de enero de 2025, además de las normas señaladas por la entidad consultante, citó los artículos 7 del Código Civil<sup>3</sup> (en adelante "CC"), 104 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante "COOTAD"), artículo innumerado segundo añadido a continuación del artículo 4 de la LOSEP y artículos 4 y 5 de la LOREG, con base en los cuales emitió el siguiente criterio jurídico institucional:

*"Por lo expuesto, es criterio de esta Subsecretaría que al amparo de lo dispuesto en el segundo artículo innumerado luego del artículo 4 de la LOSEP; las resoluciones emitidas por el Consejo de Gobierno de Galápagos; el oficio circular Nro. MDT-MDT-2017-0002; la fecha de vigencia del IPGEC; y, con fundamento en el principio legal de irretroactividad determinado en el artículo 7 del Código Civil, la disposición general cuarta de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos, publicada en el Registro Oficial, Segundo Suplemento, Nro. 520 del 11 de junio de 2015, es aplicable solamente para los servidores públicos que ingresan al servicio público con posterioridad al 20 de mayo de 2016 en virtud de que el IPGEC sólo pudo ser aplicable desde la referida fecha, según se*

<sup>3</sup> CC, Codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2006; última reforma publicada el 27 de junio de 2024.





*detalla en los párrafos anteriores”.*

1.5. De lo expuesto se observa que los criterios jurídicos de la entidad consultante y del Ministerio del Trabajo, son concordantes en señalar que la Disposición General Cuarta de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos, publicada en el Registro Oficial, Segundo Suplemento No. 520, de 11 de junio de 2015, es aplicable solamente para los servidores públicos que ingresan al servicio público con posterioridad al 20 de mayo de 2016, en virtud de que el IPCEG sólo pudo ser aplicable desde la referida fecha.

## 2. Análisis. -

El artículo 82 de la CRE prevé que: *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.*

El artículo 258 de la CRE estableció un régimen especial para la provincia de Galápagos, esta tendrá un gobierno de régimen especial y su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, de conformidad con lo que la ley determina. Añade la norma constitucional que *“Su administración estará a cargo de un Consejo de Gobierno presidido por el representante de la Presidencia de la República e integrado por las alcaldesas y alcaldes de los municipios de la provincia de Galápagos, representante de las juntas parroquiales y los representantes de los organismos que determine la ley”*, lo cual guarda consonancia con lo dispuesto en el artículo 104 del COOTAD que determina:

*“La provincia de Galápagos constituye un régimen especial de gobierno en razón de sus particularidades ambientales y por constituir patrimonio natural de la humanidad; su territorio será administrado por un consejo de gobierno, en la forma prevista en la Constitución, este Código y la ley que regule el régimen especial de Galápagos”.*

En este contexto, el artículo 1 de la LOREG establece el régimen jurídico administrativo al que se sujetan, en el ámbito de sus competencias, el Consejo de Gobierno de Régimen Especial de Galápagos, los Gobiernos Autónomos Descentralizados *“y los organismos de todas las funciones del Estado, así como todas las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras que se encuentran dentro o que realicen actividades en la provincia de Galápagos”*, en función del estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir.

La Disposición General Cuarta de la LOREG, determinó que *“Las remuneraciones de los trabajadores del sector público y privado de la provincia de Galápagos se pagarán con un incremento que se calculará multiplicando el índice de precios anual al consumidor con respecto a los precios del Ecuador continental”*. Añade la misma norma que *“Esta disposición se aplicará a todos los trabajadores públicos y privados que ingresen a trabajar en la provincia de Galápagos a partir de la expedición de esta ley”*.

En armonía con la disposición invocada previamente, la LOREG<sup>4</sup> reformó la Disposición General Novena de la LOSEP en el siguiente tenor:

<sup>4</sup> LOREG, Disposición Reformatoria Tercera.



*“(…) las remuneraciones mensuales unificadas de las servidoras y servidores de las instituciones señaladas en el artículo 3 de esta Ley, mientras trabajen en las instituciones pública de la provincia de régimen especial de Galápagos, percibirán la remuneración mensual unificada establecida en los grados de valoración de las escalas de remuneraciones vigentes para el Ecuador Continental, emitidas por el Ministerio del Trabajo, multiplicada por la diferencia del índice de precios al consumidor con respecto a los precios del Ecuador Continental.”*

Como se aprecia, a partir de la promulgación de la LOREG se estableció que las remuneraciones de los trabajadores públicos y privados de la provincia de Galápagos, tengan un factor incremental que se determina con base en el índice de precios al consumidor para la región insular, que fue expedido mediante Boletín, de 19 de mayo del 2016, por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (en adelante “INEC”). Así, el Ministerio del Trabajo y el Consejo de Gobierno de Galápagos, definieron los resultados del cálculo del IPCEG<sup>5</sup>, ubicándolo en 1,803, es decir, que el nivel de precios del archipiélago (costo de vida) es un 80% más alto que en el resto del país.

En este punto es pertinente señalar que la Corte Constitucional, sobre la idoneidad de aplicar el IPCEG a las remuneraciones en Galápagos, así como de la irretroactividad de la Disposición General Cuarta de la LOREG, ha manifestado en la sentencia No. 75-15-IN/21 y acumulados, lo siguiente:

*“125. En virtud de lo expuesto, esta Corte observa que la medida en análisis es idónea pues el cálculo del incremento de la remuneración de los funcionarios públicos y los empleados privados de la región insular se efectuará a partir de la verificación, mediante un análisis técnico, de las necesidades básicas y el costo de vida real en la provincia de Galápagos cotejados con Ecuador continental, permitiendo de esa forma, la determinación de una remuneración justa y equitativa que se ajuste a la realidad económica de este segmento de la población.*

*(…) 135. En cuanto al pago del incremento salarial diferenciado a favor de los servidores públicos en la región insular, esta Corte estima necesario precisar la diferencia entre un derecho adquirido y una mera expectativa de derecho, respecto de los servidores públicos que gozaban de un incremento salarial del 100% previo a la entrada en vigencia de la LOREG y los que, posterior a la entrada en vigencia de dicha ley, gozarían del incremento equivalente al 80% sobre la remuneración de Ecuador continental. A tal efecto, se puntualiza que un derecho adquirido se refiere a aquella situación individual y subjetiva que se ha creado e instituido al amparo de una ley vigente en favor de quien presupone la consolidación de una serie de condiciones contempladas en dicha ley, y que, por lo mismo, al ser titulares de un derecho subjetivo, este debe ser respetado frente a leyes posteriores, que le permiten exigir tal derecho en cualquier momento. Por contraste, las meras expectativas, consisten en probabilidades de adquisición futura de un derecho que, por no haberse consolidado, pueden ser reguladas por el Legislador, con sujeción a parámetros de justicia y de equidad.*

<sup>5</sup> [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sitios/ipc\\_Espacial\\_galapagos/](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sitios/ipc_Espacial_galapagos/)





*136. En ese sentido, de lo expuesto se desprende que los servidores públicos que gozaban de un incremento salarial equivalente al 100% sobre la remuneración de Ecuador continental, en razón del costo de vida en el Archipiélago, gozaban de un derecho adquirido, que esta Corte verifica, ha sido reconocido y respetado por la Disposición General Cuarta de la LOREG al disponer expresamente la irretroactividad*

*de la norma en favor de quienes contaban con una relación laboral consolidada previo a la entrada en vigencia de la LOREG y, en razón de ello continuarán percibiéndola bajo los mismos términos; es así que, esta Corte verifica que opera la ultraactividad de la ley que confirió dicho beneficio, a favor de los servidores públicos que gozaban -como derecho adquirido- de un incremento salarial equivalente al 100% sobre la remuneración de Ecuador continental previo a la entrada en vigencia de la LOREG.*

*(...) 137. Por otro lado, quienes a la fecha de entrada en vigencia de la LOREG, aún no ocupaban un cargo público en la región insular, no gozaban de un derecho adquirido sino únicamente de una mera expectativa de adquirirlo, que a su vez estaba sujeta a circunstancias y condiciones posteriores que implican modificaciones a situaciones jurídicas como las que en efecto se abordaron en el proceso legislativo de la LOREG. En ese orden de ideas, los trabajadores que aún no formaban parte del sector público en la región insular, tenían la mera expectativa de derecho de recibir el incremento del 100% sobre el salario de una relación laboral que aún no se configuraba, la misma que era susceptible de modificaciones legislativas, como las que introdujo la LOREG al fijar el incremento salarial en un 80% sobre la remuneración de Ecuador continental, en base al cálculo técnico correspondiente al real costo de vida en la región insular, por lo que, dicho ajuste no supone una regresión de derechos y, cuya proporcionalidad ha sido previamente verificada en este pronunciamiento" (énfasis añadido).*

La LOSEP, en su segundo artículo innumerado añadido a continuación del artículo 4 manifiesta que: *"En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones de esta Ley, las y los funcionarios judiciales y administrativos las aplicarán en el sentido más favorable a las y los servidores públicos."*

Con relación al momento a partir del cual empiezan a regir las normas, el artículo 6 del CC 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"*.

En cuanto a los efectos de la ley, el artículo 7 del CC contempla el principio de irretroactividad por el que: *"La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo"*; y, sobre dicho principio, comenta el tratadista Juan Larrea Holguín<sup>6</sup> que:

*"Resumiendo lo expuesto: El legislador no debe dar efecto retroactivo: 1) violando el principio de justicia o moral; 2) contra lo dispuesto en Constitución; 3) en materia penal. Puede en cambio dar ese efecto: 1) cuando lo exige el orden público; 2) en las leyes interpretativas; 3) en las leyes penales que favorecen al reo; 4) en las demás leyes, cuando no se ataca con tal efecto retroactivo a derechos legítimamente adquiridos.*

<sup>6</sup> Derecho Civil del Ecuador, Cuarta Edición Tomo I Parte General y Personas, Corporación de Estudios y Publicaciones,





PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
REPÚBLICA DEL ECUADOR

10492

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

PARQUE NACIONAL GALÁPAGOS  
0006920-2024  
Página. 7

Ahora bien, cuando el legislador considera justo y oportuno dar efecto retroactivo a una ley, debería en todo caso hacerlo de modo expreso, ya que se trata de un efecto extraordinario, y se correría mucho riesgo si se dejara a la interpretación ulterior del ciudadano y del juez el determinar qué leyes son retroactivas”.

Respecto de la irretroactividad de las normas, en Pronunciamiento contenido en oficio No. 07453, de 20 de mayo de 2009, la Procuraduría General del Estado analizó que:

*“En virtud del principio de irretroactividad, toda norma tiene vigencia únicamente hacia el futuro, pues la retroactividad definida como ‘la traslación de la vigencia de una norma jurídica creada en un determinado momento histórico, a un momento anterior al de su creación... constituye en realidad una distorsión de su recta función operativa. Racionalmente es inadmisibles que un acto de voluntad pretenda modificar el pasado, como lo es también que el precepto por el cual se instrumenta lógicamente aquel acto, regule situaciones de hecho ya realizadas’.”*

La Corte Constitucional, en sentencia No. 031-17-SIN-CC<sup>7</sup>, ha analizado la irretroactividad de las normas en el siguiente sentido:

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

Sobre la aplicación de la ley desde el día de su entrada en vigor, los tratadistas Arturo Alessandri, Manuel Somarriva y Antonio Vodanovic<sup>8</sup> señalan:

*“El efecto inmediato debe considerarse como la regla general. La ley nueva se aplica desde su promulgación a todas las situaciones que se produzcan en el provenir y a todos los efectos, sea que emanen de situaciones jurídicas nacidas antes de la vigencia de la nueva ley o después. Por lo tanto, en principio, la ley nueva debe aplicarse inmediatamente desde el día fijado para su entrada en vigencia, de acuerdo con la teoría de la promulgación de las leyes (...)”*

### 3. Pronunciamiento. -

De conformidad con el análisis jurídico precedente, en atención a los términos de la consulta, se concluye que, al amparo de lo dispuesto en el segundo artículo innumerado luego del artículo 4 de la LOSEP, en virtud del principio legal de irretroactividad determinado en el artículo 7 del Código Civil, la Disposición General Cuarta de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos es aplicable a todos los trabajadores públicos y privados que hayan ingresado a trabajar en la provincia de Galápagos a partir de la expedición de dicha ley, esto es, desde el 11 de junio de 2015.

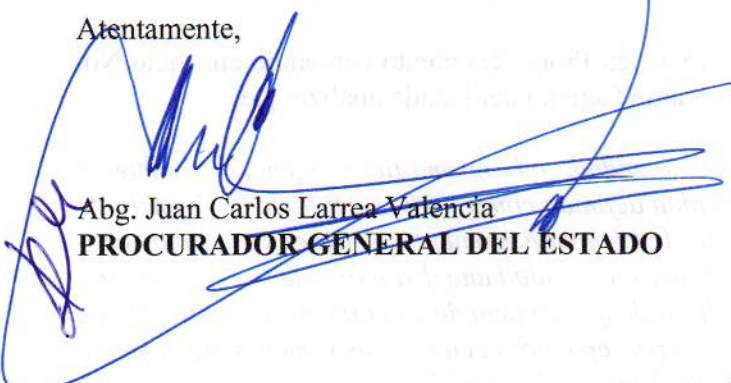
<sup>7</sup> Publicada en la Edición Constitucional del <registro Oficial No 34 de 14 de marzo de 2018.

<sup>8</sup> Tratado de Derecho Civil, Partes Preliminar y General, Séptima Edición, Tomo Primero, Editorial Jurídica de Chile, 2015, Pág. 223.



