

**DIRECCIÓN NACIONAL DE ASESORÍA JURÍDICA INSTITUCIONAL**  
**EXTRACTOS DE CONSULTAS**  
**OCTUBRE 2013**

**BIENES INMUEBLES URBANOS: TITULACIÓN ADMINISTRATIVA Y COBRO DE TASAS**

**OF. PGE. N°:** 15211 de 28-10-2013

**CONSULTANTE:** GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN GUALAQUIZA

**CONSULTAS:**

1. “¿Es procedente que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Gualaquiza, realice la titulación administrativa de los bienes inmuebles urbanos, que están en posesión de personas particulares por muchos años, al amparo de lo que establece el último inciso del Art. 486 del COOTAD?”.

2. “¿En caso de ser favorable la respuesta, es procedente que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Gualaquiza, por la titulación administrativa, cobre únicamente las tasas por servicios técnicos y administrativos al amparo de los Arts. 55 literal e) y 568 del COOTAD, más no ningún valor económico por el lote de terreno, peor a precio de mercado?”.

3. “¿Es procedente que el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Gualaquiza, amparado en el Art. 715 del Código Civil y Art. 57 literal d) del COOTAD, mediante resolución declare como bienes de propiedad municipal, a los bienes inmuebles que el GAD municipal de Gualaquiza, está en posesión por muchos años sin ningún título inscrito, y esa resolución sea protocolizada e inscrita en el registro de la propiedad para que sirva de título de propiedad?”.

**PRONUNCIAMIENTOS:**

1. El inciso final del artículo 486 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, no se puede aplicar en forma aislada, sino en armonía con todo el texto de esa norma. En consecuencia, las resoluciones de partición administrativa que adopte el Alcalde se deberán expedir sobre la base del procedimiento y requisitos generales previstos por esa norma, y de los requisitos específicos que establezca la Ordenanza que el Concejo debe expedir previamente, de conformidad con el inciso final del artículo 486 del mencionado Código Orgánico.

En atención a los términos de su consulta se concluye que, el ejercicio de la potestad administrativa de partición que confiere a las municipalidades el

artículo 486 del COOTAD, se debe ejercer exclusivamente para la finalidad prescrita por esa norma, que es la regularización de barrios.

La oportunidad y conveniencia de resolver la regularización de barrios y en consecuencia los actos de partición administrativa y adjudicación de los lotes resultantes, son de exclusiva responsabilidad de los gobiernos autónomos descentralizados.

**2.** La tasa es un tributo de acuerdo con el segundo inciso del artículo 1 del Código Tributario. Respecto de la exención, el artículo 31 de ese cuerpo normativo la define como: “La exclusión o la dispensa legal de la obligación tributaria, establecida por razones de orden público, económico o social”; y, el artículo 32 *Ibidem* prevé que: “Sólo mediante disposición expresa de ley, se podrá establecer exenciones tributarias. En ellas se especificarán los requisitos para su reconocimiento o concesión a los beneficiarios, los tributos que comprenda, si es total o parcial, permanente o temporal”.

Es decir que el establecimiento de exenciones, esto es la dispensa de la obligación tributaria, es materia respecto de la cual existe reserva de ley, de acuerdo con el artículo 32 del Código Tributario; en consecuencia, los sujetos beneficiarios de la exención y el alcance de la dispensa de la obligación tributaria, deben ser establecidos por Ley.

Las exoneraciones que establece la letra e) del artículo 486 del COOTAD (el texto íntegro de esa disposición fue transcrito al atender su primera consulta), según el contexto general de esa norma y su tenor literal, están limitadas a: “Las certificaciones que sean requeridas, la inscripción de la resolución administrativa de partición y adjudicación o de cualquier otro instrumento que se genere en este procedimiento”.

En consecuencia, la Municipalidad tiene competencia para aplicar y cobrar tasas retributivas sobre los servicios públicos que preste en el procedimiento de partición administrativa, salvo aquellos expresamente exentos por la letra e) del artículo 486 del COOTAD.

**3.** En aplicación de las normas legales precedentes, esta Procuraduría emitió la Resolución No. 017 de 29 de mayo de 2007, publicada en el Registro Oficial No. 102 de 11 de junio de 2007, que en su artículo 2 reitera los principios legales antes citados, en todo lo que no contravenga a la indicada disposición constitucional.

