PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

Defendemos al Estado
para proteger tus derechos

PRONUNCIAMIENTOS PGE

Agosto 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 que es una herramienta de acceso público.

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

Ab. Juan Carlos Larrea Valencia
Procurador General del Estado

Contenido

No.	Fecha de pronunciamiento	INSTITUCIÓN PÚBLICA Materia de la consulta	pág.
1	01-ago-25	**DEFENSORÍA DEL PUEBLO** BENEFICIO POR JUBILACIÓN ESPECIAL DE VEJEZ POR DISCAPACIDAD PARA OBREROS DEL SECTOR PÚBLICO	***4***
2	01-ago-25	**CONSEJO DE LA JUDICATURA** PRESTACIÓN DE SERVICIOS NOTARIALES POR MEDIOS TELEMÁTICOS	***17***
3	05-ago-25	**MUNICIPIO DE RUMIÑAHUI** ELECCIÓN VICEALCALDE	***23***
4	13-ago-25	**CUERPO DE BOMBEROS DE RIOBAMBA** NATURALEZA Y CONTENIDO DE LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA	***31***
5	18-ago-25	**CONSEJO NACIONAL ELECTORAL** PAGO CONSEJEROS SUPLENTES PRINCIPALIZADOS	***35***
6	20-ago-25	**CUERPO DE BOMBEROS DE SALCEDO** DERECHO DE REPETICIÓN	***40***
7	25-ago-25	**SERVICIO NACIONAL DE DERECHOS INTELECTUALES, SENADI** CADUCIDAD DE PATENTE	***54***
8	27-ago-25	**UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS -ESPE** CONDONACIÓN DE OBLIGACIONES PREVISTAS EN LA LEY ORGÁNICA PARA EL ALIVIO FINANCIERO	***60***

PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

Oficio No. 12550

Quito D.M., 1 de agosto de 2025

Doctor
César Marcel Córdova Valverde
DEFENSOR DEL PUEBLO, ENCARGADO
Defensoría del Pueblo
Quito.

De mi consideración:

Mediante oficio No. DPE-DPE-2025-0171-O, de 1 de abril de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, se formuló la siguiente consulta:

> ***"¿Es aplicable el beneficio económico contemplado en el segundo inciso del artículo 85 de la Ley Orgánica de Discapacidades, a los servidores públicos sujetos al Código del Trabajo que se acogen a la jubilación especial por vejez, en función de la Ley Orgánica de Discapacidades?"***

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.

Del oficio remitido y los documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico contenido en el memorando No. DPE-CGAJ-2025-0083-M, de 31 de marzo de 2025, suscrito por el Coordinador General de Asesoría Jurídica de la Defensoría del Pueblo (en adelante "*DP*"), citó los artículos 11 numeral 2, 47, 226, 229 y 326 de la Constitución de la República del Ecuador[1] (en adelante *"CRE"*); 2, artículo 4 numeral 2, 45, 51 y 85 de la Ley Orgánica de Discapacidades[2] (en adelante "*LOD*"), **vigente hasta la expedición de la nueva Ley Orgánica de las Personas con Discapacidades**[3] (en adelante "*LOPD*") que sustituyó y derogó expresamente la LOD; y los artículos 1, 4 y 7 del Código de Trabajo[4] (en adelante "*CT*"). Con base en esta normativa, se concluyó lo siguiente:

> *"**III. ANÁLISIS***

[1] *CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.*
[2] *LOD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 796 de 25 de septiembre de 2012.*
[3] *LOPD, publicada en el Suplemento Cuarto del Registo Oficial No. 73 de 3 de julio de 2025*
[4] *CT, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 167 de 16 de diciembre de 2005.*

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 11, numeral 2, establece el principio de igualdad y no discriminación, protegiendo a todas las personas de cualquier distinción que limite el goce de derechos, incluidas aquellas con discapacidad. Este principio se refuerza en el artículo 47 ibidem, que garantiza el acceso al trabajo en igualdad de condiciones tanto en el sector público como en el privado.

El artículo 2 de la LOD establece en su ámbito que dicha ley ampara a las personas con discapacidad ecuatorianas o extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano, así como, a las y los ecuatorianos en el exterior, su aplicación abarca tanto al sector *público como privado, protegiendo los derechos de las personas con discapacidad en ambas esferas.*

Además, el artículo 4 de la LOD, numeral 2, consagra el principio In dubio pro hominem, lo que implica que cualquier duda sobre el alcance de las disposiciones de esta ley debe resolverse de manera favorable a las personas con discapacidad.

El artículo 45 de la LOD establece que las personas con discapacidad tienen derecho a acceder a un trabajo remunerado en condiciones de igualdad y a no ser discriminadas, tanto en el sector público como en el privado, por lo que no debería existir una diferenciación en cuanto a los derechos laborales y beneficios.

El artículo 85 de la LOD reconoce a los servidores con discapacidad el derecho a recibir una compensación por jubilación equivalente a cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio en una misma entidad, contados a partir del quinto año, hasta un máximo de 150 salarios básicos unificados.

Los servidores sujetos al Código de Trabajo, se rigen por contratos individuales de trabajo, lo que implica que tienen derechos y obligaciones derivados de la legislación laboral común, como el derecho a la estabilidad, remuneración, afiliación al seguro social, vacaciones, décimo tercer y cuarto sueldos, y la posibilidad de reclamar una indemnización por despido intempestivo o renuncia voluntaria, conforme las disposiciones determinadas en Código de Trabajo.

En este sentido, la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 229 establece que serán consideradas servidoras o servidores públicos todas las personas que, de cualquier forma, o a cualquier título, trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Este artículo subraya que los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables, y remite a la ley la definición del organismo rector y la regulación de los aspectos inherentes al régimen de recursos humanos y remuneraciones.

Además, el artículo 326 de la CRE establece un principio fundamental en el derecho laboral ecuatoriano: 'En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, estas se aplicaran en el sentido más favorable a las personas trabajadoras.' Este principio de favorabilidad está claramente

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

alineado con la doctrina del 'in dubio pro operario', el cual guía la interpretación normativa laboral en favor del trabajador.

Por su parte, la Ley Orgánica de Discapacidades (LOD) extiende su aplicación a todas las personas con discapacidad, tanto en el sector público como privado, garantizando así una protección integral para estos grupos vulnerables. En concordancia con el artículo 4 de la LOD que establece que, ante la duda sobre el alcance de las disposiciones legales, estas se aplicarán en el sentido más favorable y progresivo a la protección de las personas con discapacidad (principio in dubio pro hominem).

Si bien la LOD no menciona explícitamente a los servidores públicos sujetos al régimen del Código de Trabajo en relación con este beneficio económico, su redacción podría dar lugar a interpretaciones que favorezcan la aplicación general del derecho a todos los trabajadores con discapacidad que cumplan los requisitos.

Por último, el Código del Trabajo refuerza este marco protector al disponer, en su artículo 7, que las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral se aplicarán en el sentido más favorable a los trabajadores.

IV. CONCLUSIÓN

El artículo 229 de la CRE desarrolla el concepto de 'servidor público', incluyendo a todas las personas que trabajan en el sector público, sin distinción del régimen laboral al que estén sujetas. No obstante, se precisa que las obreras y obreros del sector público están sujetos al Código del Trabajo. De este modo, las personas con discapacidad que prestan servicios como obreras o bajo un contrato de trabajo dentro del sector público también deben ser consideradas servidoras públicas.

Tanto la Constitución (art. 326) como la LOD (art. 4) y el Código del Trabajo (art. 7) establecen principios de favorabilidad y progresividad en la interpretación de normas laborales. El principio 'in dubio pro operario' implica que cualquier disposición ambigua o que pueda dar lugar a varias interpretaciones deberá resolverse a favor del trabajador; en este sentido, la norma contenida en el artículo 85 de la LOD garantiza a las personas que adquieren una discapacidad en su vida laboral, el derecho a su rehabilitación, readaptación capacitación, reubicación o reinserción laboral, según corresponda.

En tal virtud, la compensación contenida en el segundo inciso del artículo 85 de la LOD beneficia a 'servidoras o servidores con discapacidad de las entidades y organismos públicos' que se acojan a la jubilación. Sin hacer distinción entre servidores sujetos al Código de Trabajo u otro régimen, utilizando para el efecto el término genérico de 'servidoras o servidores', lo cual incluye 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. Dado que la norma no excluye a los servidores públicos sujetos al Código del Trabajo y aplicando el principio de interpretación más favorable al

trabajador, esta Coordinación General de Asesoría Jurídica concluye que, ***los servidores sujetos al Código de Trabajo tienen derecho a la*** *(sic)* ***recibir la compensación de la jubilación especial por vejez determinada en el segundo inciso del artículo 85 en la Ley Orgánica de Discapacidades; siempre y cuando cumplan con los requisitos que determina la norma. Para lo cual se deberán planificar los recursos e incluirlos en el presupuesto del respectivo ejercicio fiscal.****"* (énfasis añadido).