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**





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. 10530

Quito, D.M., 19 FEB 2025

Abogada  
Inés María Manzano Díaz  
**MINISTRA DE ENERGÍA Y MINAS**  
Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. MEM-MEM-2024-1311-OF, de 17 de octubre de 2024, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se formuló la siguiente consulta:

*“El Ministerio de Energía y Minas, en uso de las facultades establecida (sic) en el artículo 2 del ‘Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales’.*

*¿Se encuentra facultado para proceder con la aprobación, (sic) registro, de constitución (sic) los Colegios de Ingenieros, así como la modificación de los estatutos, el registro de las directivas y demás actividades relacionadas con este tipo de organizaciones en los que se encuentran incluidos los colegios de ingenieros de la rama Eléctrica y Electrónica?”.*

Ante esta consulta, se manifiesta lo siguiente:

### 1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y los documentos adjuntos se desprende que:

- 1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis antes de emitir un pronunciamiento, mediante oficios No. 09139 y No. 09140, de fecha 22 de octubre de 2024, la Procuraduría General del Estado solicitó al Ministerio de Transporte y Obras Públicas (en adelante, “MTOP”) y al Ministerio de Gobierno (en adelante, “MDG”) que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de la consulta. Posteriormente, mediante oficios No. 09391 y No. 09392, de 13 de noviembre de 2024, se insistió en dichos requerimientos al MDG y al MTOP.
- 1.2. En respuesta, el MDG, a través su Coordinadora General Jurídica subrogante, remitió el oficio No. MDG-CGJ-2024-0189-O, de 15 de noviembre de 2024, ingresado el día 18 del mismo mes y año. Por su parte, el Coordinador General de Asesoría Jurídica del MTOP respondió mediante oficio No. MTOP-CGJ-24-97-OF, de 25 de noviembre de 2024, recibido al día siguiente. Este oficio adjuntó el “*ACTA ENTREGA – RECEPCIÓN EXPEDIENTES ACTIVOS QUE REPOSAN EN EL ARCHIVO DE LA COORDINACIÓN*”



*GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS AL MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS*", de fecha 10 de mayo de 2024, así como los oficios No. MTOP-CGJ-24-26-OF, No. MDG-SMS-2024-0020-O, No. MTOP-CGJ-24-38-OF y No. MTOP-CGJ-24-79-OF, de 11 de abril, 06 y 10 de mayo, y 07 de octubre de 2024, respectivamente.

- 1.3. El Informe Jurídico No. MEM-COGEJ-2024-0004-I, de 09 de octubre de 2024, aprobado por el Coordinador General Jurídico del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, "*MEM*"), citó como fundamentos los artículos 82, 225, 226, 227, 237 número 3, 314 y 424 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>1</sup> (en adelante, "*CRE*"); los artículos 1, 31, 49 y 51 de la Ley de Ejercicio Profesional de la Ingeniería<sup>2</sup> (en adelante, "*LEPI*"), expedida mediante Decreto Supremo No. 1300; los artículos 1, 4, 5, 47, 48 y 56 del Reglamento a la LEPI<sup>3</sup> (en adelante, "*RLEPI*"), expedido por el Consejo Supremo de Gobierno mediante Acuerdo No. 2; y los artículos 2, 3, 4 y 11 del Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales<sup>4</sup> (en adelante, "*RPJOS*"), expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 193. Con base en esta normativa, el informe jurídico analizó lo siguiente:

### **"3. ANÁLISIS:**

(...)

*3.2. En este contexto el Ministerio de Energía y Minas amparado en la normativa enunciada considera que, la aprobación, registro, (sic) de constitución (sic) los Colegios de Ingenieros, así como la modificación de los estatutos, el registro de las directivas y demás actividades relacionadas con este tipo de organizaciones en los que se encuentran incluidos los colegios de ingenieros de la rama Eléctrica y Electrónica, estarían sujetos a las disposiciones constantes en la Ley de Ejercicio Profesional de la Ingeniería y su Reglamento, situación que exonera a esta Cartera de Estado a atender este tipo de trámites, correspondiendo atender la aprobación de las organizaciones dispuesto (sic) en el Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales' (sic).*

*3.3. Concomitantemente con lo dispuesto en la referida Ley, los artículos 47 y 48 del Reglamento a la Ley de Ejercicio Profesional de la Ingeniería, en su parte pertinente dispone que tanto las organizaciones (Colegios de ingenieros) establecidas con anterioridad a la Ley, y las nuevas organizaciones (Colegios de ingenieros) que se formen, someterán sus estatutos sociales a la revisión del Directorio de SIDE y luego a la aprobación del Ministerio de Obras Públicas.*

*3.4. Es importante precisar que el 'Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales', tiene como objeto, regular, simplificar y*

<sup>1</sup> CRE, publicada en el Registro Oficial No.449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>2</sup> LEPI, publicada en el Registro Oficial No. 709 de 26 de diciembre de 1974.

<sup>3</sup> RLEPI, publicado en el Registro Oficial No. 257 de 18 de enero de 1977.

<sup>4</sup> RPJOS, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 109 de 27 de octubre de 2017.





*racionalizar los requisitos para el otorgamiento de personalidad jurídica a las organizaciones sociales ciudadanas que voluntariamente lo soliciten, por parte de las instituciones competentes del Estado.*

*El artículo 4 del cuerpo reglamentario referido establece los tipos de organizaciones, que estarían sujetas a este reglamento y son los siguientes:*

- 1. Corporaciones; de primer, segundo y tercer grado.*
- 2. Fundaciones; y,*
- 3. Otras formas de organización social nacionales o extranjeras.*

*Dentro de esta clasificación, es evidente que no se encuentra la creación o aprobación de colegio de ingenieros como tal” (el subrayado me corresponde).*

- 1.4. Por su parte, el criterio jurídico del MDG citó, además de las normas señaladas anteriormente, los artículos 66 número 13 y 96 de la CRE; el artículo 11 literal k) del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva<sup>5</sup> (en adelante, “ERJAFE”); los artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo No. 381<sup>6</sup>, de 30 de marzo de 2022, mediante el cual se escindió del Ministerio de Gobierno el Viceministerio del Interior y se creó el Ministerio del Interior como organismo de derecho público, con personalidad jurídica y autonomía técnica, administrativa, operativa y financiera; los artículos 2 y 3 numeral 3 del Decreto Ejecutivo No. 608<sup>7</sup>, de 29 de noviembre de 2022; el artículo 7 del RPJOS; y los artículos 1, 2, 3 y 8 numerales 1.2.2.3.2 literal c) y 1.3.1.2.1 de la Reforma al Estatuto Orgánico del MDG<sup>8</sup>. Como resultado de este análisis, el MDG concluyó:

*“De las premisas de orden normativo se verifica que el Ministerio de Gobierno, tiene competencia para otorgar personalidad jurídica a las organizaciones sociales sin fines de lucro, cuyo objeto se alinea al ámbito de acción específico que tiene esta Cartera de Estado; observando lo dispuesto, en el citado artículo 7 del Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica de las Organizaciones Sociales.*

*Ante lo cual; es necesario enfatizar que de conformidad con los principios de legalidad y juridicidad esta Cartera de Estado, no está facultada a intervenir en asuntos que no son de su competencia; por lo tanto, no es pertinente emitir un criterio jurídico respecto de la consulta planteada por el Ministerio de Energía y Minas (...).” (El subrayado me corresponde).*

- 1.5. Por otra parte, el criterio jurídico del MTOP citó, adicional a las normas ya enunciadas, los artículos 4, 30, 31 y 33 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana<sup>9</sup> (en adelante, “LOPC”); los artículos 9 y 11 de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía

<sup>5</sup> ERJAFE, publicada en el Registro Oficial No.449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>6</sup> Decreto Ejecutivo 381, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 20 de abril de 2022.

<sup>7</sup> Decreto Ejecutivo 608, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 217 de 27 de diciembre de 2022.

<sup>8</sup> Acuerdo Ministerial No. 155, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 535 de 09 de abril de 2024.

<sup>9</sup> LOPC, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 16 de enero de 2015.





Eléctrica<sup>10</sup> (en adelante, “LOSPEE”); los artículos 37 y 38 del Código Civil<sup>11</sup> (en adelante, “CC”); el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 339<sup>12</sup>, de 28 de noviembre de 1998; el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 8<sup>13</sup>, de 15 de enero de 2007, mediante el cual se creó el MTOP en sustitución del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones; y los artículos 1, 3, 6, 9 y 14 del Acuerdo No. SNGP-008-2014<sup>14</sup>, de 27 de noviembre de 2014, que contiene el “*Instructivo para establecer procedimientos estandarizados en la transferencia de expedientes de organizaciones sociales en aplicación del Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales – SUIOS*”; así como los artículos 3 y 6 del Acuerdo Ministerial No. 007-2016, de 17 de febrero de 2016, que establece el “*Instructivo para Normar los Trámites de las Organizaciones Sociales que estén bajo la Competencia del Ministerio de Transporte y Obras Públicas*”. Con base en esta normativa, el MTOP concluyó:

### “III. ANÁLISIS Y PRONUNCIAMIENTO:

(...)

#### 3.2. (...)

*De conformidad con lo ordenado en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador, el análisis que corresponde realizar es entre la Ley de Ejercicio Profesional de la Ingeniería su reglamento de aplicación y el Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales (...)*

*(...) es menester señalar que, la Ley de Ejercicio Profesional de la Ingeniería y el Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales fueron emitidos mediante decreto y tienen la misma jerarquía normativa, no obstante, el Reglamento a la Ley de Ejercicio Profesional de la Ingeniería tiene una jerarquía menor por cuanto fue expedido mediante acuerdo.*

*(...) se evidencia que, el Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales, fue expedido con fecha posterior, y conforme lo establecido en la disposición derogatoria, **deroga ‘toda norma de igual o inferior jerarquía que se oponga al presente Decreto Ejecutivo’**, al respecto la derogación es la acción y efecto de la cesación de la vigencia de una norma producida por la aprobación y entrada en vigor de una norma posterior que elimina, en todo o en parte, su contenido, o lo modifica sustituyéndolo por otra.*

*(...) la disposición derogatoria del Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales, deroga todo lo que se contraponga, en consecuencia, la referencia de dicho registro al entonces ‘Ministerio de Obras Públicas’ que constan en el Reglamento a la Ley de Ejercicio Profesional de la*

<sup>10</sup> LOSPEE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 175 de 20 de abril de 2010.

<sup>11</sup> CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

<sup>12</sup> Decreto Ejecutivo No. 339, publicado en el Registro Oficial No. 77 de 30 de noviembre de 1998.

<sup>13</sup> Decreto Ejecutivo No. 8, publicado en el Registro Oficial No. 18 de 08 de febrero de 2007.

<sup>14</sup> Acuerdo No. SNGP-008-2014, publicado en el Registro Oficial No. 438 de 13 de febrero de 2015.





*Ingeniería se encuentran tácitamente derogados por una normativa de mayor jerarquía expedida con fecha posterior.*

*(...) del presente análisis jurídico se desprende principalmente lo siguiente:*

1. Los Colegios de Ingenieros Eléctricos y Electrónicos son organizaciones sociales, regidas por el Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales, instrumento legal que se expidió en el año 2017 y derogó toda norma que se contraponga al mismo.

*(...)*

7. Configurada y ejecutada la transferencia por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas en legal y debida forma, habiéndose cumplidos los procedimientos dados para el efecto, a partir del 10 de mayo de 2024, compete al Ministerio de Energía y Minas, en calidad de entidad competente, ejecutar todos los trámites relacionados con la vida jurídica de dichas organizaciones sociales” (El énfasis corresponde al texto original y el subrayado me corresponde).

1.6. De lo expuesto, se observa que el informe jurídico de la entidad consultante (MEM) y el criterio jurídico del MTOP presentan diferencias en su interpretación normativa.

El MEM considera que las actividades relacionadas a los Colegios de Ingenieros de la rama Eléctrica y Electrónica están sujetas a las disposiciones de la LEPI y su Reglamento. En consecuencia, concluye que dicha normativa exonera a dicha Cartera de Estado de gestionar trámites vinculados a estos colegios, al considerar que su regulación específica no encuadra dentro de las disposiciones del RPJOS.

Por su parte, el MTOP señala que tanto la LEPI como el RPJOS fueron emitidos mediante decreto, por lo cual tendrían la misma jerarquía normativa. Además, precisa que el RLEPI, al haber sido expedido mediante acuerdo, tiene una jerarquía inferior.

En este sentido, el MTOP concluye que la disposición derogatoria del RPJOS, derogó toda norma que se le contraponga, incluyendo la referencia al registro de estos colegios en el entonces MTOP contenida en el RLEPI. En consecuencia, sostiene que la competencia para la ejecución de los trámites relacionados con la vida jurídica de estas organizaciones sociales recaen en el MEM.

## 2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que versa la consulta, el análisis se desarrollará en los siguientes puntos: i) El otorgamiento de personalidad jurídica a las organizaciones sociales ciudadanas por parte de las instituciones competentes del Estado; y ii) La aprobación, registro de constitución y demás actividades de los Colegios de Ingenieros de la rama Eléctrica y Electrónica según la LEPI y su Reglamento.

*pu*



## 2.1. El otorgamiento de personalidad jurídica a las organizaciones sociales ciudadanas por parte de las instituciones competentes del Estado. -

De conformidad con el artículo 10 de la CRE las *“personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales”*. En este contexto, el numeral 13 del artículo 66 ibídem reconoce y garantiza a las personas *“El derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria”*.

A su vez, el primer inciso del artículo 96 de la CRE reconoce *“todas las formas de organización de la sociedad”*, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación, incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y privadas que presten servicios públicos.

Por su parte, el artículo 1 de la LOPC, establece que su objeto es, entre otros, *“(...) propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos”*.