De la lectura de los términos de la consulta, no aparece que esté dirigida a la inteligencia o aplicación de una norma, según el ámbito de mis competencias previstas en el Art. 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, por lo que me abstengo de atenderla.

---

## **AGD: ENTREGA DE RECURSOS POR PARTE DEL ESTADO**

**OF. PGE. N°:** 14896 de 2-10-2013

## **CONSULTANTE:** SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y SEGUROS

### **CONSULTAS:**

**1.** “Toda vez que los recursos asignados en efectivo y en Bonos del Estado, tanto por parte de Ministerio de Finanzas como de la AGD, para el pago de la garantía de los depositantes, mediante los procedimientos previos a la liquidación creados por la Ley de la AGD, constituyen préstamos del Estado; el otorgamiento de éstos créditos, **¿generaron para la AGD la obligación de registrar, desde la asignación de los recursos hasta el cierre de la cuenta de ejecución, todo perjuicio para el Estado como producto de la aplicación de la Ley de la AGD, de conformidad con su artículo 24?**”.

**2.** “De ser afirmativa la respuesta a la pregunta anterior, ésta obligación ¿ha perdido vigencia o ha mantenido continuidad en el tiempo en virtud de la transferencia de todas las atribuciones, competencias, derechos, obligaciones y patrimonio de la AGD a la Coordinación General de Administración de Activos y Derechos ex AGD, mediante Acuerdo No. 049 del Ministerio de Finanzas de 23 de marzo de 2010 y de esa Coordinación, a la Unidad de Gestión y Ejecución de derecho público del Fideicomiso AGD-CFN-NO MAS IMPUNIDAD, efectuada mediante Decreto Ejecutivo 553 de 07 de diciembre de 2011?”.

**3.** “El que los accionistas y administradores deban, en los supuestos de hecho contenidos en el artículo 29 de la Ley de Reordenamiento, garantizar con su patrimonio personal los depósitos de su institución financiera, en los procesos previos a la liquidación forzosa, ¿les generó una obligación de pago de conformidad con la antedicha norma?”.

**4.** “¿Debe aplicarse el artículo 154 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero respecto, de los accionistas que representaban el seis por ciento (6%) o más del capital accionario de la IFI al momento de someterse la institución financiera al proceso de reestructuración, saneamiento o liquidación forzosa, así como contra el principal administrador y representante legal de la IFI?”.

### **PRONUNCIAMIENTOS:**

**1.** El orden para cobrar en el proceso liquidatorio desde el 28 de enero del 2002, era el siguiente: a) las obligaciones, acreencias o pasivos de la IFI garantizados de conformidad con la Ley (depósitos con los intereses calculados hasta el día de pago de persona natural o jurídica hasta un valor de 4 veces el PIB *per cápita* por persona) y los pagos realizados por este concepto por el Estado, directamente a través de la AGD o por cualquier institución o agencia establecida para el efecto mediante ley, b) las costas judiciales, c) deudas laborales, d) impuestos, e) las obligaciones por depósitos del público, f) las que determine el Código Civil, g) los accionistas y administradores y las personas vinculadas a la IFI, siempre que se hubiere satisfecho todas las obligaciones y créditos, sean estos originales, cedidos o

subrogados, e inclusive sus intereses.

Lo anterior conduce a sostener que, la AGD tuvo la obligación de registrar desde la asignación de los recursos hasta el cierre de la cuenta de ejecución, todo perjuicio para el Estado como producto de la aplicación de la Ley de la AGD pues esta norma precauteló el patrimonio del Estado en los dos momentos en que pudo resultar perjudicado: en los procesos previos a la liquidación, de conformidad con el artículo 24 literal e) último inciso de la Ley de Reordenamiento original, se ordenó se registre cualquier pérdida por la aplicación de la Ley de la AGD, pérdida que debía ser pagada por la AGD al Ministerio de Finanzas; y luego, ya en el proceso de liquidación, de conformidad con el artículo 167 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, en virtud de su reforma de 28 de enero de 2002, se ordenó que los desembolsos hechos por el Estado para honrar la garantía de los depósitos sean los primeros en ser pagados en la liquidación.

Ahora bien, para poder pagar al Estado de forma preferente en el momento de la liquidación, el monto debió ser registrado como un pasivo a ser satisfecho en la liquidación. En ese sentido y en concordancia con el criterio de la Superintendencia de Bancos y Seguros, el legislador ecuatoriano efectivamente estableció, como responsabilidad del Directorio de la AGD, el que la solución utilizada en estos procesos previos a la liquidación forzosa de las IFI's, sea aquella que signifique la menor utilización neta de los recursos de la cuenta de ejecución, pues en efecto, ello implicaba una intencionalidad de precautelar el patrimonio del Estado, o en su defecto, de causar el menor costo posible para el Estado.