A fin de contar con mayores elementos de análisis, este organismo solicitó, mediante oficios No. 10972 y No. 10973, de 2 de abril de 2025, al Ministerio de Trabajo (en adelante "*MDT*") y al Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades (en adelante "*CONADIS*"), que remitan su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta. Estas solicitudes fueron atendidas por la Directora de Asesoría Jurídica del CONADIS, mediante oficio No. CONADIS-DAJ-2025-0088-O, de 21 de abril de 2025, y por la Subsecretaria de Normativa del MDT, a través del Oficio Nro. MDT-SN-2025-0354-O, de 29 de abril de 2025, al cual se adjuntó el informe técnico No. MDT-SN-2025-0042, de 24 de abril del mismo año.

El CONADIS, además de las normas referidas por la entidad consultante, incluyó en su análisis los artículos 4 y 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad[5]; 227, 233, numeral 2 del artículo 425 de la CRE; 7, 115 y 216 del CT; 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas[6] (en adelante "*COPLAFIP*"); artículo 4 numeral 1 de la LOD; 14 del Código Orgánico Administrativo[7] (en adelante, "*COA*"); 128 y 129 de la Ley Orgánica de Servicio Público[8] (en adelante "*LOSEP*"); 9 de la Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad[9] (en adelante "*LOCNI*"); y, Sentencia No. 0071-15-IN, de 7 de junio de 2017, expedida por la Corte Constitucional (en adelante "*CC*"). A partir de ello, concluyó lo siguiente:

*"**3.- ANÁLISIS:***

3.1.- El CONADIS es el órgano responsable de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad consagrados en la Constitución, en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en la Ley Orgánica de Discapacidades – (LOD) y en la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales Para la Igualdad, fomentando una cultura de paz y equidad que desarrolle en la sociedad las capacidades humanas orientadas hacia la garantía del derecho a la igualdad y no discriminación y a la adopción de medidas de acción afirmativa que favorezcan la igualdad entre las personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y colectivos y la erradicación de actos, usos, costumbres, prácticas y estereotipos considerados discriminatorios.

Dentro de sus fines se encuentran el asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad consagrados en la Constitución, en los

[5] *La* ***Convención sobre los derechos*** *de las* ***personas*** *con* ***discapacidad*** *y su protocolo facultativo fueron aprobados por la asamblea general de las naciones unidas el 13 de diciembre de 2006 y entraron en vigor el 3 de mayo de 2008.*
[6] *COPLAFIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.*
[7] *COA , publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.*
[8] *LOSEP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre de 2010.*
[9] *LOCNI, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 283 de 7 de julio de 2014.*

Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, en la Ley Orgánica de Discapacidades (LOD) y en la Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad, fomentando una cultura de paz y equidad que desarrolle en la sociedad las capacidades humanas orientadas hacia la garantía del derecho de igualdad y no discriminación, y a la adopción de medidas de acción afirmativa que favorezcan la igualdad entre las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, y la erradicación de actos, usos, prácticas, costumbres y estereotipos considerados discriminatorios.

(...) ***3.5.2.-*** *Conforme se desprende del texto de los artículos 129 de la LOSEP y 85 de la LOD con respecto al beneficio económico por jubilación, los mismos disponen que* ***las y los servidoras o servidores con discapacidad de las entidades y organismos públicos****, que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a recibir por parte de su empleador, por una sola vez,* ***cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio en una misma empresa, contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios*** *básicos unificados del trabajador privado en total.*

Por su parte el artículo 216 del Código de Trabajo con respecto a la jubilación dispone que los trabajadores que por veinticinco años o más hubieren prestado servicios, continuada o interrumpidamente, tendrán derecho a ser jubilados por sus empleadores de acuerdo con las reglas establecidas en su contenido. Sin embargo de lo indicado, con ***respecto a las personas con discapacidad que se encuentran sujetas al Código de Trabajo y que trabajan en el sector público no señala nada más****, en relación a si acceden o no al beneficio de jubilación constante en el segundo incido del artículo 85 de la Ley Orgánica de Discapacidades.*

3.5.3.- *Ante lo cual es menester indicar que el artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador dispone textualmente que serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.*

Por su parte el artículo 4 de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y de la cual nuestro país es suscriptor desde el año 2008, con respecto a las Obligaciones generales de los Estados Parte, dispone que los mismos se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. Para tal fin, los Estados Partes se comprometieron a adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la referida Convención.

(...) en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Discapacidades expedida en el año 2012, se dispuso:

"Art. 4.- Principios fundamentales.- La presente normativa se sujeta y fundamenta en los siguientes principios:

1. No discriminación: ninguna persona con discapacidad o su familia puede ser discriminada; ni sus derechos podrán ser anulados o reducidos a causa de su condición de discapacidad.

La acción afirmativa será toda aquella medida necesaria, proporcional y de aplicación obligatoria cuando se manifieste la condición de desigualdad de la persona con discapacidad en el espacio en que goce y ejerza sus derechos; tendrá enfoque de género, generacional e intercultural;

2. In dubio pro hominem: en caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, éstas se aplicarán en el sentido más favorable y progresivo a la protección de las personas con discapacidad*;" (negrilla y subrayado me pertenecen)*

3.5.4.- En relación al principio de "In dubio pro hominem", la Corte Constitucional mediante Sentencia Nro. 0071-15-IN de fecha 07 de junio del 2017, realizó el siguiente análisis:

'Dentro del modelo de Estado constitucional de derechos y justicia, el artículo 3 numeral 1 de la Constitución, establece como un deber primordial del Estado el "garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales...'. En armonía con la citada norma, el artículo 10 ibidem establece que los ecuatorianos 'son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales', y el artículo 11 numeral 3 de la Norma Suprema ratifica que 'los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público administrativo o judicial de oficio o a petición de parte'.

Como se puede advertir, mediante la normativa constitucional invocada, los instrumentos internacionales de derechos humanos fueron incorporados al ordenamiento jurídico interno -bloque de constitucionalidad'-. Así, uno de los principios de interpretación que permite el ejercicio de los derechos constitucionales es el pro homine contemplado en el artículo 11 numeral 5 de la Constitución de la República, en los siguientes términos: 'En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.'

En armonía con la referida norma, el artículo 427 ibidem, señala que las normas jurídicas se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad y que en caso de duda, deberán interpretarse en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, de conformidad con los principios generales de la interpretación constitucional.

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

Asimismo, el artículo 417 ibidem, consagra que en el caso de los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos '... se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución'.

En aquel sentido, esta Corte Constitucional en la sentencia N.° 014-16-SIN-CC, dentro del caso N.° 0058-09-IN, expuso: En virtud de aquello, el principio pro homine se perfila como aquel que por excelencia permite la obligatoriedad de elegir la fuente y la norma que suministre la mejor solución para la vigencia de los derechos de las personas (...) lo cual, a su vez, coadyuva con el cumplimiento del principio a la igualdad y no discriminación, siendo este uno de los estándares en que el derecho internacional de los derechos humanos ha hecho hincapié.

De las transcripciones realizadas, se colige que a través de este principio, el ejercicio de los derechos constitucionales y/o humanos es menos limitado, pues, en la búsqueda de mejores estándares de protección de los derechos humanos, la aplicación del principio pro homine ha sido la gran impulsora de esta evolución, bajo el postulado que la exigibilidad inmediata e incondicional de los derechos es la regla, y su condicionamiento la excepción.

Así, como regla de interpretación de los derechos constitucionales/humanos el principio pro homine o pro persona, constituye una amalgama entre el derecho interno e internacional de los derechos humanos, y además, un criterio hermenéutico en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos. (...)"

4.- CRITERIO:

4.1.- Debido a que el artículo 85 de la Ley Orgánica de Discapacidades con respecto al beneficio económico por jubilación, disponen que las y los servidoras o servidores con discapacidad de las entidades y organismos públicos, que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a recibir por parte de su empleador, por una sola vez, cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio en una misma empresa, contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total; toda vez que el artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone textualmente que serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

(...) ***es criterio de este Consejo que es aplicable el beneficio económico contemplado en el segundo inciso del artículo 85 de la Ley Orgánica de Discapacidades, a los servidores***

públicos con discapacidad y sujetos al Código del Trabajo, que se acogen a la jubilación especial por vejes al amparo de la Ley Orgánica de Discapacidades.

Siempre y cuando cumplan con los requisitos que determina la norma; y para lo cual se deberán planificar previamente los recursos e incluirlos en el presupuesto del respectivo ejercicio fiscal de conformidad a lo dispuesto en el artículo 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (...)" (énfasis añadido).

Finalmente, el MDT, además de las disposiciones previamente señaladas, citó los artículos: numeral 6 del artículo 120 de la CRE; 216 y 539 del CT; 2, 9 y 10 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2017-0102[10], que contiene el "*Instructivo sobre el Procedimiento para la Absolución de Consultas Formales*".

Con base en estas normas, el MDT concluyó lo siguiente:

"***4. CONCLUSIÓN.*** (sic)

(...) En este contexto, en la legislación ecuatoriana, las medidas afirmativas que protegen los derechos de las personas con discapacidad, se encuentran contenidas principalmente en la Ley Orgánica de Discapacidades; concretamente, el artículo 85 de esta ley, la cual establece los parámetros para acceder al derecho de jubilación especial por vejez de las personas con discapacidad afiliadas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, indistintamente de que hayan laborado en el sector público o privado.

Mientras que, el segundo inciso del artículo referido determina el derecho de las y los servidores con discapacidad de las entidades y organismos públicos, que se acojan a los beneficios de la jubilación, a "recibir por parte de su empleador, por una sola vez, cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio en una misma empresa, contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total."