El segundo inciso del artículo 2 de la LOPC, al referirse a su ámbito de aplicación, señala que *“Son sujetos de derechos de participación ciudadana todas las personas en el territorio ecuatoriano”*, incluyendo ecuatorianos en el exterior, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícita, *“que puedan promover libremente las personas en el Ecuador o los ecuatorianos en el exterior”*.

Asimismo, el primer inciso del artículo 36 de la LOPC determina que: *“Toda persona natural o jurídica podrá asociarse, libre y voluntariamente, para cualquier fin lícito, que no esté expresamente prohibido en la Constitución o la ley”*, señalando que para ejercer el derecho de asociación no será necesario crear una persona jurídica. El segundo inciso del referido artículo dispone que: *“Se conformará una persona jurídica cuando los integrantes de la organización así lo decidan o a fin de ejercer actividades para las cuales la ley exija expresamente su constitución”*, en cuyo caso, *“la persona jurídica se sujetará a lo dispuesto en la ley de la materia, según su naturaleza”* (el subrayado me corresponde).

Adicionalmente, el último inciso del artículo 36 prevé que *“una vez constituida la organización, la falta de registro o su exclusión en una entidad pública, no afectará la existencia de la organización”*. De igual manera, el segundo inciso de la Disposición General Segunda de la LOPC establece que *“cuando otra Ley establezca instancias de participación específicas, éstas prevalecerán sobre los procedimientos e instancias establecidas en la presente Ley”* (el subrayado me corresponde).

En el ejercicio de las atribuciones establecidas en los números 5 y 13 del artículo 147 de la CRE<sup>15</sup>, el Presidente de la República expidió el RPJOS, cuyo artículo 1 establece que su objeto

<sup>15</sup> CRE, Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: 5. Dirigir la administración pública en forma descentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.





PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

10530

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

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS

0006722-2024

Página. 7

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

En cuanto a su ámbito de aplicación, el artículo 2 del RPJOS dispone que este reglamento *“rige para las organizaciones sociales y demás ciudadanas y ciudadanos con personalidad jurídica”*, quienes, en ejercicio del derecho a la libertad de asociación y reunión, participan voluntariamente en las diversas manifestaciones y formas de organización de la sociedad. También se aplica *“para las entidades u organismos competentes del Estado que otorgan personalidad jurídica a las organizaciones que lo soliciten en el ámbito de su gestión”*, para las organizaciones no gubernamentales (ONG) extranjeras que realizan actividades en Ecuador y para quienes requieran de información o promuevan la participación y organización social.

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

A su vez, el artículo 4 del citado reglamento contempla que las personas naturales y jurídicas con capacidad civil para contratar y obligarse podrán constituir: *“1. Corporaciones; 2. Fundaciones; y, 3. Otras formas de organización social nacionales o extranjeras”* (el subrayado me corresponde).

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

Por su parte, el artículo 7 del RPJOS establece que para otorgar personalidad jurídica a las organizaciones sociales sin fines de lucro, que voluntariamente lo requieran, las instituciones del Estado, en función de sus competencias específicas, deberán garantizar que los actos relacionados con la constitución, aprobación, reforma y codificación de estatutos, disolución, liquidación, registro *“y demás actos que tengan relación con la vida jurídica de las organizaciones sociales, se ajusten a las disposiciones constitucionales, legales y al presente Reglamento”*.

Finalmente, el artículo 11 del RPJOS especifica que, en el caso de *“otras formas de organización social, nacionales o extranjeras, que se rigen por sus propias leyes, tales como: comunas, juntas de agua, juntas de regantes, centros agrícolas, cámaras de agricultura, etcétera, en lo que fuere aplicable, observarán las disposiciones de este Reglamento como norma supletoria”* (el subrayado me corresponde).

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



De lo manifestado se desprende que: i) se reconoce y garantiza el derecho de las personas a asociarse en manera libre y voluntaria para la defensa de sus derechos individuales y colectivos; ii) la constitución de una persona jurídica, será obligatoria únicamente cuando la ley así lo exija para el ejercicio de determinadas actividades. En tales casos, la organización deberá sujetarse a lo dispuesto en la normativa aplicable, según su naturaleza y ámbito de acción; iii) de acuerdo con la LOPC, cuando otra ley establezca instancias de participación específicas, estas tendrán prevalencia sobre los procedimientos e instancias generales previstas en dicha ley; y, iv) conforme el RPJOS, el derecho de libre asociación permite la constitución de diversas formas de organización social, tales como corporaciones, fundaciones y otras formas de organización social nacionales o extranjeras. En el caso éstas últimas regidas por leyes específicas, se aplicarán en primer término sus propias disposiciones, y de manera supletoria, en lo que fuere aplicable, las normativas del RPJOS.

## **2.2. La aprobación, registro de constitución y demás actividades de los Colegios de Ingenieros de la rama Eléctrica y Electrónica según la LEPI y su Reglamento. -**

De acuerdo con el artículo 1 de la LEPI, *“El ejercicio de la ingeniería se regirá por las prescripciones de esta Ley y su Reglamento”*, así como por los principios de ética profesional, bajo la vigilancia de la Sociedad de Ingenieros del Ecuador, a través de sus organismos.

El artículo 31 de la LEPI establece que, para los efectos de dicha ley, se reconocen las siguientes organizaciones de ingenieros: *“Sociedad de Ingenieros del Ecuador, Sociedades Regionales, Colegios Nacionales, Provinciales y Regionales”*, las cuales son instituciones de derecho privado con personería jurídica, patrimonio y fondos propios, *“sujetos a los derechos y obligaciones determinados por la Ley y sus Reglamentos”*.

En lo que respecta a la constitución de un Colegio Provincial o Regional, el primer inciso del artículo 49 de la LEPI dispone que *“para constituir el Colegio Provincial o Regional se requiere un mínimo de diez Ingenieros de la misma rama, domiciliados en la Provincia o Región y en ejercicio de su profesión”*.

Adicionalmente, el literal a) del artículo 51 ibídem establece entre los fines de los Colegios Provinciales y Regionales la atribución de *“vigilar el ejercicio y defensa profesionales de acuerdo con esta Ley”*.

Por su parte, el artículo 1 del RLEPI señala que las disposiciones de la LEPI, *“se aplicarán de conformidad con las normas contenidas en este Reglamento y en Reglamentos Especiales que se expidan para el efecto”*, especificando el artículo 4 ibídem que están amparados por la ley y sus reglamentos, entre otros, los profesionales de las Ramas de la Ingeniería Eléctrica y Electrónica (el subrayado me corresponde).

En relación con la materia de la consulta, el artículo 47 del RLEPI establece que las organizaciones constituidas con anterioridad a la vigencia de la LEPI *“someterán a la aprobación del Ministerio de Obras Públicas las reformas de sus estatutos sociales tendientes a guardar concordancia con la misma”*. Por su parte, el primer inciso del artículo 48 señala





PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
REPÚBLICA DEL ECUADOR

10530

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

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS  
0006722-2024  
Página. 9

que, en el caso de nuevas organizaciones que se formen, *“se someterán sus Estatutos sociales a la revisión del Directorio de SIDE y luego a la aprobación del Ministerio de Obras Públicas”*.

El artículo 56 del RLEPI reitera que: *“Las Organizaciones se regirán en cuanto a su constitución, finalidades y actividades, conforme a lo dispuesto en la Ley, estos Reglamentos y sus respectivos Estatutos Sociales”*.

Por su parte, el artículo 82 de la CRE prevé que: *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*.

De conformidad con el primer inciso del artículo 425 de la CRE, el orden jerárquico de aplicación de las normas es el siguiente: *“La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos”*.

El segundo inciso del artículo 425 de la CRE establece que, en caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, *“la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior”*. Adicionalmente, el inciso final del artículo mencionado agrega que “la jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia” (el subrayado me corresponde).

En concordancia con lo anterior, el número 1 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>16</sup> (en adelante, “LOGJCC”), al referirse a los métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria aplicables a la solución de antinomias, dispone que: *“Cuando existan contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior”* (el subrayado me corresponde).

En cuanto a la jerarquía de los decretos supremos, mediante oficio No. 13807, de 03 de mayo de 2010, esta Procuraduría analizó lo siguiente:

*“Entonces, se infiere que los decretos supremos gozan de igual rango que las leyes; y, su validez, a pesar de su formación y origen, se fundamenta en el principio de seguridad jurídica”*

Partiendo de estos fundamentos, el artículo 37 del CC prevé que la derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita: i) expresa, *“cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua”*; y, ii) tácita, *“cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior”*.

A su vez, el artículo 38 del CC añade que: *“La derogación tácita deja vigente en las leyes*

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

*del*



*anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley”.*

Finalmente, la Disposición Derogatoria contenida en el RPJOS establece que se deroga “toda norma de igual o inferior jerarquía que se oponga al presente Decreto Ejecutivo”<sup>17</sup> (el subrayado me corresponde).

En este contexto, es preciso señalar que el RPJOS establece que la gestión de personalidad jurídica de ciertas organizaciones corresponde a las entidades estatales competentes dentro de su ámbito de gestión. En este sentido, los Colegios de Ingenieros de la rama Eléctrica y Electrónica, al ser organizaciones de carácter social y profesional, deben registrarse por la normativa aplicable, lo que implica que su constitución, registro y aprobación dependan de la entidad que la ley haya determinado como competente.

Así, el RLEPI establecía que la aprobación de estatutos y otros trámites relacionados con los Colegios de Ingenieros correspondía al MTOP. No obstante, esta referencia quedó tácitamente derogada con la expedición del RPJOS, que unificó la regulación del otorgamiento de personalidad jurídica en un marco normativo más reciente y de mayor jerarquía. Al establecer criterios claros sobre qué entidades deben gestionar estos procesos, el RPJOS modificó el marco normativo previo, reasignando competencias conforme a su disposición derogatoria.

En aplicación de este marco normativo, el MTOP formalizó la transferencia de los expedientes activos de los Colegios de Ingenieros de la rama Eléctrica y Electrónica al MEM el 10 de mayo de 2024. Esta transferencia no solo fue un acto administrativo sino una confirmación de que, en adelante, la competencia para gestionar estos trámites recae en el MEM. Con esto, el MTOP dejó de intervenir en estos procesos, alineándose con la normativa vigente.

Además, es importante aclarar que la revisión de estatutos que realiza el SIDE<sup>18</sup> es un paso técnico dentro del proceso, pero no reemplaza la atribución legal de aprobación y registro que tiene la entidad estatal competente. El SIDE evalúa la concordancia de los estatutos con la normativa profesional, pero la autorización final corresponde al ministerio encargado, que en este caso es el MEM, conforme a la normativa vigente y la reestructuración de competencias establecida en el RPJOS.

Por lo tanto, a partir del análisis antes desarrollado, se puede concluir que el MEM es la entidad que actualmente tiene la responsabilidad de gestionar la constitución, aprobación, reforma, codificación de estatutos, registro y demás trámites relacionados con los Colegios de Ingenieros de la rama Eléctrica y Electrónica. Esta conclusión se fundamenta en la normativa aplicable, en el principio de jerarquía normativa y en la transferencia formal de competencias entre entidades estatales.

De lo expuesto se observa que: *i)* de acuerdo con la LEPI, expedida mediante decreto supremo, el ejercicio de la ingeniería Eléctrica y Electrónica se rige por las prescripciones de esa ley y

<sup>17</sup> El Decreto Ejecutivo No. 16, referido en el texto de la norma, contenía el Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas; y el Decreto Ejecutivo No. 739 codificó y reformó el Decreto Ejecutivo No. 16.

<sup>18</sup> Sociedad de ingenieros del Ecuador, regulado en el RLEPI.





PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO  
REPÚBLICA DEL ECUADOR

10530

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

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS  
0006722-2024  
Página. 11

su reglamento; ii) la LEPI incluye entre las organizaciones de ingenieros a los Colegios Nacionales, Provinciales y Regionales que son instituciones de derecho privado, con personería jurídica, patrimonio y fondos propios, sujetos a los derechos y obligaciones determinados por la ley y sus reglamentos; iii) según el RLEPI, emitido a través de acuerdo ministerial, las organizaciones establecidas con anterioridad a la vigencia de la LEPI debían someter a la aprobación del MTOP las reformas de sus estatutos sociales para garantizar su concordancia con la Ley; iv) para el caso de nuevas organizaciones, el RLEPI prevé que someterán sus Estatutos sociales a la revisión del Directorio de SIDE y, posteriormente, a la aprobación del MEM; v) el RLEPI que las organizaciones reguladas por la LEPI se registrarán en cuanto a su constitución, finalidades y actividades, conforme a lo dispuesto en la ley, en los reglamentos aplicables y en sus respectivos estatutos sociales; vi) el RPJOS derogó toda norma de igual o inferior jerarquía que se le oponga; y, vii) el RPJOS, expedido mediante decreto ejecutivo con posterioridad al RLEPI, no contradice ni resulta incompatible con la LEPI, sino actúa de manera complementaria y subsidiaria, en lo que fuere aplicable.