Como consecuencia de lo anterior, en atención a los términos de su consulta, se concluye que la entrega de estos recursos por parte del Estado, le generaron a la Agencia de Garantía de Depósitos la obligación de registrar, desde la asignación de los recursos hasta el cierre de la cuenta de ejecución, todo perjuicio para el Estado, incluyendo el capital entregado y su costo financiero, como producto de la aplicación de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica, en el área Tributario-financiera, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 78 de 01 de diciembre de 1998, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 24. Para el cálculo de los intereses, debe tomarse en cuenta la fecha de entrega de los fondos que el Estado haya hecho en cumplimiento de dicha ley, independientemente de la fecha del registro en la cuenta de ejecución.

**2.** El tercer inciso de la Décima Disposición Transitoria del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, dispuso que en todos los fideicomisos en los que la ex - AGD fue constituyente y/o beneficiaria, los plazos o condiciones con valor de plazo que constan en los contratos de fideicomiso que estableció o mantuvo la ex AGD y que fueron traspasados al Ministerio de Finanzas se declaraban vencidos, el Ministerio de Finanzas entregó los activos, bienes y derechos constantes en dichos contratos a la Unidad de Gestión y Ejecución del Fideicomiso AGD-CFN NO MAS IMPUNIDAD.

Recapitulando, posterior a la creación de la AGD en el año 1998 y las ulteriores reformas introducidas principalmente por la Ley Trole y la Ley 60;

en el año 2008, se publicó la Ley que creó el COSEDE, y estableció el plazo de un año, para que la AGD realice los activos, concilie las cuentas con personas naturales y jurídicas acreedoras y cubra sus obligaciones. Una vez extinguida la AGD, sus activos, derechos, así como las competencias establecidas en los Arts. 27 y 29, inciso final de la Ley de Reordenamiento, fueron ejercidos por el Ministerio de Finanzas, en particular y por delegación, por la Coordinación General de Administración de Activos y Derechos ex AGD. De la transferencia hecha a esta Coordinación, las atribuciones, competencias, derechos, obligaciones y patrimonio pasaron a la UGEDEP desde su creación el 07 de diciembre de 2010.

Así, la jurisdicción coactiva conferida a la Agencia de Garantía de Depósitos para la recuperación y cobro de las obligaciones a favor de las instituciones financieras sometidas a su control y administración de sus acreencias y a las instituciones financieras privadas cuyo único accionista haya sido una institución del Estado, así como la obligación de registrar, desde la asignación de los recursos hasta el cierre de la cuenta de ejecución, todo perjuicio para el Estado como producto de la aplicación de Ley de la AGD, de conformidad con su artículo 24, han permanecido vigentes hasta la presente fecha, por la sucesión en el derecho antes descrita que ha tenido la Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público del Fideicomiso AGD CFN NO MAS IMPUNIDAD de la Coordinación General de Administración de Activos y Derechos ex - AGD del Ministerio de Finanzas y ésta última, de la Agencia de Garantía de Depósitos.

**3.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario-Financiera y al ser una norma imperativa de derecho, en los casos en que se haya declarado patrimonios técnicos irreales, alterado las cifras de sus balances o cobrado tasas de interés sobre interés, los administradores y accionistas de la institución financiera quedan obligados con su patrimonio personal, a garantizar los depósitos de la institución financiera y por tanto, tienen obligación de pago en los términos que esa disposición establece.

**4.** El artículo 154 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, fue concebido para precautelar que el pasivo se mantenga si no hay un activo con el que superarlo, no para aligerar la carga que ha de imponérsele a los accionistas y administradores causantes de los perjuicios a los bancos pues inclusive, éstas personas pasaron, con las sucesivas reformas a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (en su artículo 167) a cobrar sus acreencias exclusivamente en el último lugar del orden de prelación.