Ahora bien, el artículo 229 de la Constitución de la República señala que son servidores públicos todas las personas trabajadoras que presten sus servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

En virtud de lo expuesto, es de exclusiva responsabilidad de cada institución empleadora, aplicar y cumplir el ordenamiento legal vigente correspondiente, respecto a los derechos de su personal por la terminación de la relación laboral, según corresponda."

De lo expuesto se observa que el criterio jurídico de la DP, el CONADIS y el MDT coinciden en cuanto a que las personas que prestan servicios bajo el régimen del Código del Trabajo en

[10] *Acuerdo Ministerial No. MDT-2017-0102, publicado en el Registro Oficial No. 56 de 14 de agosto de 2017.*

instituciones públicas – en particular los obreros – deben ser consideradas servidoras públicas conforme a lo previsto en el artículo 229 de la CRE.

Los servidores públicos con discapacidad sujetos al Código del Trabajo que se acojan a la jubilación especial por vejez prevista en el artículo 85 de la LOD podrán ser beneficiarios de la compensación económica establecida en su segundo inciso, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en la normativa correspondiente.

2. Análisis.

De conformidad con el primer inciso del artículo 229 de la CRE, son considerados "*servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público*". El tercer inciso de dicha disposición aclara que "*Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo*".

De esta norma se infiere la coexistencia de distintos regímenes laborales dentro del servicio público, entre ellos: el regulado por el CT; el establecido en la LOSEP; y, regímenes especiales aplicables a "*las personas servidoras de la Corte Constitucional, los miembros activos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y el personal de carrera judicial"*, conforme lo previsto en el cuarto inciso del artículo 3 de la LOSEP.

En relación con lo anterior, corresponde al MDT la calificación del régimen laboral aplicable para los obreros y servidores públicos, en cumplimiento del artículo 2 del Acuerdo Ministerial No. MRL-2012-164[11], que contiene la "*Normativa Técnica para clasificación de Servidores del Sector Público*".

En esta misma línea, la Procuraduría General del Estado ha señalado en el pronunciamiento contenido en el Oficio No. 11614, de 16 de diciembre de 2020, que "*la definición de* ***servidor público es genérica*** *y por tanto incluye a quienes ejerzan funciones (...), como servidores de carrera, de libre designación u* ***obreros*** *(...)".*

Por otra parte, el artículo 369 de la CRE establece la existencia del seguro universal obligatorio, el cual cubrirá las contingencias de "*enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez,* ***discapacidad****, muerte* ***y aquellas que defina la ley***".

En concordancia, el artículo 370 ibídem señala que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante "*IESS*") es una "*entidad autónoma regulada por la ley*", la cual "*será responsable de la prestación de las contingencias del* ***seguro universal obligatorio a sus afiliados***" (énfasis añadido).

El artículo 16 de la Ley de Seguridad Social[12] (en adelante "*LSS*"), define al IESS como "*una entidad pública descentralizada de carácter autónomo*", creada por la CRE, "*dotada de*

[11] *Acuerdo Ministerial No. MRL-2012-164, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 801 de 2 de octubre de 2012.*
[12] *LSS, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 465 de 30 de noviembre de 2001.*

autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto indelegable la prestación del Seguro Universal Obligatorio de sus Afiliados en todo el territorio nacional".

A su vez, el literal a) del artículo 3 de la LSS enlista como parte de los riesgos cubiertos por el Seguro Universal Obligatorio a favor de sus afiliados la protección contra la contingencia de discapacidad a través del seguro de invalidez, así como otras prestaciones, tales como la jubilación ordinaria de vejez y jubilación por invalidez, reguladas en los artículos 185[13] y 186[14] de la LSS.

Bajo este contexto, resulta pertinente recalcar la existencia de protecciones y prestaciones especialmente dirigidas a personas con discapacidad. Estas garantías están contempladas en el tercer inciso del numeral 2 del artículo 11 y en el primer inciso del artículo 47 de la CRE que disponen que el Estado "*adoptará* ***medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad***"; y, a favor de las personas con discapacidad, "*garantizará políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia,* ***procurará la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social***".

Con base en este mandato constitucional, se expidió en su momento la LOD, cuyo artículo 1 establecía como objeto "*asegurar la prevención, detección oportuna, habilitación y rehabilitación de la discapacidad y* ***garantizar la plena vigencia, difusión y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad***" (énfasis añadido).

Dentro de las medidas de acción afirmativa contempladas en la LOD, su Capítulo Segundo "*De los Derechos de las Personas con Discapacidad*", Sección Novena "*De la Seguridad Social*", artículos 82 al 85 establecen derechos relacionados con la afiliación voluntaria, las pensiones, la jubilación por invalidez y la jubilación especial por vejez para personas con discapacidad.

En este marco, el artículo 85 de la derogada LOD regulaba la jubilación especial por vejez para personas con discapacidad, otorgándoles condiciones más favorables que las previstas en el régimen general de jubilación en los siguientes términos:

> *"Art. 85.- Jubilación especial por vejez.- Las personas con discapacidad afiliadas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que acreditaren* ***trescientas (300) aportaciones, sin límite de edad****, tendrán derecho a una pensión que será igual al sesenta y ocho punto setenta y cinco por ciento* ***(68.75%) del promedio de los cinco (5)***

[13] *LSS, "Art. 185.- JUBILACIÓN ORDINARIA DE VEJEZ.- Se acreditará derecho vitalicio a jubilación ordinaria de vejez cuando el afiliado haya cumplido sesenta (60) años de edad y un mínimo de trescientos sesenta (360) imposiciones mensuales o un mínimo de cuatrocientos ochenta (480) imposiciones mensuales sin límite de edad (...)".*

[14] *LSS. "Art. 186.- JUBILACIÓN POR INVALIDEZ.- Se acreditará derecho a pensión de jubilación por incapacidad total y permanente en los siguientes casos:*
a. La incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo, sobrevenida en la actividad o en período de inactividad compensada, cualquiera sea la causa que la haya originado y siempre que se acredite no menos de sesenta (60) imposiciones mensuales, de las cuales seis (6) como mínimo deberán ser inmediatamente previas a la incapacidad; y,
b. La incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo, sobrevenida dentro de los dos (2) años siguientes al cese en la actividad o al vencimiento del período de inactividad compensada, cualquiera sea la causa que la haya originado, siempre que el asegurado hubiere acumulado ciento veinte (120) imposiciones mensuales como mínimo, y no fuere beneficiario de otra pensión jubilar, salvo la de invalidez que proviniere del régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio a causa de la misma contingencia

> ***años de mejor remuneración básica unificada*** *de aportación en concordancia con la determinación de mínimos, máximos y ajustes periódicos que efectúe el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. En los casos de personas con* ***discapacidad intelectual*** *tendrán derecho a la pensión jubilar cuando acreditaren* ***doscientas cuarenta (240) aportaciones.***
>
> ***Las y los servidoras o servidores con discapacidad de las entidades y organismos públicos, que se acojan a los beneficios de la jubilación****, tendrán derecho a recibir por parte de su* ***empleador, por una sola vez, cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio en una misma empresa****, contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total (...)"* (énfasis añadido).

A la fecha de ingreso de la presente consulta, dicha disposición se encontraba vigente. No obstante, debe dejarse constancia de que la Ley Orgánica de Discapacidades ha sido derogada, y lo previsto en el artículo antes citado ha sido incorporado, en lo sustancial, dentro de la nueva Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad (LOPD), vigente al momento de emitir este pronunciamiento.

Así, el artículo 103 de la LOPD, ahora bajo el título "Jubilación especial por discapacidad", establece lo siguiente:

> "*Art. 103.- Jubilación especial por discapacidad.- Las personas con discapacidad afiliadas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que acrediten trescientas aportaciones, sin límite de edad, tendrán derecho a una pensión que será igual al sesenta y ocho punto setenta y cinco por ciento del promedio de los cinco años de mejor remuneración básica unificada de aportación en concordancia con la determinación de mínimos, máximos y ajustes periódicos que efectúe el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. En los casos de personas con discapacidad intelectual tendrán derecho a la pensión jubilar cuando acrediten doscientas cuarenta aportaciones.*
>
> *Las o* ***los servidores*** *con discapacidad de* ***las entidades y organismos públicos, que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a recibir por parte de su empleador, por una sola vez, cinco salarios básicos unificados del trabajador en general por cada año de servicio en una misma institución, contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador en general.***
>
> *La persona con discapacidad jubilada que reingrese a laborar bajo relación de dependencia tendrá derecho a una mejora en su pensión de jubilación, una vez que cese en su nuevo empleo y haya realizado como mínimo doce aportaciones*" (énfasis añadido).