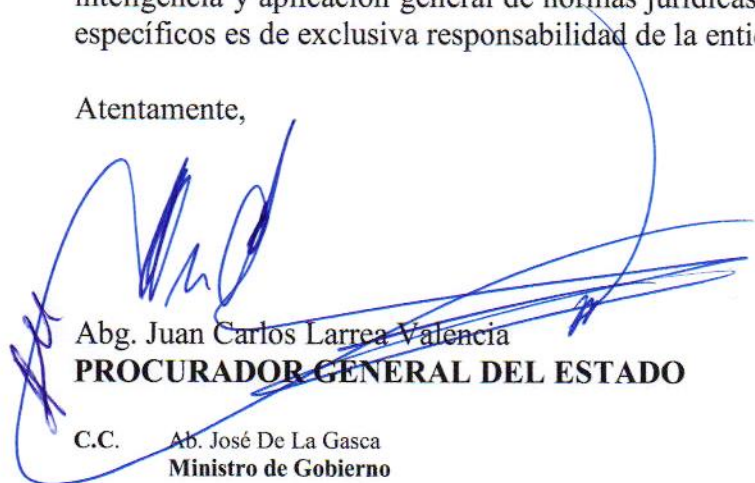
### 3. Pronunciamiento. -

Con base a lo expuesto, en atención a los términos de la consulta se concluye que:

De conformidad con los artículos 3 numeral 1 de la LOGJCC, 37 y 38 del CC, 1 y 31 de la LEPI, así como los artículos 2, 3, 4, 6, 7, 11 y la Disposición Derogatoria del RPJOS, el MEM es la entidad competente para gestionar la constitución, aprobación, reforma, codificación de estatutos, disolución, liquidación, registro y demás actos relacionados con la vida jurídica de los Colegios de Ingenieros de la rama Eléctrica y Electrónica.

El presente pronunciamiento deberá ser interpretado en su integridad y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas, por lo que su implementación en casos específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante.

Atentamente,

  
Abg. Juan Carlos Larrea Valencia  
**PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO**

C.C. Ab. José De La Gasca  
Ministro de Gobierno

Dr. Roberto Luque Nuques  
Ministro de Transporte y Obras Públicas



Oficio No. **10544**

Quito, D.M., **20 FEB 2025**

Magíster  
Pablo Ramiro Iglesias Paladines  
**SUPERINTENDENTE DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
USO Y GESTIÓN DEL SUELO SOT**  
Presente.

De mi consideración:

Mediante oficio No. SOT-DS-2025-0003-O, de 24 de enero de 2025, ingresado en la misma fecha en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado, se consultó:

**“1.- ¿El plazo de prescripción de la acción de control o potestad sancionadora del artículo 103 de la LOOTUGS sigue vigente con el COA?”**

**2.- ¿La disposición derogatoria primera del COA afecta la prescripción de la potestad coactiva según los artículos 104 de la LOOTUGS y 55 del Código Tributario?”**

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

#### **1. Antecedentes. -**

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

- 1.1. El criterio jurídico No. CGAJ-DAJU-IJ-2025-001, de 20 de enero de 2025, remitido junto con el oficio de consulta y suscrito por la Coordinadora General de Asesoría Jurídica de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (en adelante “SOT”), citó los artículos 76 numeral 1, 82, 213, 226, 237 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>1</sup> (en adelante “CRE”); 95, 102, 103, 104 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo<sup>2</sup> (en adelante “LOOTUGS”), 55 del Código Tributario<sup>3</sup> (en adelante “CT”), 245, 246 y Disposición Derogatoria Primera del Código Orgánico Administrativo<sup>4</sup> (en adelante “COA”); artículo 3 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>5</sup> (en adelante “LOGJCC”),

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

<sup>2</sup> LOOTUGS, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 790 de 5 de julio de 2016; última reforma publicada el 30 de enero de 2024.

<sup>3</sup> CT, Codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 38 de 14 de junio de 2005; última reforma publicada el 20 de diciembre de 2023. 0

<sup>4</sup> COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017; última reforma publicada el 9 de diciembre de 2024.

<sup>5</sup> LOGJCC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009; última reforma publicada el 7 de febrero de 2023.





y 37, 38 y 39 del Código Civil (en adelante “CC”) con base en los cuales efectuó el siguiente análisis y concluyó:

## **“2. ANÁLISIS JURÍDICO**

### **(...) 2.2. Vigencia de la LOOTUGS y el COA**

*Como norma que creó y regula el accionar de la SOT, la LOOTUGS entró en vigencia el 05 de julio de 2016, mediante su publicación en el Registro Oficial Suplemento 790. Por su parte, el Código Orgánico Administrativo fue publicado en el Registro Oficial Suplemento 31 con fecha 07 de julio de 2017, entrando en vigencia doce meses*

*En la LOOTUGS, norma especial anterior, existen figuras como:*

- o Infracciones al ordenamiento territorial y al uso y gestión del suelo, entre leves, graves y muy graves*
- o Sanciones aplicables a las infracciones,*
- o Prescripción de la acción de control (potestad sancionadora),*
- o Prescripción de la sanción/prescripción de la acción de cobro vía ejercicio de la potestad coactiva, que a su vez remite a las reglas constantes en el Código Tributario*

*En el COA, norma general posterior, existen figuras jurídicas como:*

- o Prescripción de las infracciones leves, graves y muy graves,*
- o Prescripción de las sanciones*

### **2.3. Figuras constantes en la LOOTUGS**

*En cuanto a la prescripción de la acción de control de esta entidad, el artículo 103 de la LOOTUGS determina con absoluta claridad, lo siguiente: ‘Prescripción. Las acciones para sancionar las infracciones previstas en esta Ley prescribirán en el plazo de cinco años contados desde el día en que la infracción se haya cometido.’ Es decir, la norma establece que la acción de control y eventual sanción de esta entidad prescribirá en el plazo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de comisión de determinada infracción, sin hacer distinción si el plazo es aplicable a infracciones leves, graves o muy graves.*

*Así mismo, la LOOTUGS, en el artículo 104 determina que la prescripción de la sanción o la prescripción de la acción de cobro vía potestad coactiva de esta entidad, en virtud de las sanciones económicas aplicadas a los entes controlados, observará las normas del Código Tributario. Por su parte, el artículo 55 del referido código determina que la potestad coactiva prescribirá en el plazo de (5) años desde la fecha en la cual fue exigible la obligación.*

### **2.4. Prevalencia de la LOOTUGS, norma especial anterior, por sobre el COA, norma general posterior, sin derogatoria expresa**

*El principio de prevalencia de la norma especial sobre la norma general, incluso cuando la norma especial es anterior a la general, se fundamenta en la lógica jurídica y en la intención legislativa. Este principio está recogido en el aforismo ‘lex specialis*



*derogat legi generali' (la ley especial prevalece sobre la ley general) y tiene como objetivo evitar contradicciones o conflictos entre normas y garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico.*

*(...) Así mismo, la derogación de una norma no se presume, debe ser expresa o claramente implícita. La norma general posterior no se considera suficiente para derogar una norma especial anterior, salvo que lo declare explícitamente, esto protege la estabilidad y coherencia normativa, evitando que una norma especial sea desplazada sin una voluntad legislativa clara.*

*(...) En tal virtud, se evidencia que el COA, como norma general que regula a la administración pública, no deroga ni expresa ni tácitamente las disposiciones de la LOOTUGS, en cuanto a los plazos para la prescripción de la acción de control (potestad sancionadora de la SOT), ni tampoco la prescripción de las sanciones/acciones de cobro vía potestad coactiva, por tanto, en aplicación el artículo 39 del Código Civil, se encuentran vigentes.*

*Finalmente, es importante analizar la finalidad de la disposición derogatoria primera del COA (...).*

*La derogatoria establecida en la disposición citada tiene como efecto dejar sin vigencia aquellas disposiciones contenidas en normativa general por la naturaleza propia del COA de ser norma general, referente a las regulaciones de aspectos relacionados con el procedimiento administrativo, el procedimiento administrativo sancionador, los recursos en vía administrativa, la caducidad de competencias, el procedimiento y la prescripción de sanciones, siempre que estas sean incompatibles o contradictorias con la nueva regulación.*

*(...) Por lo tanto, la derogatoria opera únicamente sobre las disposiciones de carácter general que entren en conflicto con la nueva normativa, mientras que las disposiciones contenidas en normas especiales seguirán siendo aplicables en los casos concretos que regulen, salvo que expresamente se disponga lo contrario. Este principio responde a la lógica del principio de especialidad, según el cual una norma especial prevalece sobre una norma general en su ámbito de aplicación".*

## **2.- Análisis. -**

Para el estudio de la consulta planteada, el análisis abordará los siguientes puntos: i) Pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado sobre el alcance de la Disposición Transitoria Primera del COA; ii) Acción de control, potestad coactiva y potestad sancionadora de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial establecida en la LOOTUGS.

### **2.1. Pronunciamientos previos de la Procuraduría General del Estado sobre el alcance de la Disposición Transitoria Primera del COA. -**

En el Pronunciamiento contenido en el oficio No. 06578, de 11 de noviembre de 2019, este Organismo analizó:

*"Sobre el conflicto normativo entre una ley especial anterior y una ley general posterior, en pronunciamiento contenido en oficio No. 01875 de 6 de diciembre de*





2018, ante una consulta formulada por la Agencia Nacional de Tránsito, la Procuraduría General del Estado manifestó:

*Cabanellas<sup>6</sup> define el conflicto de leyes como la 'Concurrencia de dos o más normas de Derecho positivo, cuya aplicación o cumplimiento simultáneo resulta imposible o incompatible'. Con la finalidad de solucionar estos conflictos normativos o antinomias, los tratadistas coinciden en establecer tres reglas básicas a saber: de jerarquía normativa, de especialidad y de temporalidad.*

*(...) Al persistir este conflicto no solo de normas sino aún de las reglas para solucionar dichos conflictos, el tratadista italiano Bobbio, previamente citado, analiza dicha incompatibilidad en los siguientes términos:*

*'2. Conflicto entre el criterio de especialidad y el cronológico. Este conflicto tiene lugar cuando una norma anterior-especial es incompatible con una norma posterior-general. Existe conflicto porque al aplicar el criterio de especialidad se da prevalencia a la primera norma, y al aplicar el criterio cronológico se da prevalencia a la segunda. También aquí se ha establecido una regla general: *lex posterior generalis non derogat priori speciali*. Con base en esta regla el conflicto entre el criterio de especialidad y el criterio cronológico debe ser resuelto en favor del primero: la ley general posterior no elimina la ley especial anterior. Ello introduce una excepción ulterior al principio *lex posterior derogat priori*, ya que este principio desaparece no solo cuando la *lex posterior* es inferior, sino cuando (sic) también cuando es *generalis* (y la *lex prior* es *specialis*)<sup>7</sup>. (Lo resaltado corresponde al texto original).*

*Esta regla doctrinaria concuerda plenamente con lo establecido en el artículo 39 del Código Civil que dispone: 'La ley especial anterior no se deroga por la general posterior, si no se expresa' (...).*

### **(...) 3. Pronunciamiento.-**

*Por lo expuesto, en atención a los términos de su primera consulta se concluye que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 39 del CC y 3 numeral 1 de la LOGJCC, el COA no ha derogado, ni expresa ni tácitamente, las disposiciones previstas en la LORCPM concernientes al procedimiento sancionador especial y los recursos administrativos.*

*En tal virtud respecto a su segunda consulta se concluye que las condiciones, términos y plazos, causales y características del procedimiento sancionador especial establecido por la LORCPM se encuentran vigentes".*

En el mismo sentido, la Procuraduría General del Estado, en el pronunciamiento contenido en el oficio No. 08676, de 16 de septiembre de 2024, manifestó:

***"El numeral 7 del artículo 42 del COA en cuanto al ámbito material incluye a: 'Los procedimientos administrativos especiales para el ejercicio de la potestad sancionadora', en tanto que el inciso final del referido artículo agrega que: 'Para la***

<sup>6</sup> Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 25va. Edición, Tomo II, Editorial Heliasta 1997, Buenos Aires, Pág. 286.

<sup>7</sup> Bobbio Norberto "Teoría General del Derecho, Segunda Edición, Editorial Temis S.A., Bogotá, 1997, págs. 203 y 204.



*impugnación de actos administrativos en vía administrativa y, para el procedimiento coactivo, se aplicarán únicamente las normas previstas en este Código' (el resaltado corresponde al texto original).*

*Por su parte, el artículo 134, ubicado en el Título I 'Normas Generales' del Libro Segundo del COA, que regula 'El Procedimiento Administrativo', dispone lo siguiente:*

*'Las reglas contenidas en este Título se aplican al procedimiento administrativo, a los procedimientos especiales y a los procedimientos para la provisión de bienes y servicios públicos, en lo que no afecte a las normas especiales que rigen su provisión. No se aplicarán a los procedimientos derivados del control de recursos públicos.*

*Los reclamos administrativos, las controversias que las personas puedan plantear ante las administraciones públicas y la actividad de la administración pública para la que no se prevé un procedimiento específico, se sustanciarán en procedimiento administrativo.*

*Los procedimientos para el ejercicio de la potestad sancionadora y la ejecución coactiva son especiales y se regulan en el Libro Tercero de este Código' (énfasis corresponde al texto original).*

*Lo previsto por el artículo 134 del COA, en sus incisos primero y segundo, confiere a las normas del Libro II de ese Código el carácter de normas generales y supletorias en materia de procedimiento administrativo; es decir, aplicables para los procedimientos especiales en lo que no afecte a las normas que los rigen, así como a los casos en que no exista un procedimiento específico que regule la actividad de la administración pública".*

De los pronunciamientos precitados, se desprende lo siguiente: i) con la finalidad de solucionar conflictos normativos o antinomias, los tratadistas coinciden en establecer tres reglas básicas a saber: de jerarquía normativa, de especialidad y de temporalidad; ii) el conflicto entre el criterio de especialidad y el criterio cronológico debe ser resuelto en favor del primero, puesto que la ley especial anterior no se deroga por la general posterior si no se lo manifiesta expresamente; iii) los reclamos administrativos, las controversias que las personas puedan plantear ante las administraciones públicas y la actividad de la administración pública para la que no se prevé un procedimiento específico se sustanciará en procedimiento administrativo, de conformidad con las reglas del COA; iv) las normas del Libro II del COA son normas generales y supletorias en materia de procedimiento administrativo, es decir, aplicables para los procedimientos especiales en lo que no afecte a las normas que los rigen, así como a los casos en que no exista un procedimiento específico que regule la actividad de la administración pública.