Por ello, la aplicación del artículo 154 Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que establece que todos los depósitos, deudas y demás obligaciones de una institución financiera en favor de terceros, a partir de la fecha de su liquidación forzosa, no devengan intereses frente a la masa de acreedores, no debe hacerse extensiva a quienes ostentaban la calidad de accionistas que representaban el seis por ciento o más del capital accionario, principal administrador y representante legal, de la IFI, al momento de someterse al proceso de reestructuración, saneamiento o

liquidación forzosa, cuyas obligaciones se encuentran determinadas en la Disposición Transitoria Décima a la Ley Reordenamiento en Materia Económica en el Área Tributario-Financiera.

---

## **TERRITORIOS RÚSTICOS-RURALES: ENTIDAD COMPETENTE PARA ADJUDICACIÓN**

**OF. PGE. N°:** 14962 de 08-10-2013

**CONSULTANTE:** MINISTRO DE AGRICULTURA, GANADERÍA, ACUACULTURA Y PESCA

### **CONSULTAS:**

1. “En aplicación de los artículos 2, 18, 23, 44 y 46 de la Ley de Patrimonio Territorial, los territorios rústicos- rurales adjudicados y que se encontraban en posesión del MUNICIPIO DE SANTA ELENA, mediante Decreto Legislativo publicado en el R.O. No. 583 del 6 de septiembre de 1922: **¿SE REVIRTIERON DE MANERA DIRECTA (LEGAL) AL ESTADO DICHOS TERRITORIOS?**”.

2. “En aplicación de los Arts. 1 y 5 de la Ley de Tierras Baldías y 36, 37, 50, 51 y siguientes de la Ley de Desarrollo Agrario: **¿EL MAGAP ES LA ENTIDAD COMPETENTE PARA ADJUDICAR TIERRAS BALDÍAS, RÚSTICAS EN EL TERRITORIO NACIONAL, POR LO TANTO LAS QUE SE ENCUENTRAN EN EL GAD DE SANTA ELENA?**”.

3. “Según los artículos 5, 6, 466 y siguientes del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD-: **¿LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES PUEDEN ADJUDICAR TIERRAS RÚSTICAS – RURALES CON VOCACIÓN AGRÍCOLA?**”.

### **PRONUNCIAMIENTOS:**

1. De los antecedentes referidos en el informe jurídico se desprende que, la consulta tiene por finalidad determinar la entidad pública a la que corresponde el dominio de terrenos baldíos ubicados en el Cantón Santa Elena, inicialmente adjudicados a la Municipalidad de ese cantón, por el artículo 9 del Decreto Legislativo publicado en el Registro Oficial No. 583 de 6 de septiembre de 1922, e inscritos en el Registro de la Propiedad de ese Cantón en el año 1962.

Toda vez que de los términos de la consulta no aparece que esté dirigida a la inteligencia o aplicación de una norma, según el ámbito de mis competencias previstas en el Art. 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, me abstengo de atenderla.

2. Según el artículo 5 de la Ley de Tierras Baldías y Colonización, la adjudicación se debe efectuar “(...) mediante providencia cuya copia auténtica

se inscribirá en el Registro de la Propiedad del respectivo cantón y se anotará luego en el Registro General de Tierras. La copia, con las razones de inscripción y anotación, se protocolizará en una notaría”.

En atención a los términos de su consulta se concluye que, la competencia para adjudicar tierras baldías rústicas, que correspondía al INDA de conformidad con los artículos 37 letra b), 50 y 51 de la Ley de Desarrollo Agrario, compete en la actualidad a la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del MAGAP, de conformidad con los artículos 2 y 3 del Decreto Ejecutivo No. 373, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 206 de 3 de junio de 2010, que suprimió el INDA y transfirió sus competencias a esa Subsecretaría.

**3.** La competencia de las municipalidades en materia de tierras agrícolas, se refiere a la autorización de fraccionamientos agrícolas, en los términos que establece el artículo 471 del COOTAD y al fomento de actividades productivas y agropecuarias, por delegación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales según el artículo 135 inciso cuarto del citado COOTAD.

Según se concluyó al atender su segunda consulta, la competencia para adjudicar tierras baldías rústicas, que correspondía al INDA de conformidad con los artículos 37 letra b), 50 y 51 de la Ley de Desarrollo Agrario, compete en la actualidad a la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del MAGAP, de conformidad con los artículos 2 y 3 del Decreto Ejecutivo No. 373, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 206 de 3 de junio de 2010, que suprimió el INDA y transfirió sus competencias a esa Subsecretaría.

En atención a los términos de su tercera consulta se concluye que, las municipalidades no tienen competencia para adjudicar tierras baldías rústicas.

**Elaborador por: Dra. Mónica Basantes**