Por lo tanto, a pesar de haberse cambiado la numeración y denominación del artículo**, el contenido material de la disposición permanece – sustancialmente – inalterado, por lo que se mantiene la misma interpretación jurídica efectuada bajo la vigencia de la LOD.**

En ese sentido, la Corte Constitucional, en la Sentencia No. 15-18-AN/23, interpretó el alcance del derogado artículo 85, reconociendo en él la existencia de dos derechos diferenciados para las personas con discapacidad, a saber:

> *"22. Según se desprende del epígrafe, el artículo 85 de la LOD regula la "jubilación especial por vejez" a favor de las personas con discapacidad, y desarrolla* ***dos derechos diferenciados*** *para personas con condiciones específicas.*
>
> *22.1. El acceso a una* ***pensión jubilar por vejez*** *de carácter especial por ser otorgada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) a personas con discapacidad, con un número inferior de aportaciones que las correspondientes a las personas que no tienen discapacidad, esto es, mínimo 300 aportaciones.*
>
> *22.2.* ***La compensación*** *a la que pueden acceder las* ***personas con discapacidad*** *cuando reúnan los requisitos previstos en el segundo inciso de la norma, esto es:*
>
> > *22.2.1.* ***Haber laborado en entidades y organismos públicos****, lo que excluye que este beneficio sea aplicable a personas con discapacidad que hayan laborado en instituciones de derecho privado.*
> > *22.2.2. Haber trabajado en la* ***misma institución por más de cinco años previo a jubilarse****, en razón de que la fórmula de cálculo se aplica por cada año trabajado a partir del quinto año.*
> > *22.2.3. Poseer una* ***discapacidad, sea física o intelectual****, lo que influye únicamente en la oportunidad para acogerse a la jubilación por vejez, de conformidad con el primer inciso de la norma (...)"* (énfasis añadido).

En consecuencia, la disposición actualmente vigente (artículo 103 de la LOPD) debe interpretarse como la continuidad normativa del artículo 85 de la LOD, en tanto regula dos beneficios independientes pero complementarios: (i) el derecho a recibir una pensión jubilar por parte del IESS con una menor cantidad de aportaciones frente al régimen general; y, (ii) el derecho a una compensación económica por parte del empleador público.

A nivel reglamentario, el IESS ha desarrollado esta figura en la Resolución No. C.D. 683[15], que contiene la "*Codificación y Actualización del Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte*". En dicho reglamento se incluye la "*Jubilación Especial de Vejez por Discapacidad"*, la cual se prevé en favor de "***las personas con discapacidad****, afiliadas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social,* ***que cumplan las condiciones y requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Discapacidades***" (énfasis añadido).

A partir del análisis efectuado, se concluye lo siguiente: *i)* según el artículo 229 de la CRE, todas las personas que desempeñan funciones en el sector público tienen la calidad de servidoras o servidores públicos, sin perjuicio del régimen jurídico aplicable; *ii)* las personas con discapacidad

[15] *Resolución No. C.D. 683, publicada en el Registro Oficial No. 726 de 21 de enero de 2025.*

gozan de garantías constitucionales y legales especiales que aseguran su protección y acceso al empleo público, incluyendo acciones afirmativas y prestaciones económicas específicas; *iii)* en este contexto, los servidores públicos con discapacidad – incluidos aquellos sujetos al régimen del Código del Trabajo – **tienen derecho a recibir la compensación económica prevista en el segundo inciso del artículo 85 de la LOD, hoy recogido en el artículo 103 de la LOPD, siempre que cumplan con los siguientes requisitos**: 1. haber trabajado en entidades u organismos del sector público; 2. haber prestado servicios en la misma institución por un período superior a cinco años antes de jubilarse; 3. tener una discapacidad, ya sea física o intelectual; y, 4. Se acojan a los beneficios de la jubilación.

3. Pronunciamiento.

En atención a los términos de la consulta formulada, se concluye que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador, el artículo 103 de la Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad – que recoge el contenido sustancial del derogado artículo 85 de la Ley Orgánica de Discapacidades –, así como el artículo 30 de la Resolución No. C.D. 683 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, **los servidores públicos sujetos al régimen laboral del Código del Trabajo** – en caso de acogerse a los beneficios de la jubilación – **tienen derecho a recibir por parte de su empleador, por una sola vez, cinco salarios básicos unificados del trabajador en general por cada año de servicio en una misma institución, contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador en general**.

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:
RODRIGO IVAN CONSTANTINE SAMBRANO
Validar únicamente con FirmaEC

Rodrigo Iván Constantine Sambrano
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

C.C. Mgs. Edison Martínez Rivas
Secretario Técnico del Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades

Abg. Ivonne Núñez Figueroa
Ministra de Trabajo

PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

Oficio No. 12551

Quito D.M., 1 de agosto de 2025

Magíster
Jorge Mauricio Maruri Vecilla
Director General
CONSEJO DE LA JUDICATURA
Quito.

De mi consideración:

Mediante oficio No. CJ-DG-2025-0883-OF, de 7 de julio de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se formuló la siguiente consulta:

> ***"¿La aplicación de la reforma al artículo 5 de la Ley Notarial —que faculta a los y las notarias a prestar servicios mediante videoconferencia u otros medios telemáticos compatibles, siempre que al menos una de las partes se encuentre dentro de la circunscripción territorial del notario, y las demás puedan estar en cualquier lugar, incluso fuera del territorio nacional— contraviene la facultad de los funcionarios consulares de intervenir en actos notariales que deban surtir sus efectos en el Ecuador, conforme lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior?"***

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico contenido en memorando No. CJ-DNJ-2025-0600-M, de 16 de mayo de 2025, suscrito por la Directora Nacional de Asesoría Jurídica subrogante, del Consejo de la Judicatura (en adelante *"CJ"*), citó como fundamento los artículos 82, 178 segundo inciso, 200 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador[1] (en adelante *"CRE"*); 296 del Código Orgánico de la Función Judicial[2] (en adelante *"COFJ"*); 65 del Código Orgánico Administrativo[3] (en adelante *"COA"*); 4 y 65 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior[4] (en

[1] *CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.*
[2] *COFJ, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 544 de 9 de marzo de 2009.*
[3] *COA, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 07 de julio de 2017.*
[4] *LOSE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 262 de 3 de mayo de 2006; última Reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial No 938 de 6 de febrero de 2017.*

adelante *"LOSE"*); 1 letra d) de la Ley Orgánica para la Transformación Digital y Audiovisual[5] (en adelante *"LOTDA"*); 4, 5, 7, 18.1, 18.2 y la Disposición General innumerada[6] de la Ley Notarial[7] (en adelante *"LN"*). También se consideró la sentencia de la Corte Constitucional No. 1214-18-EP/22 de 27 de enero de 2022, respecto a la seguridad jurídica. En el análisis contenido en dicho informe se señaló:

> *"**III. ANÁLISIS***
>
> *(...) se desprende que el legislador abrió el alcance de la ley en el sentido de que se permita que en la modalidad telemática una de las partes se encuentre en la circunscripción del notario (**cantón de nombramiento**) y la otra parte o partes, 'en cualquier lugar', lo que guarda coherencia con lo establecido en el artículo 18.1 (...)*
>
> ***IV. CONCLUSIÓN***
>
> *De lo expuesto, esta Dirección Nacional de Asesoría Jurídica concluye que conforme a la reforma realizada por la Ley Orgánica para la Transformación Digital y Audiovisual al artículo 5 de la ley Notarial, esto es: '(...) Los servicios telemáticos serán prestados a través de videoconferencia u otro medio telemático compatible con el sistema informático autorizado por el Consejo de la Judicatura de acuerdo con la naturaleza del acto o contrato, **debiendo encontrarse una de las partes en la circunscripción territorial del notario, y pudiendo las demás encontrarse en cualquier lugar(…)'**; se amplió el ámbito de acción de las (sic) los notarios, para la atención de los actos, contratos y diligencias notariales bilaterales o multilaterales, lo que podría coadyuvar a agilizar los tiempos de atención de estos requerimientos, descongestionando el servicio que se brinda desde los consulados y, ampliando la cobertura para la atención para las y los usuarios ecuatorianos que se encuentran en el exterior, lo cual también podría contribuir de manera positiva a la dinamización de la economía, tanto la de las y los usuarios como de la economía nacional"* (Énfasis corresponde al texto original y subrayado me pertenece).

2. Análisis.

Con el fin de facilitar el estudio de la materia objeto de consulta, el análisis se estructura en dos apartados:

1. Competencias de los notarios; y,
2. Competencias de los cónsules y reglas de interpretación de las normas.

2.1. Competencias de los notarios.

[5] *LOTDA, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 245 de 07 de febrero de 2023.*
[6] *Disposición agregada por la Ley Orgánica Reformatoria del COFJ, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 345 de 08 de diciembre de 2020.*
[7] *LN, publicada en el Registro Oficial No. 158 de 11 de noviembre de 1966.*

De conformidad con el artículo 199 de la CRE, los servicios notariales son públicos y "*En cada cantón o distrito metropolitano habrá el número de notarias y notarios que determine el Consejo de la Judicatura*".

El artículo 296 del COFJ establece que el servicio notarial consiste en el desempeño de una función pública que la realizan los notarios, *"quienes son funcionarios investidos de fe pública para autorizar, a requerimiento de parte, los actos, contratos y documentos determinados en las leyes"* y dar fe de la existencia de los hechos que ocurran en su presencia, así como intervenir en ejercicio de la fe pública de la que se encuentran investidos, en los asuntos no contenciosos determinados en la ley, *"para autorizar, conceder, aprobar, declarar, extinguir, cancelar y solemnizar situaciones jurídicas respecto de las que se encuentren expresamente facultados en el Código Orgánico General de Procesos, la Ley Notarial y otros cuerpos legales"* (lo subrayado me corresponde).