## **2.2. Acción de control, potestad coactiva y potestad sancionadora de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial establecida en la LOOTUGS. -**

La LOOTUGS entró en vigor el 05 de julio de 2016, es decir, con anterioridad a la vigencia del COA (7 de julio de 2018). El ámbito de la LOOTUGS está determinado en su artículo 2, el cual señala que las disposiciones de dicho cuerpo legal "serán aplicables a todo ejercicio de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística,





obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio o incidan significativamente sobre él” y añade “realizadas por el Gobierno Central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y otras personas jurídicas públicas o mixtas en el marco de sus competencias, así como por personas naturales o jurídicas privadas”.

El inciso segundo del artículo 95 de la LOOTUGS prevé que la SOT es “una entidad técnica de vigilancia y control, con capacidad sancionatoria, personería jurídica de derecho público y patrimonio propio, que funcionará de forma desconcentrada e independiente. Tendrá autonomía administrativa, económica y financiera”; y, el artículo 96 ibidem determina la facultad de control de la SOT y en el número 6 prevé la de “Imponer las sanciones que corresponda por incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley, demás normativa vigente que regule el ordenamiento territorial, el uso y la gestión del suelo, el hábitat y la vivienda”.

En este orden de ideas, el Título VI de la LOOTUGS norma el régimen sancionador; y, en cuanto a la prescripción, el artículo 102 ibidem señala que la acción de control prescribe en el plazo de cinco años contados a partir de la fecha de comisión de la infracción, sin hacer distinción si el plazo es aplicable a infracciones leves, graves o muy graves. Por su parte, el artículo 245 del COA establece distintos plazos de prescripción según se trate de infracciones leves, graves y muy graves.

Así mismo, el artículo 104 de la LOOTUGS determina que “Para el cobro de las multas impuestas de conformidad con esta Ley, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo ejercerá la acción coactiva. **El procedimiento de ejecución coactiva observará las normas del Código Tributario** y supletoriamente las normas procesales pertinentes”, es decir, que nos remite al CT, que en el primer inciso del artículo 55 señala que “**La obligación y la acción de cobro de los créditos tributarios y sus intereses, así como de multas por incumplimiento de los deberes formales, prescribirá en el plazo de cinco años, contados desde la fecha en que fueron exigibles (...)**” (énfasis añadido).

En este punto, cabe considerar que este organismo, sobre las disposiciones derogatorias primera y novena del COA, en el pronunciamiento contenido en el oficio No. 08676, de 16 de septiembre de 2024, manifestó:

*“Al respecto, se debe considerar que las disposiciones derogatorias primera y novena del COA, en su orden, prescriben:*

*‘PRIMERA Deróganse todas las disposiciones concernientes al procedimiento administrativo, **procedimiento administrativo sancionador, recursos en vía administrativa**, caducidad de las competencias y del procedimiento y la prescripción de las sanciones que se han venido aplicando.*

*NOVENA Deróganse otras disposiciones generales y especiales que se opongan al presente Código Orgánico Administrativo’. (Énfasis corresponde al texto original).*

*(...) Sobre la solución de conflictos normativos materia de su consulta, el tratadista Carlos Santiago Nino<sup>8</sup> señala:*

*‘Los juristas y los jueces utilizan, como dice Alf Ross, varias reglas para resolver los problemas de contradicción normativa.*

<sup>8</sup> Introducción al Análisis del Derecho, Nino Carlos Santiago, Segunda Edición, Editorial Astrea, 2001, Buenos Aires, Pág. 275.



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

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

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

*El principio lex specialis prescribe que se dé preferencia a la norma específica que está en conflicto con una cuyo campo de preferencia<sup>9</sup> sea más general (...).*

### **(...) 3. Pronunciamiento. -**

*En atención a los términos de su consulta, se concluye que, de acuerdo con los artículos 12 y 39 del Código Civil; artículo 3, numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y artículo 1, 21 y 87 de la Ley Orgánica del Régimen Especial de Galápagos, la Dirección del Parque Nacional Galápagos es la entidad competente, para conocer y sustanciar y resolver el procedimiento administrativo sancionador conforme lo determinado en el artículo 110 de la LOREG. Por su parte, el COA tiene carácter de norma general y supletoria en materia de procedimiento administrativo para aquellos procedimientos especiales, siempre que no afecte las normas específicas que los regulan, en armonía con los artículos 1, 42 y 134 del mismo cuerpo normativo”.*

De lo expuesto se observa que: i) la LOOTUGS difiere del COA respecto del procedimiento especial sancionador, en el plazo de prescripción de la acción sancionadora y la potestad coactiva dispuesta en el artículo 104 de la LOOTUGS y su remisión al Código Tributario; ii) las disposiciones de la LOOTUGS no han sido derogadas ni expresa ni tácitamente por el COA; iii) los incisos primero y segundo del artículo 134 del COA le confieren el carácter de norma general supletoria en materia de procedimiento administrativo, es decir, son aplicables para los procedimientos especiales en todo lo que no afecte las normas específicos de la materia que los rigen, así como en los casos en que no exista un procedimiento específico que regule la actividad de la administración pública.

### **3. Pronunciamiento. -**

En atención a los términos de las consultas planteadas, se concluye que, de acuerdo con el artículo 39 del Código Civil y el artículo 3, numeral 1, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el plazo de prescripción de la acción de control o potestad sancionadora prevista en el artículo 103 de la LOOTUGS se mantiene vigente, incluso después de la expedición del COA. Asimismo, la potestad coactiva establecida en el artículo 104 de la LOOTUGS sigue en aplicación, en concordancia con su remisión expresa al Código Tributario.

<sup>9</sup> “referencia” dice el autor.

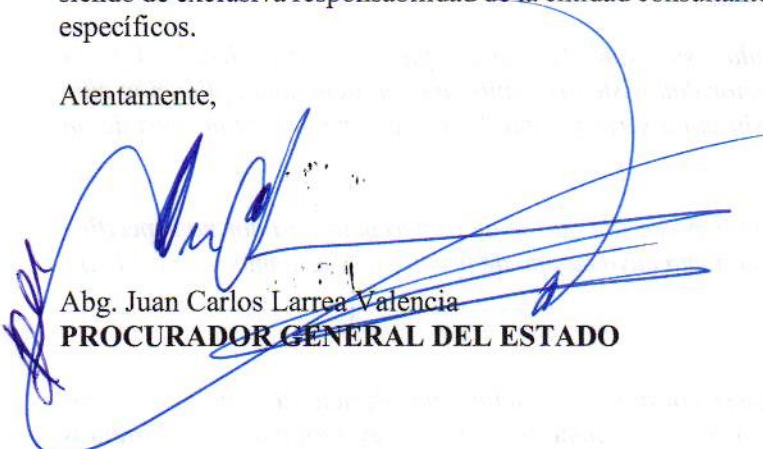




Finalmente, se debe precisar que el Código Orgánico Administrativo tiene carácter de norma general y supletoria en materia de procedimiento administrativo, aplicándose a los procedimientos especiales únicamente en la medida en que no se contraponga a las disposiciones específicas que los regulan, de conformidad con lo establecido en los artículos 1, 42 y 134 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**



Oficio No. 10571

Quito, D.M., 24 FEB 2025

Ingeniero  
Luis Alberto Jaramillo Granja  
**MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
Presente.

De mi consideración:

Mediante oficio No. MEF-MEF-2024-1394-O, de fecha 11 de diciembre de 2024, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se planteó la siguiente consulta:

***“¿Las empresas privadas en liquidación, cuyo capital accionario sea mayoritaria o totalmente público, están sujetas a la disposición del numeral 36 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas?”***

Frente a esta interrogante, se manifiesta lo siguiente:

#### **1. Antecedentes.-**

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. Con el fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante los oficios Nos. 09803 y 09804, de fecha 17 de diciembre de 2024, la Procuraduría General del Estado solicitó a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (en adelante, “SCVS”) y al Servicio de Rentas Internas (en adelante, “SRI”) que remitan su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta. Posteriormente, meditante los oficios Nos. 10004 y 10005, de fecha 9 de enero de 2025, dirigidos al SRI y a la SCVS, respectivamente, se reiteraron dichos requerimientos, sin haber recibido respuesta.

1.2. El criterio jurídico del consultante, contenido en el memorando No. MEF-CGAJ-2024-1162-M, de fecha 11 de diciembre de 2024, suscrito por la Coordinadora General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, “MEF”), citó los artículos 82 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>1</sup> (en adelante, “CRE”), el artículo 74 numeral 36 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas<sup>2</sup> (en adelante, “COPLAFIP”),<sup>3</sup> el artículo 13 de la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos (en adelante, “LOOETA”) y el artículo 57 del Código Tributario<sup>4</sup> (en adelante, “CT”). Con base en normativa previamente citada, el informe jurídico del MEF manifestó y concluyó lo siguiente:

<sup>1</sup> CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>2</sup> COPLAFIP, publicado en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>3</sup> LOOETA, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 353, de 23 de octubre de 2018.

<sup>4</sup> CT, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 38 de 14 de junio de 2005.





## **“II. ANÁLISIS**

(...)

*Bajo este marco constitucional, es menester revisar el contenido del artículo 74, numeral 36 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas - COPLAFIP-, que dispone **que los pagos por obligaciones contraídas con el sector público solo pueden realizarse si la entidad o persona no mantienen deudas pendientes con el Servicio de Rentas Internas, salvo que se acoja a los mecanismos de compensación establecidos en la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos.** (Énfasis añadido)*

*Es preciso mencionar que existen, entre el universo de proveedores, empresas en liquidación, cuyo capital accionario es mayoritaria o totalmente estatal. Se podría considerar que cualquier falta de pago a los proveedores debe estar expresamente justificada en la normativa aplicable. Es por ello que, el Ministerio de Economía y Finanzas ha procedido a operar con los CUR de los proveedores deudores del Estado conforme lo determina el numeral 36 del artículo 74 del COPLAFIP, y que no han ingresado en el proceso de compensación de obligaciones tributarias que determina el artículo 13 de la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos. En consecuencia, se encontrarían en estado de ‘pendiente de pago’; y, la condición de no mantener obligaciones pendientes con el SRI es aplicable no solo a empresas privadas sino también a aquellas que tienen paquetes accionarios públicos, en virtud de lo dispuesto en el numeral 36 del artículo 74 del COPLAFIP.*

*Esto es, no procesar las transferencias y pagos de las obligaciones solicitadas, por efecto de que estas empresas privadas con paquete accionario público tendrían deudas con el Servicio de Rentas Internas -SRI-. Por ende, la inquietud se genera por el hecho de que la norma expresamente refiere a ‘las personas naturales o jurídicas de derecho privado que sean proveedoras de bienes y/o servicios del sector público o de parte de la administración pública central’.*

*Por lo expuesto, es criterio de esta Coordinación General de Asesoría Jurídica, que el numeral 36 del Art. 74 del cuerpo normativo referido, obliga a que esta Cartera de Estado no realice la transferencia o pago de obligaciones de los proveedores que mantienen deudas con el Servicio de Rentas Internas, sin distinción entre dichos proveedores, en virtud de que la norma legal no prevé ninguna excepción.”*

### **2. Análisis. -**

Con el fin de facilitar el estudio de la consulta, el análisis se desarrollará en los siguientes puntos: i) Ámbito de aplicación del COPLAFIP y competencias del MEF; ii) Sistema de



Compensación Fiscal; iii) Régimen jurídico aplicable a la liquidación de sociedades mercantiles, incluidas aquellas de propiedad del Estado.

## 2.1.- Ámbito de aplicación del COPLAFIP y competencias del MEF. -

El segundo inciso del artículo 297 de la CRE establece lo siguiente: *“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”*.

En este contexto, resulta relevante considerar el concepto de recursos públicos definido en el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado<sup>5</sup> (en adelante, “LOCGE”), conforme al cual se entiende como tales a: *“todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan (...)”*. Cabe destacar que dichos recursos no pierden su naturaleza pública por el hecho de ser administrados por entidades privadas, conforme lo establece el segundo inciso del mencionado artículo:

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

En concordancia con lo anterior, el artículo 76 del COPLAFIP dispone: *“Se entienden por recursos públicos los definidos en el Art. 3 de la Ley de la Contraloría General del Estado”*.

Asimismo, el artículo 4 del COPLAFIP establece su ámbito de aplicación, que incluye a todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República, esto es al sector público, las empresas públicas y las entidades que reciban o transfieran recursos públicos.

En cuanto a los principios rectores para la aplicación del COPLAFIP, los numerales 1, 2 y 3 del artículo 5 prevén los siguientes: i) sujeción a la planificación; ii) sostenibilidad fiscal; y, iii) la coordinación. La planificación se aplica a la programación, formulación, aprobación, asignación, ejecución, seguimiento y evaluación de los presupuestos y todos los recursos públicos; la sostenibilidad fiscal consiste en la capacidad fiscal de generar ingresos, ejecutar gastos, manejar el financiamiento, *“y la adecuada gestión de los activos, pasivos y patrimonios, de carácter público (...) de manera responsable y oportuna (...)”*; y, la coordinación de todas las entidades que forman parte de los sistemas de planificación y finanzas públicas constituye un deber, en los términos del numeral 3 del mencionado artículo 5 del COPLAFIP.

<sup>5</sup> LOCGE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial no. 595 de 12 de junio de 2002.





Con el objetivo de gestionar de forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, el COPLAFIP creó el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (en adelante, “SINFIP”), al que se sujetan todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la CRE. En este contexto, el MEF actúa como ente rector del SINFIP y ejerce las atribuciones y funciones establecidas en el COPLAFIP, entre las cuales se encuentra prevista en el numeral 13 del artículo 74, que faculta al MEF requerir “a las entidades, instituciones, organismos y personas de derecho público y/o privado, la información sobre la utilización de los recursos públicos”.

De lo expuesto se concluye lo siguiente: i) los recursos públicos comprenden todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, y no pierden su calidad de recursos públicos al ser administrados por entidades de derecho privado; ii) la gestión de los recursos públicos debe realizarse conforme las reglas, principios y procedimientos de planificación del sector público, así como a los mecanismos de acreditación y pagos establecidos por la ley; iii) la gestión programada de ingresos, gastos y financiamiento público es materia sujeta al SINFIP, cuya rectoría corresponde al MEF que al efecto ejerce las funciones que le asigna el COPLAFIP.

## 2.2. Sistema de Compensación Fiscal. -

El numeral 36 del artículo 74 del COPLAFIP, cuya aplicación constituye el objeto de la consulta, establece lo siguiente:

*“36. Realizar las transferencias y pagos de las obligaciones solicitadas por las entidades y organismos del sector público contraídas sobre la base de la programación y la disponibilidad de caja; siempre que las personas naturales o jurídicas de derecho privado que sean proveedoras de bienes y/o servicios del sector público o de parte de la administración pública central no mantengan obligaciones pendientes con el Servicio de Rentas Internas, salvo que los mismos soliciten acogerse a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos” (énfasis añadido).*

Por su parte, el artículo 13 de la LOOETA, al que se remite expresamente el numeral 36 del artículo 74 del COPLAFIP, establece el sistema de compensación fiscal como un mecanismo a cargo del MEF como rector de las finanzas públicas, y le asignó a dicha secretaría de estado atribución para emitir la normativa secundaria necesaria para la aplicación del sistema.

El sistema de compensación fiscal se define por el artículo 13 de la LOOETA como un “instrumento que permite **compensar o extinguir**, de forma total o parcial, las **obligaciones tributarias vencidas** adeudadas a la Administración Pública Central **contra deudas que mantenga ésta con personas naturales o jurídicas de derecho privado que sean proveedores de bienes y/o servicios del sector público**” (énfasis añadido).



La definición legal del término “proveedor” se encuentra en el numeral 28 del artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública<sup>6</sup> (en adelante, “LOSNCP”), que señala:

*“28. Proveedor: Es la persona natural o jurídica nacional o extranjera, que se encuentra inscrita en el RUP, de conformidad con esta Ley, **habilitada para proveer bienes, ejecutar obras y prestar servicios, incluidos los de consultoría, requeridos por las Entidades Contratantes**” (énfasis añadido).*

En este contexto, cabe destacar que la compensación, conforme al numeral 6 del artículo 1583 del Código Civil<sup>7</sup>, es un modo de extinguir las obligaciones; y, de acuerdo con los artículos 1671 y 1673 ibidem, opera cuando “*dos personas son deudoras una de otra*”, es decir cuando “*las dos partes sean recíprocamente deudoras*”. Asimismo, el numeral 2 del artículo 37 del CT contempla la compensación entre los modos de extinción de las obligaciones tributarias.

Cabe señalar que la expresión “*personas naturales o jurídicas de derecho privado que sean proveedores de bienes y/o servicios del sector público*” se encuentra reiterada tanto en los numerales 1 y 2 del artículo 13 de la LOOETA como en el numeral 36 del artículo 74 del COPLAFIP.

En consecuencia, el sistema de compensación fiscal es un mecanismo de extinción de obligaciones aplicable a proveedores que, estando habilitados para proveer bienes o servicios al sector público, sean simultáneamente deudores del SRI por obligaciones tributarias vencidas y acreedores del sector público por los bienes entregados o servicios prestados. En este contexto, la compensación tiene el efecto de extinguir, de manera total o parcial, las obligaciones tributarias y los créditos del proveedor, según corresponda.

De lo expuesto se concluye que: *i)* corresponde al MEF realizar las transferencias y pagos de las obligaciones solicitadas por las entidades del sector público sobre la base de la programación y disponibilidad de caja; *ii)* los pagos a proveedores de bienes o servicios del sector público está condicionado a que estos proveedores se encuentren habilitados y no mantengan obligaciones pendientes con el SRI, salvo que soliciten acogerse al sistema de compensación fiscal; *iii)* los proveedores que pueden acogerse al sistema de compensación fiscal son aquellos que, al mismo tiempo, ostentan la calidad de deudores del SRI por obligaciones tributarias vencidas y de acreedores del sector público por bienes entregados o servicios prestados. Por lo tanto, los pagos a dichos proveedores se suspenden hasta que soliciten acogerse al sistema de compensación fiscal.

### **2.3. Régimen jurídico aplicable a la liquidación de sociedades mercantiles, incluidas las de propiedad del Estado. -**

Con relación al régimen jurídico aplicable a las sociedades mercantiles cuyo capital esté integrado, en su totalidad o mayoritariamente, con recursos públicos, la Procuraduría

<sup>6</sup> LOSNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008.

<sup>7</sup> Código Civil, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.





General del Estado, mediante oficio No. 00259, de fecha 23 de agosto de 2018, manifestó lo siguiente:

*“(...) en armonía con el régimen especial que establece expresamente el artículo innumerado agregado a continuación del artículo 300 de la Ley de Compañías y los artículos 308 y 311 de la misma Ley, (...) las sociedades anónimas y de economía mixta constituidas por las entidades públicas, exclusivamente para asuntos de carácter societario están sujetas a la ley societaria, mientras que para los demás efectos dichas empresas se sujetarán a la Ley Orgánica de Empresas Públicas” (énfasis añadido).*

En este contexto, el artículo 362 de la Ley de Compañías<sup>8</sup> (en adelante, “LC”) establece que, una vez disuelta una sociedad, corresponde a la SCVS disponer las inscripciones previstas en esa norma. El inciso final del artículo dispone se deberá “notificar a la entidad encargada de la recaudación de tributos a nivel nacional, con el fin de que actualice el Registro Único de Contribuyentes de la compañía, agregando a la denominación de la compañía, la frase “en liquidación”<sup>9</sup>.

Por su parte, el artículo 363 de la LC prevé que, a partir de la emisión de la resolución de liquidación, “el representante legal de la compañía disuelta **no podrá iniciar nuevas operaciones relacionadas con el objeto de la compañía**, la que conservará su personalidad jurídica únicamente para los actos necesarios para la liquidación” (énfasis añadido).

En cuanto al pago de obligaciones por la sociedad en liquidación, el artículo 367 de la LC dispone que “Determinadas las acreencias, el representante legal debe extinguirlas de acuerdo al orden de prelación previsto en el Código Civil”. El orden de prelación de créditos se encuentra establecido en el artículo 2374 del Código Civil:

*“Art. 2374.- La primera clase de créditos comprende los que nacen de las causas que enseguida se enumeran:*

- 1. Las costas judiciales que se causen en el interés común de los acreedores;*
- 2. Las expensas necesarias para los funerales del deudor difunto;*
- 3. Los gastos de la enfermedad de que haya fallecido el deudor. Si la enfermedad hubiera durado más de seis meses, fijará el juez según las circunstancias, la cantidad hasta la cual se extienda la preferencia;*
- 4. Los derechos del Estado y de las instituciones del Estado que señala la Constitución para cobrar las correspondientes obligaciones, a sus funcionarios u empleados, sentenciados como autores, cómplices o encubridores de peculado;*
- 5. Todo lo que deba por ley el empleador al trabajador por razón del trabajo, que constituye crédito privilegiado de primera clase, con preferencia aún a los hipotecarios;*
- 6. Los créditos de alimentos a favor de menores;*

<sup>8</sup> LC, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 5 de noviembre de 1999.

<sup>9</sup> LC, artículo 362, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 5 de noviembre de 1999.



7. Los derechos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por aportes, primas, fondos de reserva, convenios de purga de mora patronal, multas, descuentos u otros que engendren responsabilidad patronal y por créditos concedidos a los afiliados o beneficiarios;

8. Los derechos del Estado y de las instituciones del Estado que señala la Constitución, no contempladas en lo dispuesto por el numeral cuatro de este artículo y que consten en leyes especiales, con la prioridad establecida en favor del Banco Nacional de Fomento; y,

9. Los artículos necesarios de subsistencia suministrados al deudor y su familia durante los últimos tres meses.

*El juez, a petición de los acreedores tendrá facultad de tasar este cargo, si le pareciere exagerado.” (énfasis añadido).*

Al respecto, el artículo 382A de la LC reitera que las compañías “*disueltas por cualquier causal, como consecuencia de dicho estado, están legalmente impedidas de realizar nuevas operaciones relativas al objeto social*”, y con relación a la gestión de las obligaciones tributarias de dichas compañías, la misma norma agrega, en forma general, que “*se estará a lo dispuesto en la normativa de la materia y las resoluciones de autoridad competente*”.

Por último, el inciso final del artículo dispone lo siguiente:

*“Los órganos de regulación y control en materia societaria y la administración tributaria nacional, están obligadas a coordinar y emitir la normativa necesaria en el ámbito de sus competencias, con el objetivo de simplificar y agilizar los procesos de disolución y liquidación de las compañías, de manera que estos procesos se finiquiten de manera oportuna, expedita y efectiva”.*

Del análisis jurídico efectuado se concluye que: i) una sociedad mercantil en liquidación únicamente puede realizar los actos necesarios para su liquidación y tiene prohibido iniciar nuevas operaciones relacionadas con su objeto social; y, ii) respecto de las obligaciones tributarias de las sociedades en liquidación, es aplicable el orden de prelación previsto en el Código Civil.

Finalmente, de acuerdo con los numerales 4 y 5 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>10</sup>, que establece los métodos de interpretación constitucional y ordinaria, la interpretación sistemática impone el deber de interpretar las normas jurídicas “*a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía*”.

<sup>10</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

pel



### 3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta, se concluye que la condición establecida en el numeral 36 del artículo 74 del COPLAFIP, que exige no tener obligaciones pendientes con el SRI o haber suscrito un convenio de compensación fiscal para recibir pagos del sector público, aplica únicamente a los proveedores de bienes y servicios del Estado que se encuentren habilitados, es decir, aquellos autorizados para realizar operaciones dentro de su objeto social. Por lo tanto, dicha condición no resulta aplicable a las sociedades mercantiles en liquidación, cuyo capital pertenezca total o mayoritariamente al Estado o sus instituciones, debido a que estas no pueden realizar nuevas operaciones y sus obligaciones tributarias deben atenderse conforme el orden de prelación, conforme a lo dispuesto en el artículo 2374 del Código Civil y el artículo 382A de la Ley de Compañías.

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. Abg. Luis Cabezas-Klaere  
**Superintendente de Compañías, Valores y Seguros**

Eco. Damián Alberto Larco Guamán, MSC  
**Director General del Servicio de Rentas Internas**



Oficio No. 10612

Quito, DM, 25 FEB 2025

Magíster Crnel

Juan Javier Silva Romero

DIRECTOR GENERAL

INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA

NACIONAL - ISSPOL

Presente.

De mi consideración:

Me refiero al oficio No. I-OF-2025-061-AJ-ISSPOL de 17 de febrero de 2025, ingresado el 17 de febrero de 2025 a la Procuraduría General del Estado, mediante el cual solicitó la aclaración del pronunciamiento de este organismo, contenido en oficio No. 10356 de 06 de febrero de 2025, que atendió la consulta relacionada con el artículo 65 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

#### 1. Antecedentes. -

##### 1.1. La consulta del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional -ISSPOL. -

La consulta inicialmente propuesta por el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional – ISSPOL (en adelante “ISSPOL”) contenida en oficio No. I-OF-2025-11-AJ-ISSPOL de 15 de enero de 2025, ingresada a la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, se refirió a lo siguiente:

“Conforme al artículo 65 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, ¿puede el Consejo Directivo del ISSPOL establecer las cuantías y los plazos de los préstamos quirografarios ordinarios y emergentes mediante resolución, basándose en informes técnicos que analicen la disponibilidad y capacidad operativa y financiera del ISSPOL, así como la capacidad de endeudamiento del beneficiario?”