Asimismo, el artículo 1 de la LN contempla que *"La función notarial se rige por esta Ley y por las disposiciones de otras leyes que expresamente se refieran a ella"*.

Por su parte, el artículo 4 ibídem establece que: *"La función notarial la ejercen en el país exclusivamente los notarios, salvo las disposiciones de leyes especiales"* (lo subrayado me corresponde). En concordancia, el artículo 7 de la LN subraya que: *"Cada Notario ejercerá su función dentro del cantón para el que haya sido nombrado"*, cualquiera que sea el domicilio de los otorgantes, la ubicación de los bienes materia del acto o contrato o el lugar del cumplimiento de las obligaciones (lo subrayado me corresponde).

La reforma al artículo 5 de la LN, introducida mediante el artículo 64 de la LOTDA, dispone que los servicios notariales podrán prestarse de manera física o telemática, conforme lo previsto en la ley. Específicamente, señala que:

> *"Los servicios telemáticos serán prestados a través de videoconferencia u otro medio telemático compatible con el sistema informático autorizado por el Consejo de la Judicatura de acuerdo con la naturaleza del acto o contrato, debiendo encontrarse una de las partes en la circunscripción territorial del notario y, pudiendo las demás encontrarse en cualquier lugar. Si no fuere factible prestar el servicio notarial telemático y las partes no pudieren concurrir al despacho notarial, el notario podrá desplazarse a prestar su servicio fuera de su despacho en forma física, dentro de su circunscripción cantonal"* (lo subrayado me corresponde).

Adicionalmente, el artículo 18.1 de la LN reitera que, para la realización de diligencias y actuaciones notariales, *"la comparecencia de las partes podrá ser tanto de manera física o telemática"* (lo subrayado me corresponde), mientras que el artículo 18.2 ibídem agrega que: *"Sin perjuicio de que la petición y respuesta del servicio se pueda realizar de forma telemática"*, las siguientes diligencias o actos notariales se realizarán de forma presencial:

"1. Celebración de testamento cerrado;
2. Autorización de salida del país de menores de edad;
3. Apertura y publicación de testamento cerrado;
4. [8]
5. Sorteos, apertura de casilleros u otra constatación física por parte de notarias o notarios;
6. Autenticación de firmas manuscritas puestas ante él o ella, en documentos que no sean escrituras públicas.
7. Registro de firma física de servidoras o servidores y representantes legales de personas jurídicas; y,
8. Dar fe de la supervivencia de las personas naturales".

Por su parte, el inciso final del artículo 28 ibídem prevé que el notario debe verificar el cumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 27 de esa Ley, *"priorizando al empleo de la tecnología, para garantizar los principios de celeridad, eficiencia, seguridad de la información y transparencia en el servicio* (lo subrayado me corresponde).

Sobre el principio de eficiencia, el artículo 4 de COA señala que: *"Las actuaciones administrativas aplicarán las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas"* (lo subrayado me corresponde).

De lo manifestado se observa que: *i) l*a función notarial se ejerce exclusivamente dentro del cantón de nombramiento; *ii)* el servicio puede prestarse por medios telemáticos, siempre que al menos una parte se encuentre dentro de dicha jurisdicción; *iii)* de acuerdo con lo previsto en el artículo 18.2 de la LN, existen diligencias o actos notariales que deben realizarse únicamente de forma presencial; *iv)* el empleo de tecnologías debe estar orientado a garantizar un servicio eficiente y seguro; y, *v)* corresponde al notario verificar el cumplimiento de las condiciones territoriales para la validez del acto.

2.2. Competencias de los cónsules y reglas de interpretación de las normas.

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

En materia de competencia, el artículo 65 del COA define este concepto como *"la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado"* (lo subrayado me corresponde).

[8] *Numeral suprimido por el artículo 65 de la LOTDA.*

En este sentido, el artículo 65 de la LOSE establece que *"los funcionarios consulares intervendrán en especial en aquellos actos que deban surtir sus efectos en el Ecuador, sean ecuatorianos o extranjeros los interesados en dichos actos"*. Agrega el citado artículo que los funcionarios consulares intervendrán, entre otros, en los siguientes asuntos:

> *"c) Funciones notariales y de registro; estado civil; sucesiones; autorización y otorgamiento de testamentos; celebración de contratos; recepción de declaraciones y protestas; y, en general, los actos judiciales y administrativos en que les corresponda intervenir; y, asimismo, en el cumplimiento de las comisiones que, de conformidad con la ley, les sean encomendadas por los tribunales y jueces de la República"*.

Respecto de la interpretación normativa, el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional[9] (en adelante *"LOGJCC"*), y el numeral 1 del artículo 18 del Código Civil[10] (en adelante *"CC"*) disponen que *"Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal"*. En tal sentido, se observa que, para el caso de los funcionarios consulares, el artículo 65 de la LOSE es claro y preciso respecto de los actos y asuntos en los que pueden intervenir a efectos de autorizarlos.

Adicionalmente, se debe observar que el citado artículo 3 de la LOGJCC, que contiene reglas de interpretación constitucional y ordinaria, en sus numerales 5 y 6 dispone:

> *"5. Interpretación sistemática.- Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía.*
>
> *6. Interpretación teleológica.- Las normas jurídicas se entenderán a partir de los fines que persigue el texto normativo"*. (Lo subrayado me corresponde).

Por lo tanto, se concluye que los funcionarios consulares pueden intervenir en aquellos actos que deban surtir sus efectos en el Ecuador, sean los interesados ecuatorianos o extranjeros. En este sentido, las funciones notariales y registrales que pueden ejercer los funcionarios consulares se encuentran expresamente previstas en la letra c) del artículo 65 de la LOSE.

De lo citado se desprende que: *i)* los servidores públicos deben ejercer únicamente las competencias y facultades atribuidas en el ordenamiento jurídico; *ii)* la competencia es la medida en la que la CRE y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado; *iii)* los cónsules ejercen funciones expresamente previstas en el artículo 65 de la LOSE; *iv)* no existe conflicto de competencias con los notarios, pues estos actúan en territorio nacional y los cónsules, en el exterior; *iv)* La reforma al artículo 5 de la LN no restringe ni afecta las funciones consulares; y, *v)* El fin de la reforma es ampliar el acceso a servicios notariales y garantizar principios como celeridad, eficiencia y transparencia.

---

[9] *LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.*
[10] *CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.*

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

3. Pronunciamiento.

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 3 numerales 5, 6 y 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 18 numeral 1 del Código Civil, la facultad de los notarios para prestar servicios a través de medios telemáticos – siempre que al menos una de las partes se encuentre dentro de la circunscripción territorial del notario – prevista en el artículo 5 de la Ley Notarial, **no contraviene** la facultad de los funcionarios consulares prevista en el artículo 65 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior.

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:
RODRIGO IVAN CONSTANTINE SAMBRANO
Validar únicamente con FirmaEC

Rodrigo Constantine Sambrano
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

Oficio No. 12618

Quito, D.M., 05 AGO 2025

Ingeniero
Fabián Eduardo Iza Marcillo
ALCALDE
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE RUMIÑAHUI
Sangolquí.

De mi consideración:

Mediante oficio No. GADMUR-A-2025-0223-O, de 14 de mayo de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 16 del mismo mes y año, se formuló la siguiente consulta:

> ***"¿En la elección de la Vicealcaldesa, procede el voto dirimente del Alcalde ante un empate en la votación; o, es necesario contar con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, incluido el Alcalde, tal como lo dispone el articulo 6l del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?".***

Frente a esta interrogante, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico contenido en el memorando No. GADMUR-PS-2025-0807-M, de 14 de mayo de 2025, suscrito por el Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui (en adelante, *"GADMR"*), citó los artículos 82, 226 y 253 de la Constitución de la República del Ecuador[1] (en adelante, *"CRE"*); 14 y 18 del Código Orgánico Administrativo[2] (en adelante, "*COA*"); 56, 57 letra c), 61, 320, 321, 322, y 323 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización[3] (en adelante *"COOTAD"*); el artículo 5 de la Ordenanza No. 008-2014 emitida por el GADMR; así como los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado, contenidos en los oficios Nos. 0909, 1262, 0521, 00487, 110, de fechas comprendidas entre enero y abril de 2011. Con base en este marco normativo, concluye lo siguiente:

> *"De lo expuesto, conforme lo previsto en los artículos 82, 226 y 253 de la Constitución de la República del Ecuador y los Arts. 14 y 18 del Código Orgánico Administrativo, y los artículos 56, 57 letra c), 61, 321 y 322 del Código Orgánico*

[1] *CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.*
[2] *COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 51 de 7 de julio de 2017.*
3 *COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.*

de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización es criterio de esta Procuraduría Síndica que en la elección de la Vicealcaldesa, al producirse un empate en la votación de sus miembros, es procedente que se aplique el voto dirimente para elegir quien es la Vicealcaldesa electa".

Con el fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender la consulta, mediante oficio No. 11641, de 29 de mayo de 2025, este organismo solicitó a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante, *"AME"*) que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta. Posteriormente, con oficio No. 11892 de 17 de junio de 2025, se insistió en el requerimiento realizado, sin haber recibido respuesta.

2.- Análisis-

Con el fin de facilitar el estudio de la materia objeto de las consultas, el análisis desarrollará los siguientes aspectos: *i)* Designación del vicealcalde; y, *ii)* Mayoría absoluta.