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

El informe jurídico acompañado al oficio de consulta, contenido en el oficio No. ISSPOL-AJ-2025-0022-I-OF de 08 de enero de 2025, suscrito por el Asesor Jurídico Subrogante del ISSPOL, citó los artículos 34 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante “CRE”); artículos 2, 3, 6, 13, 65, 66, 67, 100 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (en adelante “LSSPN”); artículo 75 del Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (en adelante “RGLSSPN”); artículo 20 de la Codificación del Reglamento del Servicio Social de Crédito del ISSPOL; Resolución No. 073-CD\_SE-11-2022-ISSPOL; sentencia de la Corte Constitucional No.1024-19-JP/21;





y, la Observación General 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como fuente auxiliar del derecho, con fundamento en los cuales analizó y concluyó:

### ***“3.2. Identificación de la duda sobre la aplicación de normas jurídicas infraconstitucionales que motiva la consulta***

*La Ley Orgánica de Seguridad Social de la Policía Nacional, (en adelante LSSPN) en su artículo 65 establece que, sin perjuicio de lo prescrito en la ley, las condiciones y cuantías de los préstamos estarán en función de las disponibilidades y capacidad operativa y financiera del ISSPOL y de la capacidad de endeudamiento del beneficiario, de conformidad con las Resoluciones emitidas por el Consejo Directivo del ISSPOL.*

*Ahora bien, esta duda no se centra en un conflicto de criterios entre ambas entidades, sino en una inquietud institucional válida respecto a la aplicación de las normas, lo que justifica que se proceda a solicitar una consulta a la Procuraduría General del Estado (PGE), con la finalidad de no restringir los derechos de los afiliados, permitiendo que su fondo genere rentabilidad para las prestaciones y asegurando que puedan acceder a los préstamos, dado que el Consejo Directivo tiene la atribución legal de establecer los montos y plazos conforme al artículo 65 de la Ley Orgánica de Seguridad Social de la Policía Nacional.*

*Esto resulta particularmente relevante considerando que tales operaciones crediticias generan rentabilidad y liquidez para la institución, lo cual permite la concesión sostenible de las prestaciones sociales. Por esta razón el legislador confirió al ISSPOL la facultad de invertir sus fondos y reservas en todo tipo de operaciones que garanticen la más alta rentabilidad y fortalezcan su capitalización, conforme a lo dispuesto en el artículo 100 de la LSSPN.*

### ***3.3. Explicación del problema jurídico***

*El Consejo Directivo del ISSPOL, con base en el artículo 65 de la LSSPN, mediante Resolución Nro. 073-CD-SE-11-2022-ISSPOL, de fecha 17 de mayo de 2022, aprobó el producto crediticio de \$25.000 y el de \$35.000 cada uno con condiciones y requisitos específicos.*

*Esta Resolución se fundamentó en los informes técnicos que evalúan las disponibilidades y la capacidad operativa y financiera del ISSPOL, conforme a lo establecido en el segundo inciso del artículo 65 de la LSSPN:*

*(...) Por su parte, los artículos 66 y 67 de la LSSPN establecen lo que podrían entenderse como los límites y las condiciones aplicables a los préstamos quirografarios, tanto ordinarios como emergentes (...).*

### ***3.4. Criterio Institucional***

*El criterio de esta entidad, (sic) que el objetivo primordial del legislador al permitir la flexibilidad en el artículo 65 de la LSSPN es facultar al ISSPOL a través de su Consejo Directivo, ajuste las condiciones ya sea cuantías y plazo de los préstamos quirografarios, en función de la disponibilidad y capacidad financiera del instituto, así como de la capacidad de endeudamiento de cada beneficiario.*



*Esta flexibilidad es crucial, ya que permite al ISSPOL adaptar su oferta de servicios financieros a las realidades cambiantes del entorno económico y a las necesidades particulares de sus afiliados. En un contexto donde las circunstancias económicas pueden variar significativamente, la capacidad de ajustar las condiciones de los préstamos se convierte en un elemento esencial para que el ISSPOL cumpla con su misión y salvaguardar el bienestar de sus asegurados". (...)*

### **V.CONCLUSIÓN**

*(...) En definitiva, a criterio de esta entidad, el Consejo Directivo del ISSPOL posee la facultad, según lo dispuesto en el literal c) del artículo 6 y el artículo 65 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, para establecer las condiciones de plazo y cuantías de los préstamos quirografarios ordinarios y emergentes en función de la disponibilidad financiera del instituto y la capacidad de endeudamiento del beneficiario. Esta flexibilidad ha sido crucial para garantizar la sostenibilidad del sistema y asegura que los beneficios de la seguridad social sean accesibles para los asegurados. (...)*

### **1.3. El Pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado. -**

El Pronunciamiento de este organismo, contenido en el oficio No. 10356, de 06 de febrero de 2025, cuya aclaración solicita, consideró el criterio jurídico que se acompañó al oficio de consulta y analizó que el ISSPOL forma parte del Sistema de Seguridad Social; es un organismo autónomo con finalidad social, sin ánimo de lucro, con personería jurídica y patrimonio propio y se refirió a las rentas del ISSPOL.

Además, dicho Pronunciamiento se refirió a la capacidad del ISSPOL de invertir sus fondos y reservas en todo tipo de operaciones que le garanticen la más alta rentabilidad y fortalezcan su capitalización.

En ese contexto, el Pronunciamiento cuya aclaración se solicita, analizó los artículos 65, 66 y 67 que forman parte del Capítulo I de la LSSPN, bajo la denominación 'Del Servicio de Crédito', en lo relacionado con los préstamos quirografarios ordinarios y emergentes por enfermedad, que fueron materia de la consulta planteada.

Adicionalmente, el Pronunciamiento referido consideró los métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria.

Con base en el análisis jurídico señalado, el Pronunciamiento contenido en el oficio No. 10356, de 06 de febrero de 2025 concluyó:

*"Por lo expuesto, en aplicación de los numerales 5 y 7 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con las normas cuarta y primera del artículo 18 del Código Civil se concluye que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, le corresponde al Consejo Directivo del ISSPOL, decidir mediante resolución, sobre las condiciones y cuantías de los préstamos quirografarios ordinarios y emergentes,*





*basándose en informes técnicos que analicen la disponibilidad y capacidad operativa y financiera del ISSPOL, así como la capacidad de endeudamiento del beneficiario, debiendo acatar los límites de montos, plazo y tasas determinados en los artículos 66 y 67 de la ley citada en último término para este tipo de préstamos”.*

## **2. El pedido de aclaración. -**

Al pedido de aclaración no se ha acompañado el informe jurídico en texto independiente, conforme lo dispuesto en los artículos 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado y 10 de la Resolución No. 24<sup>1</sup>, que contiene el procedimiento para la absolución de consultas por parte de la Procuraduría General del Estado, sin perjuicio de lo cual, la solicitud de aclaración está suscrita también por la Asesora Jurídica del ISSPOL, en el cual, en lo principal se cita la misma normativa que se invocó en el informe adjunto a su consulta.

## **3. Análisis. -**

### **3.1. Pedido de aclaración. -**

En el pedido de aclaración requirió a la Procuraduría, la siguiente solicitud:

#### **“iv. SOLICITUD**

*Al respecto, esta entidad solicita que en virtud del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, se aclare el pronunciamiento, brindando contestación exclusivamente sobre los términos de la pregunta planteada, es decir, si el Consejo Directivo del ISSPOL tiene la facultad para establecer las cuantías y los plazos de los préstamos quirografarios ordinarios y emergentes mediante resolución conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable”.*

### **2.2. Fundamentos jurídicos en los cuales se motiva la solicitud de aclaración. –**

Del pedido de aclaración se observa que reitera el análisis efectuado por la ISSPOL al plantear la consulta sobre la aplicación del artículo 65 de la LSSPN. De hecho, manifiesta que el ISSPOL *“tiene competencia y autonomía para realizar inversiones privativas, como los préstamos, con el fin de garantizar la sostenibilidad del derecho a la seguridad social policial”*, y, a su vez, sustenta dicha afirmación en el artículo 34 de la CRE, que reconoce la seguridad social como un derecho irrenunciable y una responsabilidad del Estado; asimismo, el artículo 13 de la LSSPN establece que las rentas de la ISSPOL provienen, entre otras fuentes, de la rentabilidad obtenida por sus inversiones y que, según lo dispuesto en el artículo 100 ibidem, *“los fondos y reservas del ISSPOL deben invertirse en operaciones que aseguren la máxima rentabilidad y fortalezcan su capitalización”*.

<sup>1</sup> Resolución 24, publicada en el Registro Oficial No. 532 de 17 de julio 2019.



En consecuencia, hace referencia también al artículo 75 del RGLSSPN que *“Determina que las inversiones del ISSPOL deben buscar el máximo rendimiento del mercado para garantizar la sostenibilidad de sus prestaciones”*. Además, señala que *“Los préstamos constituyen un instrumento financiero clave dentro de estas inversiones, permitiendo la generación de ingresos y fortalecimiento del sistema de seguridad social policial, al tiempo que otorgan acceso al crédito en condiciones favorables para sus asegurados”*.

Señala, además, que *“La duda en concreto que se elevó a consulta es si el Consejo Directivo del ISSPOL tiene la facultad legal para establecer las cuantías y plazos de los préstamos quirografarios e hipotecarios mediante resolución, basándose en los informes técnicos que analicen la disponibilidad financiera del ISSPOL y la capacidad financiera del beneficiario”*, de conformidad con el artículo 65 de la LSSPN.

A continuación, también se hace referencia a la Resolución No. 073-CD-SE-11-2022-ISSPOL, de 17 de mayo de 2022, que se menciona en el informe jurídico adjunto a la consulta inicial, y manifiesta como Criterio Institucional y conclusión lo siguiente:

*“A criterio de esta entidad, el propósito del legislador al otorgar esta facultad es que el ISSPOL pueda adaptar los préstamos a las realidades del momento, garantizando que el fondo no se vea comprometido y que los afiliados puedan acceder al crédito sin caer en sobreendeudamiento. Esta capacidad de ajuste es esencial para asegurar que el ISSPOL pueda seguir cumpliendo con su misión de brindar seguridad social a sus afiliados, al tiempo que mantiene la estabilidad financiera del instituto.*

*Así, el artículo 65 no solo otorga la posibilidad de regular las condiciones de los préstamos, sino que también establece un marco dentro del cual el ISSPOL puede actuar con flexibilidad para garantizar que sus recursos se utilicen de manera eficiente, promoviendo tanto la sostenibilidad como el bienestar de los afiliados”*.

### **2.3. Fundamentos jurídicos del pronunciamiento contenido en oficio No. 10356, de 06 de febrero de 2025 y análisis de los nuevos argumentos presentados. -**

Del texto íntegro del Pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado, contenido en oficio No. 10356, de 06 de febrero de 2025 y del análisis de los nuevos argumentos expuestos en el pedido de aclaración, se observa, en lo esencial, lo siguiente:

- a) El ISSPOL forma parte del sistema de seguridad social; asimismo, es un organismo autónomo con finalidad social, sin ánimo de lucro, con personería jurídica y patrimonio propio, de conformidad con el artículo 3 de la LSSPO.
- b) Forman parte de las rentas del ISSPOL, al tenor de la letra f) del artículo 13 de la misma ley reconoce *“la rentabilidad obtenida de las inversiones de todo tipo que realice el ISSPOL”*.

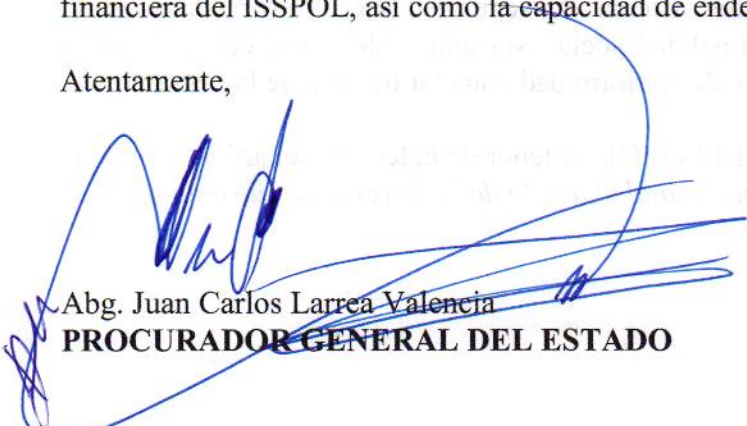


- c) El ISSPOL puede invertir sus fondos y reservas en todo tipo de operaciones que le garanticen la más alta rentabilidad y fortalezcan su capitalización, según lo prescrito en el artículo 100 de la LSSPN.
- d) El ISSPOL puede conceder a sus asegurados préstamos quirografarios ordinarios y emergentes por enfermedad, hipotecarios, prendarios, una vez que acrediten tres años de aportaciones al Instituto.
- e) Corresponde al Consejo Directivo emitir resoluciones sobre las condiciones y cuantías de los préstamos, en función de las disponibilidades y capacidad operativa y financiera del ISSPOL y de la capacidad de endeudamiento del beneficiario, según lo previsto en el artículo 65 de la LSSPN.
- f) La Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional en sus artículos 66 y 67 ha establecido límites para los préstamos quirografario ordinario y quirografario emergente por enfermedad, tanto en su monto, plazo y tasa.
- g) Sobre la interpretación constitucional y ordinaria de las normas, de conformidad con el artículo 3 de la LOGJCC numeral 5 dispone que, las normas jurídicas deben ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía; y, en su numeral 7 se refiere a la interpretación literal, según la cual, cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal, sin perjuicio de que, para lograr un resultado justo en el caso, se puedan utilizar otros métodos de interpretación, lo cual guarda armonía con las reglas cuarta y primera del artículo 18 del CC.