2.1. Designación del vicealcalde. -

El artículo 253 de la CRE prevé que el concejo cantonal *"estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejalas y concejales elegidos por votación popular"*, de entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde; y, manifiesta que "*La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente".*

Por su parte, la letra o) del artículo 57 del COOTAD incluye entre las atribuciones del concejo municipal la de "*Elegir de entre sus miembros al vicealcalde o vicealcaldesa del gobierno autónomo descentralizado municipal"*, respetando los principios de paridad y alternabilidad entre las autoridades.

En este sentido, el artículo 61 del COOTAD dispone lo siguiente:

> *"Art. 61.- Vicealcalde o Vicealcaldesa.- El vicealcalde o vicealcaldesa es la segunda autoridad del gobierno autónomo descentralizado municipal,* ***elegido por la mayoría absoluta del concejo municipal de entre sus miembros****, respetando el principio de paridad de género, excepto cuando debido a la conformación del concejo no sea posible la aplicación de este principio.*
>
> *El o la concejal electa, durará dos años en sus funciones y podrá ser reelegida o reelegido.*
>
> *Su designación no implica la pérdida de la calidad de concejal o concejala. Reemplazará al alcalde o alcaldesa en caso de ausencia y en los casos expresamente previstos en la ley"* (énfasis añadido).

De manera concordante, el segundo inciso del artículo 317 del COOTAD dispone que para la elección de la segunda autoridad de los órganos legislativos de los GAD

municipales y metropolitanos se actuará "*de acuerdo con el principio de paridad entre mujeres y hombres*", y agrega:

> "*en el caso que la alcaldía le corresponda a un hombre, obligatoriamente se elegirá de sus consejeras o concejeras a una mujer como vicealcaldesa, y, en el caso que la alcaldía le corresponda a una mujer se designará de entre los consejeros o concejeros al vicealcalde*".

Del mismo modo, el inciso final del artículo 167 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la Republica del Ecuador[4] (en adelante, "*LOE*") prevé que, en todos los casos, la designación de vicealcalde "*respetará el principio de paridad, eligiendo entre los concejales a un hombre en caso de que la primera autoridad de la alcaldía sea mujer o a una mujer, en caso que sea hombre*". Este principio se reitera como directriz general en el numeral 1 del artículo 4 de la misma ley.

En relación con la regla de paridad, sus excepciones y aplicación en la elección de la segunda autoridad del concejo, la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia No. 1041-19-JP/25, de 9 de enero de 2025. Dicha sentencia interpretó los alcances del artículo 317 del COOTAD y desarrolló el contenido sustancial del principio de paridad, señalando que:

> "***232.****En opinión de esta Corte, aunque la letra del artículo* ***317 del COOTAD*** *habla de que el concejo municipal 'elegir[á] de entre sus miembros a la segunda autoridad del ejecutivo del correspondiente gobierno de acuerdo con el principio de paridad entre hombres y mujeres en donde fuere posible',* ***lo que está prescribiendo es una regla de paridad según la cual esa segunda autoridad debe ser mujer si el alcalde es hombre o viceversa****, ya que si la intención del legislación habría sido solamente aludir al principio de paridad, reiterando lo ya establecido por la Constitución, no habría escrito 'en donde sea posible'. La connotación de esta frase no puede ser otra que asumir como un mandato perentorio aquella medida de acción afirmativa. La dificultad que resta abordar es, más bien, el significado de aquella frase* (énfasis añadido).
>
> ***233.La regla de paridad del artículo 317 del COOTAD tendría como salvedad la imposibilidad de su aplicación. Dicha imposibilidad puede ser fáctica o normativa****. Sería de tipo fáctico en dos hipótesis: (i) cuando el concejo municipal se integre enteramente por hombres, y (ii) cuando, habiendo una o más mujeres, ninguna de ellas aceptara el cargo* (énfasis añadido).
>
> ***234.****Ninguno de los casos objeto de la presente sentencia de revisión se enmarca en la hipótesis* ***(i)****. En relación con la hipótesis* ***(ii)****, se debe tener en cuenta que la regla de paridad dispuesta a favor de las mujeres concejalas busca garantizar el principio de paridad y, con esto, el derecho de las mujeres a la igualdad real. No obstante, este derecho fundamental se enfrenta con otro:* ***la autonomía personal, elemento fundamental del derecho al libre desarrollo de la personalidad,***

[4] *LOE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 578 de 27 de abril de 2009. Artículo 167 sustituido en 2020.*

reconocido en el artículo 66.5 de la Constitución (...) (énfasis corresponde al texto original).

235.*Ante la colisión entre el derecho de las mujeres a la igualdad material y el derecho de una mujer concreta al libre desarrollo de su personalidad, esta Corte debe ponderar el grado de afectación de uno en relación con el otro. Negar la autonomía de las mujeres concejalas, impidiéndoles negarse a ocupar un cargo de dirección de los GAD, restringiría de tal manera la autonomía de dichas mujeres que el mismo derecho a la participación política de la concejal en la vida pública terminaría socavándose, pues sus planes políticos tendrían que cargar con la imposición de ocupar un determinado cargo, en contra de su voluntad. Por lo que esa imposición sería claramente desproporcionada.*

236.*Ahora bien, la negativa de una concejala a aceptar ser vicealcaldesa no podría ser simplemente sobreentendida, puesto que, como se expuso previamente, la práctica política está atravesada por la discriminación sistémica de las mujeres.* ***Por lo que es necesario verificar que haya una expresión genuina de la voluntad de las concejalas, misma que sea libre de presiones e injerencias como chantajes, actos de hostigamiento, exclusión, ejercicio de la violencia, entre otros****. Y, ante la duda sobre si hubo una manifestación de la voluntad realizada en ejercicio del derecho del libre desarrollo de la personalidad, se deberá dar por no cumplida la segunda hipótesis de la imposibilidad fáctica de la regla de paridad* (énfasis añadido).

(...)

243.*Pues bien, considerando todo lo anterior, aunque los principios de democracia representativa y de gobernabilidad de los GAD, como se dijo, pueden resultar afectados, hay razones de mayor peso para preferir la aplicación del principio de paridad y con él la igualdad real de las mujeres en la participación en la vida pública debido al grado actual de discriminación sistémica en esa materia, como se ha mostrado. Y porque la probabilidad de que se presenten casos de afectación al principio democrático y la gobernabilidad de los GAD depende de cuánto los movimientos y partidos políticos promuevan a sus miembros mujeres para que integren en mayor número los concejos municipales: si hay más mujeres es menos probable que dichos principios se afecten. De manera que esa regla de paridad bien puede funcionar como un incentivo para acelerar el logro de la igualdad real de las mujeres sin tener que sacrificar ningún otro principio.*

244.*Se concluye, entonces, que la afectación del principio de democracia representativa y la gobernabilidad de los GAD no constituye una imposibilidad normativa para la aplicación de la regla de paridad del artículo 317 del COOTAD".*

De lo expuesto se desprende que: *i)* de acuerdo con los artículos 61 y 317 segundo inciso del COOTAD y 167 de la LOE, la designación de vicealcalde la debe realizar el concejo

con el voto de mayoría absoluta (la mitad más uno de sus integrantes); y, *ii)* la elección de vicealcalde debe respetar el principio de paridad y, de ser el caso, las excepciones fácticas desarrolladas por la Corte Constitucional en la sentencia No. 1041-19-JP/25, de 9 de enero de 2025, las cuales se configuran: *"(i) cuando el concejo municipal se integre enteramente por hombres, y (ii) cuando, habiendo una o más mujeres, ninguna de ellas aceptara el cargo"*.

2.2. Mayoría absoluta. -

El funcionamiento de los órganos colegiados, como los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante, "*los GAD*"), está sujeto a reglas de quórum para su válida instalación y para la adopción de decisiones. El ordenamiento jurídico establece distintos tipos de mayorías – simple, absoluta o calificada – según la naturaleza del acto a aprobar.

A manera de ejemplo, el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa[5] (en adelante, "*LOFL*") define las mayorías en los siguientes términos:

> *"1. Se entenderá por mayoría simple, el voto favorable de la mitad más uno de las y los asambleístas presentes en la sesión del Pleno;*
> *2. Será mayoría absoluta, el voto favorable de la mitad más uno de las y los asambleístas que integran la Asamblea Nacional; y,*
> *3. Será mayoría calificada, el voto favorable de las dos terceras partes de las y los asambleístas que integran la Asamblea Nacional.*
>
> ***Si en el cálculo del número de votos requerido para cada mayoría, el resultado no es un número entero, se entenderá que el número requerido es el número entero inmediato superior***" (énfasis añadido).

Idéntica previsión consta en el artículo 67.37 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito[6] sobre la forma de calcular el número de votos, si el resultado no es un número entero.

De las normas previamente transcritas se aprecian las siguientes reglas aplicables a las votaciones de los órganos colegiados:

a) Tanto la mayoría simple como la mayoría absoluta requieren el voto favorable de "*la mitad más uno*", diferenciándose únicamente en la base de cálculo: la mayoría simple se computa sobre los miembros **presentes**, mientras que la mayoría absoluta se calcula sobre la **totalidad** de los integrantes del órgano colegiado.

b) Si el número de miembros es par, la mayoría absoluta se obtiene sumando uno a la mitad exacta. Por ejemplo, en un cuerpo colegiado de ocho miembros, la mitad es cuatro; y, por lo tanto, la mayoría absoluta se configura con cinco votos.