#### 4. Aclaración del Pronunciamiento. –

Luego de analizar los argumentos presentados en su solicitud de aclaración, la Procuraduría General del Estado concluye que, conforme a lo señalado en el Pronunciamiento contenido en el oficio No. 10356, de 6 de febrero de 2025, corresponde al Consejo Directivo del ISSPOL la facultad de determinar, mediante resolución, las condiciones y montos de los préstamos quirografarios, tanto ordinarios como emergentes, con base en informes técnicos que evalúen la disponibilidad, capacidad operativa y financiera del ISSPOL, así como la capacidad de endeudamiento del beneficiario.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia

**PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO**



## Oficio N° 10642

Quito, DM., 28 de febrero de 2025

Tecnóloga

Zoila Amelia Idrovo Martínez

**ALCALDESA**

**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN  
BIBLIÁN**

Presente.-

De mi consideración:

Me refiero a su oficio No. GADMCB-A-2025-0115-OE, de 21 de febrero de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 24 del mismo mes y año, mediante el cual se formuló la siguiente consulta:

***“¿Debe entenderse que las obligaciones y responsabilidades que en el artículo 13 de la Resolución No. 043-DIR-ARCOM-2015 que se refieren al dueño del bien sirviente, (sic) tambien incluyen a la persona natural o jurídica que se encuentre ocupando o tenga el bien sin importar si se trata de un (sic) título de propiedad, o de ejercicio de posesión o mera tenencia?”***

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

### **1. Antecedentes.-**

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

**1.1.** El informe jurídico contenido en el memorando No. GADMCB-PS-2025-0135-M, de 21 de febrero de 2025, suscrito por el Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Biblián (en adelante, “*GADMC BIBLIÁN*”), citó los artículos 100 y 103 de la Ley de Minería<sup>1</sup> (en adelante, “*LM*”); 859 y 860 del Código Civil<sup>2</sup> (en adelante, “*CC*”); 1 y 13 de la Resolución No. 043-DIR-ARCOM-2015 (en adelante “*Instructivo para la constitución de servidumbre mineras*”), con fundamento en los cuales analizó y concluyó:

***“(…) La Resolución No. 043-DIR-ARCOM-2015, que refromó el sistema de constitución de servidumbres en el marco legal del derecho minero en el Ecuador, además de disponer el marco de regulación, hace especial énfasis respecto de las obligaciones y derechos que surgen una vez constituida la servidumbre.***

<sup>1</sup> LM, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 517 de 29 de enero de 2009.

<sup>2</sup> CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.



(...) debemos enfocarnos que un criterio pacífico y general de la doctrina, que se refiere a la “*Servidumbre*” como un derecho real que se establece sobre un predio, conocido como predio sirviente en beneficio de otro predio, denominado predio dominante. Este derecho permite al propietario del predio dominante utilizar o beneficiarse de alguna manera del predio sirviente.

Así el artículo 859 del Código Civil, conceptualiza a la servidumbre de la siguiente manera:

“Art. 859.- Servidumbre predial, o simplemente servidumbre, es un **gravamen impuesto** sobre un predio en **utilidad** de otro predio de distinto dueño.” (lo sobresaltado me pertenece)

Existe entonces, por una parte, un bien sobre el cuál pesará un gravamen, y por otro lado, el hecho de que ese gravamen beneficie a otro predio de distinto dueño, beneficio del cual se obtenga una utilidad o provecho.

Al respecto el artículo 860 del Código Civil ha indicado:

“Art. 860.- Se llama predio **sirviente** el que **sufre el gravamen**, y predio **dominante** el que **reporta la utilidad**.”

Con respecto al predio dominante la servidumbre se llama activa, y con respecto al predio sirviente, pasiva.” (lo resaltado me pertenece)

Más allá del tratamiento especial de constitución de servidumbres, existen siempre los elementos de gravamen a una parte y beneficio o utilidad para la otra parte; considerando además que en lo no previsto de manera expresa en la regulación de cada tipo de servidumbre, debe operar como norma general y supletoria la regulación del Código Civil.

En el caso concreto de la actividad minera, el artículo 100 de la Ley de Minería dispone: (...)

Y, el artículo 103 de la misma Ley de Minería se refiere a la constitución de la Servidumbre, como un requisito necesario para generar los efectos de beneficio y gravamen de los predios.

Entrando directamente al análisis de la Resolución No. 043-DIR-ARCOM-2015, que tiene por objeto “normar y regular el procedimiento para la constitución de servidumbres mineras, solicitadas por titulares de derechos mineros o personas autorizadas para ejecutar actividades de minería con el fin de garantizar el adecuado ejercicio de sus derechos en todas las fases en que por necesidades técnicas les permitan desarrollar actividades mineras dentro del cumplimiento de lo establecido en la Ley de Minería, su Reglamento y más normas conexas aplicables.” (artículo 1 de la resolución)

(...) Ahora bien, tomando en cuenta la finalidad de la servidumbre, en todo su contexto, esta obligación no puede ser solo exigible a quien tenga la calidad de dueño del predio sirviente. En nuestro criterio, considerando que no existe norma que contradiga la generación de un gravamen a un bien inmueble en beneficio de un tercero constituyendo un derecho real; su ejecución, es decir, el garantizar el beneficio que la constitución de



*la servidumbre otorga, es obligación tanto del dueño como de cualquier persona que se encuentre o tenga el bien, bajo cualquier título, ya sea propiedad, posesión o, incluso, mera tenencia.*

*Este criterio garantiza el fin mismo de la servidumbre, pues pensar que la obligación de cumplir el gravamen que ha recaído sobre el bien inmueble, es solo exigible al dueño nos llevaría al despropósito de pensar que, por ejemplo, un arrendatario del bien sirviente, quien ostenta una mera tenencia y no es dueño del bien; no estaría obligado a respetar y hacer cumplir los efectos que la constitución de la servidumbre otorga al beneficiario”.*

1.2. De lo expuesto, se observa que el consultante plantea que acorde al Instructivo para la constitución de servidumbres mineras, el CC en sus artículos 859 y 860, y la LM en su artículo 100 y 103, cuando una servidumbre minera recae sobre un bien inmueble esta genera obligaciones al dueño del bien y sobre cualquier persona que se encuentre en posesión del bien, bajo cualquier título o hecho, y en consecuencia le sería aplicable el procedimiento descrito como incumplimiento de resolución, previsto en el artículo 13 del referido Instructivo para la constitución de servidumbre mineras.

## 2. Análisis.-

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que trata la consulta, el análisis abordará los siguientes puntos: i) Constitución de las servidumbres previstas en la LM; y, ii) Normas supletorias en materia minera sobre servidumbre.

### 2.1. Constitución de las servidumbres previstas en la LM.-

El artículo 313 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>3</sup> (en adelante, “CRE”) reserva al Estado el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

La LM establece el marco normativo para el ejercicio de estos derechos, disponiendo en su artículo 1 que el Estado debe “*administrar, regular, controlar y gestionar el sector estratégico minero, de conformidad con los principios de sostenibilidad, precaución, prevención y eficiencia (...)*”.

En este sentido, el “Capítulo III” de la LM, denominado “*DE LAS SERVIDUMBRES*”, regula en sus artículos 100 al 105 las clases y tipos de servidumbres, su constitución, costos y extinción. De manera específica, el artículo 103 ibídem establece que la constitución de servidumbres se formalizará “*mediante escritura pública y en caso de ser ordenada por **resolución de la Agencia de Regulación y Control Minero**, se protocolizará e **inscribirán en el Registro Minero***” (énfasis añadido).

<sup>3</sup> CRE publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de agosto de 2008.



La Agencia de Regulación y Control Minero (en adelante, “ARCOM”) en cumplimiento de la disposición general cuarta del Reglamento General a la Ley de Minería<sup>4</sup> (en adelante, “RGLM”), expidió el Instructivo para la constitución de servidumbres mineras.

Dicho instructivo, en su artículo 3, establece los requisitos para una solicitud de servidumbre para actividades mineras. El artículo 4 dispone que, transcurridos cinco días desde la presentación de la solicitud, se emitirá el auto de calificación y aceptación, ordenándose la citación del “**propietario del predio a la audiencia de conciliación con el contenido de dicho requerimiento**” (énfasis añadido).

Si tras la citación el concesionario y el propietario del bien no alcanzan un acuerdo en la audiencia de conciliación, artículo 6 del Instructivo para la constitución de servidumbres mineras, prevé que se “*dejará constancia en el acta respectiva, levantada al momento mismo de la diligencia, y de manera inmediata, mediante providencia deberá fijar día, hora para que tenga lugar una Inspección Técnico Administrativa In Situ*”.

Acorde los artículo 8 y 9 ibídem, luego de la Inspección Técnico Administrativa y emitido el correspondiente informe, el Coordinador Regional o el Director de Seguimiento y Control Técnico emitirá una resolución “*ordenando motivadamente la aceptación, modificación o rechazando la constitución de la servidumbre solicitada; y, fijará además, la vigencia de la servidumbre, así como el monto por concepto de uso y goce de la servidumbre*”.

El artículo 11 establece que el pago de los valores fijados en la resolución que otorgue la servidumbre “*deberán ser cancelados directamente al dueño del predio o al titular de la concesión sirviente, de lo cual se deberá dejar constancia escrita para seguridad de las partes e inscripción en el Registro Minero*”.

En síntesis, las servidumbres para el desarrollo de la actividad minera se regulan en los artículos 100 al 106 de la LM y el Instructivo para la constitución de servidumbres mineras. Conforme al artículo 103 de la LM, pueden constituirse servidumbres sobre predios, áreas libres o concesiones colindantes, y en todos los casos se fijarán valores por el uso y goce de la servidumbre, los cuales se consignarán a favor del propietario en cumplimiento de los artículos 9 y 11 del instructivo.

## 2.2. Normas supletorias en materia minera sobre servidumbre.-

De conformidad con el artículo 3 de la LM, son aplicables como normas supletorias “*en materia minera, en la relación Estado - particulares, y de éstos entre sí, la normativa: Administrativa (...) civil (...), en todo lo que corresponda y no esté expresamente regulado en la presente ley*” (énfasis añadido).

El artículo 13 del Instructivo para la constitución de servidumbres mineras dispone:

<sup>4</sup> RGLM, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 67 de 16 de noviembre de 2009; Disposición General, “CUARTA.- Se faculta al Ministerio Sectorial, al Directorio de la Agencia de Regulación y Control Minero y a su Director Ejecutivo que expidan las resoluciones que sean necesarias para la implementación de este Reglamento”.



“Art. 13.- Incumplimiento de resolución.- Una vez que la servidumbre es inscrita en el Registro Minero, ésta se encuentra perfeccionada. **El dueño del predio sirviente está en la obligación de brindar todas las facilidades para que se efective la constitución de la servidumbre;** caso contrario, el beneficiario de la servidumbre, pondrá en conocimiento de la ARCOM, quien podrá oficial a la Fuerza Pública con la finalidad de que se apoye al beneficiario de la servidumbre a hacer efectiva la constitución de la servidumbre, y a la vez el beneficiario de la servidumbre deberá presentar la denuncia correspondiente ante la Fiscalía General del Estado por incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente, en sujeción a lo determinado en el Art. 282 del Código Orgánico Integral Penal” (énfasis añadido).

La consulta planteada busca determinar si la obligación de brindar todas las facilidades para que se efective la servidumbre inscrita en el registro minero corresponde únicamente al dueño del predio sirviente o adicionalmente *“a la persona natural o jurídica que se encuentre ocupando o tenga el bien sin importar si se trata de un título de propiedad, o de ejercicio de posesión o mera tenencia”*.

El Código Civil establece en su artículo 18 que, cuando el sentido de la ley es claro, debe atenderse a su tenor literal. Asimismo, señala que el contexto normativo debe interpretarse en su conjunto, asegurando armonía y correspondencia entre sus disposiciones.

Si bien el artículo 13 del instructivo menciona únicamente al dueño del predio sirviente, no excluye a otros ocupantes del bien. De acuerdo con el artículo 715 del Código Civil, la posesión implica **la tenencia de una cosa con ánimo de dueño**, mientras que, conforme al artículo 729, la mera tenencia **se ejerce en nombre del propietario** sin ánimo de señor o dueño. Entonces, tanto el poseedor como el mero tenedor tienen la obligación de respetar y garantizar el ejercicio de la servidumbre en las mismas condiciones que el propietario del predio sirviente.

Por otro lado, la servidumbre minera es un derecho real que grava el predio sirviente. De acuerdo con lo dispuesto en el Art. 595 del Código Civil, *“derecho real es el que tenemos sobre una cosa sin respecto a determinada persona. Son derechos reales el de dominio, el de herencia, los de usufructo, uso o habitación, los de servidumbres activas, el de prenda y el de hipoteca. De estos derechos nacen las acciones reales”*. La condición de derecho real de la servidumbre minera es ratificada en forma expresa en el Instructivo, que en su noveno Considerando señala que *“las servidumbres son por excelencia un derecho real, que puede nacer de la absoluta voluntad de las partes o ser ordenada por resolución de la Agencia de Regulación y Control Minero”*. Por lo tanto, dado que la servidumbre minera es un derecho real que, en tal calidad, grava el predio sirviente, cualquier persona que lo ocupe, **bajo cualquier título (de propiedad, posesión o tenencia)** está obligada a permitir su ejercicio, garantizando así la operatividad del derecho minero.

De la normativa invocada, se concluye lo siguiente: i) De conformidad con el tenor literal del artículo 13 del Instructivo para la constitución de servidumbres mineras, la obligación de facilitar la servidumbre recae en **el dueño del predio sirviente como en cualquier**



**persona que lo ocupe bajo cualquier título;** y, ii) En lo no previsto en la LM acorde a su artículo 3 es aplicable como norma supletoria el CC.

### 3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de su consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 3, 100 al 105 de la Ley de Minería; 13 de la Resolución No. 043-DIR-ARCOM-2015; la regla de interpretación de la Ley establecida en el artículo 18, 715 y 729 del Código Civil, la obligación de brindar todas las facilidades para la ejecución de la servidumbre minera **no recae exclusivamente en el propietario del predio sirviente**, sino que también se extiende a **cualquier persona que ocupe tal bien, bajo cualquier título, incluyendo poseedores y meros tenedores**. El incumplimiento de tal obligación, así como el desconocimiento de las órdenes de autoridad competente emitidas para tal efecto, acarrearía las consecuencias previstas en la ley. Finalmente, en los casos no regulados en la Ley de Minería, es aplicable como norma supletoria el Código Civil.

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

Atentamente,



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

Abg. Juan Carlos Larrea Valencia  
**PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO**



*Defendemos al Estado  
para proteger tus derechos*

## Manual de Defensa Jurídica del Estado

Descárgalo aquí:



[www.pge.gob.ec](http://www.pge.gob.ec)