---

[5] *LOFL, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 642 de 27 de julio de 2009. Artículo sustituido en 2020.*
[6] *Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial No. 172 de 8 de mayo de 2025.*

c) Si el número de miembros es impar, la mitad no será un número entero. En tales casos, según lo previsto en la LOFL, se entiende que el número requerido es el entero inmediato superior. Por ejemplo, si hay siete miembros, la mitad es 3,5, por lo que la mayoría se alcanza con cuatro votos.

De acuerdo con el artículo 61 del COOTAD, la elección de la segunda autoridad del concejo – vicealcalde o vicealcaldesa – debe realizarse con **mayoría absoluta** de los miembros que integran el órgano legislativo del GAD.

De forma concordante, el artículo 320 del COOTAD prevé que los órganos colegiados de los GAD, entre ellos los concejos cantonales, para reunirse y adoptar decisiones válidas "*en cualquier clase de sesión*", deben observar el quórum previsto en esa norma que es de "*la **mayoría absoluta conformada por la mitad más uno de los miembros del órgano legislativo**, salvo lo dispuesto en este Código*" (énfasis añadido).

A su vez, el artículo 321 del COOTAD dispone:

> *"Art. 321.- Votaciones. - En los gobiernos autónomos descentralizados la votación en los órganos legislativos podrá ser de manera ordinaria, nominativa o nominal razonada. El voto nominal razonado se realizará en orden alfabético y no podrán abstenerse de votar ni retirarse del salón de sesiones una vez dispuesta la votación por el ejecutivo. **Todo voto en blanco se acumulará a la mayoría**.*
>
> *Los **ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados tendrán voto en las decisiones de los respectivos órganos legislativos**; en caso de empate su voto será dirimente."* (énfasis añadido).

Sobre el voto dirimente del alcalde, la Procuraduría General del Estado se ha pronunciado reiteradamente. En el oficio No. 00521, de 18 de febrero de 2011, señaló:

> *"Conforme a las citadas disposiciones legales, se desprende que el Concejo Municipal de Portoviejo está integrado por los concejales y por **el alcalde, este último con derecho a voto en todas las decisiones del órgano legislativo, y con voto dirimente en caso de ocurrir empate en dichas decisiones**, dirimencia que se constituye en un voto calificado ya que **de producirse empate en las decisiones del concejo municipal, la decisión se deberá adoptar en el sentido en que el alcalde consigne o exprese su voto**. (énfasis añadido).*
>
> *(...)*
>
> *En referencia al vocablo 'mayoría', el indicado Diccionario en el Tomo V (pág. 357) expresa: 'En lo numérico y electoral, contra la esparcida fórmula de que la mayoría es 'la mitad más uno', conviene aclarar que eso es verdad en los números pares; por ejemplo, de 10, la mayoría son 6, donde se cumple lo antes recalcado. Sin embargo, en los impares, la mayoría es la 'mitad más medio'; como resulta fácil advertir si se trata de 9, en que 5 son mayoría.' En tanto que por 'mayoría*

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

> *absoluta' (pág. 357-358) expresa: 'La formada por más de la mitad de los votos. Tratándose de número par, la mayoría absoluta la constituye el entero inmediato superior a la mitad: de 8, lo es 5, y los demás hasta 8.* ***Si el número de votos o votantes es impar, la mayoría absoluta la determina el número entero que sigue a la fracción matemática de la mitad****; así, de 7 -cuya mitad es 3,5- la mayoría la forman 4, y las cifras mayores hasta 7. De alcanzarse tantos votos como votantes, aunque exista mayoría absoluta por supuesto, debe hablarse con preferencia de unanimidad'.*
>
> *(...)* ***se concluye que para adoptar decisiones en cualquier clase de sesión****, el Concejo Municipal de Portoviejo requiere de la presencia o quórum de instalación* ***de la mayoría absoluta conformada por la mitad más uno de los miembros del órgano legislativo****, conforme lo dispone el artículo 320 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización".* (énfasis añadido)

Este criterio ha sido confirmado en el oficio No. 10894, de 26 de marzo de 2025, en el que se reafirma que la mayoría absoluta debe entenderse como "*la mitad más uno de los integrantes del órgano*", conforme al artículo 320 del COOTAD, incluyéndose al ejecutivo como miembro del cuerpo colegiado, señalando lo siguiente:

> *"En lo que respecta al cálculo numérico de las mayorías,* ***se retoma lo señalado en el oficio No. 000521 de 18 de febrero de 2011****, mediante el cual se absolvió una consulta planteada por la alcaldía del Cantón Portoviejo sobre el cálculo de una* ***mayoría absoluta*** *en un concejo municipal. (...)*
>
> *De la normativa analizada se desprende lo siguiente: (...) ii) (...)* ***la mayoría absoluta de sus miembros, entendida como la mitad más uno de sus integrantes****, según lo previsto en el artículo 320 del COOTAD (...)". (énfasis añadido)*
>
> *(...)*
>
> ***3. Pronunciamiento.-***
>
> *En atención a los términos de la consulta se concluye que, conforme el artículo 320 del Código Orgánico de Organización Territorial, en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales la mayoría absoluta -para configurar el quórum para reunirse para adoptar decisiones en sesiones- se conforma* ***con la mitad más uno del total de vocales que integran*** *la Junta Parroquial Rural. (...)".* (énfasis añadido).

Ahora bien, si bien el voto dirimente del alcalde está expresamente previsto en los artículos 253 de la Constitución, 60 literal c) y 321 del COOTAD, su aplicación se limita a casos de empate y no puede invocarse para suplir la falta de mayoría absoluta en decisiones que expresamente requieren este tipo de mayoría, como es el caso de la elección del vicealcalde o vicealcaldesa, regulada en los artículos 61 y 317 del COOTAD.

De lo expuesto se desprende que: *a)* en cumplimiento de los artículos 61 y 317, segundo inciso, del COOTAD, así como al artículo 167 de la LOE, la designación de la segunda autoridad ejecutiva -vicealcaldesa o vicealcalde- debe realizarse mediante mayoría absoluta del concejo cantonal, esto es, con el voto favorable de la mitad más uno de sus integrantes. Asimismo, dicha designación debe observar el principio de paridad de género previsto en la normativa constitucional, salvo que concurran las excepciones fácticas determinadas por la Corte Constitucional en la sentencia No. 1041-19-JP/25, de 9 de enero de 2025, a saber: (i) cuando el concejo se encuentre conformado exclusivamente por hombres; o (ii) cuando, existiendo una o más mujeres en su integración, ninguna de ellas acepte el cargo; *b)* la mayoría simple se calcula con base en los miembros presentes en la sesión; en tanto que la mayoría absoluta se establece con respecto al número total de integrantes del órgano legislativo, incluyendo al ejecutivo del GAD, de conformidad con el artículo 320 del COOTAD; *c)* si el cálculo del número de votos requeridos para alcanzar la mayoría, ya sea simple o absoluta, resulta en una fracción, se entenderá como válido el número entero inmediato superior, según lo prevé el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; *d)* finalmente, en caso de empate en una votación, el ejecutivo del GAD ejerce el voto dirimente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 253 de la Constitución de la República, y los artículos 60, literal c), y 321 del COOTAD. Sin perjuicio de lo anterior, este voto dirimente no suple el requisito de mayoría absoluta cuando la ley expresamente lo exige.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, en armonía con los artículos 61, 317 inciso segundo y 320 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, para la elección de la segunda autoridad ejecutiva de un gobierno autónomo descentralizado municipal no es procedente la aplicación del voto dirimente del alcalde ya que se requiere de mayoría absoluta – es decir, el voto favorable de la mitad más uno de los miembros que integran el Concejo Cantonal, incluyendo a su ejecutivo –, según lo establece el numeral 2 del artículo 8 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

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

Atentamente,

Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

Oficio No. 12690

Quito, DM., 13 de agosto de 2025

Mayor (B) Ing.
Vicente Orlando Vallejo Lara
Jefe
CUERPO DE BOMBEROS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN RIOBAMBA
Riobamba. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. CBGADMR-JB-2025-353-OF, de 17 de julio de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se solicitó la reconsideración del pronunciamiento constante en oficio No. 12236, de 11 de julio de 2025, exclusivamente respecto de la primera consulta formulada por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Ibarra (en adelante, *"CBI"*) sobre la aplicación del artículo 53 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública[1] (en adelante, *"RGLOSNCP"*).

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

De los oficios remitidos y documentos adjuntos se desprende que:

La primera consulta, inicialmente planteada por el CBI mediante oficio No. 099-CBI-CG-2025, de 6 de mayo de 2025, fue formulada en los siguientes términos:

> ***"1. ¿De conformidad con el tercer numeral del Art. 53 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública es indispensable que el documento que desarrolla los 'Términos de Referencia', contenga exclusivamente nueve (09) componentes o se pueden aumentar más componentes al documento; en concordancia con la premisa constitucional (Constitución, Art. 226), que en Derecho Público se hace solo lo que está establecido en el ordenamiento jurídico?"***

El Criterio Jurídico No. AJ-010-2025-CBI, de 6 de mayo de 2025, suscrito por la Responsable de Asesoría Jurídica del CBI, citó los artículos 82 de la Constitución de la República del Ecuador[2] (en adelante, *"CRE"*); 51, 52 y 53 del RGLOSNCP; 3 numeral 7

[1] *RGLOSNCP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.87 de 20 de junio de 2022.*
[2] *CRE, publicada en el Registro Oficial No.449 de 20 de octubre de 2008.*

de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional[3] (en adelante, *"LOGJCC"*); y, las sentencias de la Corte Constitucional No. 2403-19-EP/22, No. 2246-17-EP/22 y No. 2052-17-EP/22, de 12 de enero, 14 de septiembre y 11 de mayo de 2022, respectivamente, con fundamento en los cuales concluyó:

> *"**3. CONCLUSIONES:***
>
> - *El criterio del Abogado de la institución respecto de la primera consulta es que, en aplicación de la premisa del Derecho Público, respecto que sólo se puede hacer lo que establece el ordenamiento jurídico, y con fundamento en el derecho constitucional a la seguridad jurídica, el documento que desarrolla los 'Términos de Referencia' debe contener exclusivamente nueve (09) componentes, conforme lo establece el tercer numeral del Art. 53 del Reglamento General de la LOSNCP. Cualquier exigencia adicional que requieran las entidades contratantes, deberán considerarse en otros documentos preparatorios, pero no se puede desnaturalizar la regulación del tercer numeral del Art. 53 del Reglamento General de la LOSNCP"* (lo subrayado me corresponde).

El pronunciamiento de esta Procuraduría del cual se solicita la reconsideración parcial, contenido en el oficio No. 12236, de 11 de julio de 2025, analizó los argumentos expuestos por el CBI en el citado criterio jurídico y concluyó:

> *"**3. Pronunciamiento:***
>
> *(…)Dichos términos deberán contener obligatoriamente, **como mínimo**, los nueve componentes previstos en el numeral 3 del artículo 53 del referido reglamento. No obstante, ello no impide que las entidades contratantes, en ejercicio de sus competencias, puedan incorporar elementos adicionales que contribuyan a repotenciar o mejorar el objeto de contratación previamente delimitado, **siempre que no se contradigan los fines del procedimiento ni se altere el objeto de contratación**"* (énfasis y subrayado corresponden al texto original).

2. El pedido de reconsideración. -

El memorando No. CBGADMR-GAJ-2025-110-M, de 16 de julio de 2025, suscrito por el Asesor Jurídico del Cuerpo de Bomberos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Riobamba (en adelante, *"CBR"*), sustenta el pedido de reconsideración. En este se reiteran las normas invocadas por el CBI, y se citan además los artículos 226 de la CRE y 3 numerales 5 y 6 de la LOGJCC. El informe concluye:

> *"3. **CONCLUSIONES:***
>
> - *La incorporación de componentes adicionales a los Términos de Referencia (TDR) **vulnera el principio de legalidad propio del Derecho Público, al permitir***

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

acciones no contempladas expresamente en el numeral 3 del artículo 53 del Reglamento General a la LOSNCP*. En la gestión pública, actuar fuera del marco normativo es una transgresión de los límites que garantizan la seguridad jurídica.*

- *Permitir dicha práctica fomenta la arbitrariedad administrativa y la dispersión en la elaboración de TDR, atentando contra la estandarización y uniformidad de los procedimientos administrativos.* ***Cada entidad podría incorporar requisitos innecesarios****, generando confusión y favoreciendo prácticas discrecionales.*

- ***Esta interpretación amplia del pronunciamiento compromete seriamente la eficiencia administrativa****, creando trámites innecesarios, sobrecarga documental y retardos injustificados en los procesos precontractuales. Por ello, resulta aconsejable reconsiderar el criterio emitido, en atención al interés público y a la correcta aplicación del principio de legalidad como límite esencial del actuar estatal"* (el énfasis me corresponde).

3. Análisis. -

Del pedido de reconsideración se observa que, en lo principal, se reitera el análisis efectuado por el CBI al plantear sus consultas sobre la aplicación de los artículos 51, 52 y 53 del RGLOSNCP (relacionados con la formulación de las especificaciones técnicas y los términos de referencia).

Al respecto, se manifiesta lo siguiente:

a) Los términos de referencia constituyen las condiciones específicas bajo las cuales se prestan los servicios o se desarrolla la consultoría;

b) Para la contratación de servicios, incluidos los de consultoría, el artículo 53 del RGLOSNCP establece nueve componentes obligatorios que buscan garantizar una adecuada delimitación del objeto contractual.

c) De acuerdo con la naturaleza del servicio, el inciso final del artículo 51 del RGLOSNCP prevé expresamente la posibilidad de incluir componentes adicionales a los nueve obligatorios, como lo son las especificaciones técnicas relativas a los bienes necesarios para su ejecución, siempre y cuando no se contradigan los fines del procedimiento ni se altere el objeto de contratación.

Es decir, las entidades contratantes, en ejercicio de sus competencias, pueden incorporar, adicional a los nueve componentes obligatorios establecidos en el numeral 3 del artículo 53 del RGLOSNCP, otros elementos que contribuyan a repotenciar o mejorar el objeto de contratación previamente delimitado, **siempre que no contradigan los fines del procedimiento ni se altere el objeto de contratación.**

4. Ratificación del pronunciamiento. -

Una vez analizados los argumentos expuestos en el pedido de reconsideración, esta Procuraduría concluye que no existe fundamento jurídico suficiente para modificar el contenido del pronunciamiento emitido mediante oficio No. 12236, de 11 de julio de 2025. En consecuencia, en aplicación del cuarto inciso del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, ratifico lo expresado en dicho oficio.

La presente ratificación debe ser entendida en su integridad y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas, siendo de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública, su aplicación a casos institucionales específicos.

Atentamente,

Juan Carlos Larrea Valencia
Time Stamping Security Data

Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

Oficio Nº 12731

Quito. D.M., 18 de agosto de 2025

Magíster
Shiram Diana Atamaint Wamputsar
Presidenta
CONSEJO NACIONAL ELECTORAL
Ciudad.

De mi consideración:

Mediante oficio No. CNE-PRE-2025-0291-OF, de 29 de julio de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formularon las siguientes consultas:

> ***"- ¿Los consejeros suplentes en caso de reemplazo a un consejero principal por licencia de maternidad o vacaciones deben ser convocados únicamente para las sesiones de Pleno conforme lo establecido en los artículos 26 y 34 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia?***
>
> ***- ¿Qué normativa es aplicable para el pago de los consejeros suplentes en caso de principalización por licencia de maternidad o vacaciones?"***

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes:

Del oficio remitido y documentos adjuntos, se deprende que:

El informe jurídico No. 096-DNAJ-CNE-2025, de 29 de julio de 2025, suscrito por el Director Nacional de Asesoría Jurídica, subrogante, del Consejo Nacional Electoral (en adelante, *"CNE"*) citó como fundamento, en lo principal, los artículos 61 numeral 7, 217, 218, 219, 224 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador [1] (en adelante, *"CRE"*); 6, 20, 24, 25, 26 y 34 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia[2] (en adelante, *"LOD"*); 3 numeral 1 y 110 de la Ley Orgánica del Servicio Público[3] (en adelante, *"LOSEP"*); y, 2, 4 y 5 de la *"Norma Técnica para el Cálculo y Pago de Dietas a los Miembros Designados Como Representantes o Vocales a Directorios, Juntas, Comités o Cuerpos Colegiados en General de las Instituciones del Estado"*[4] (en adelante, *"Norma Técnica para el Pago de Dietas"*); con fundamento en los cuales analizó y concluyó:

---

[1] *CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.*
[2] *LOD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 578 de, 27 de abril de 2009.*
[3] *LOSEP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre de 2010.*
[4] *Norma Técnica para el Pago de Dietas, Acuerdo Ministerial No. 0170, publicada en el Registro Oficial No. 563 de 12 de agosto de 2015.*

"El Consejo Nacional Electoral para los casos establecidos en el artículo 34 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, actúa conforme lo determinado en la "Norma Técnica para el cálculo y pago de dietas a los miembros designados como representantes o vocales a directorios, juntas, comités o cuerpos colegiados en general de las Instituciones del Estado", aprobada mediante resolución Nro. MDT-2015-0170.

Para el caso concreto, es menester indicar que, a partir del mes de mayo de 2025 este Órgano Electoral se ha visto en la necesidad de convocar a un consejero suplente para que intervenga en las sesiones del Pleno del Consejo Nacional Electoral, en remplazo de una consejera principal, conforme al artículo 26 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, que en su parte pertinente señala "(…) En ausencia del consejero o consejera principal, intervendrá el consejero o consejera suplente, previa convocatoria del Secretario del Consejo Nacional Electoral".(…)

Por cada sesión asistida del consejero suplente, se ha procedido en aplicación a lo determinado en el artículo 4 de la "Norma Técnica para el cálculo y pago de dietas a los miembros designados como representantes o vocales a directorios, juntas, comités o cuerpos colegiados en general de las Instituciones del Estado"; en este sentido, para la fórmula de pago que le corresponde por concepto de dietas, y el procedimiento a aplicarse, se observa lo establecido en el artículo 5 de la referida norma.

(…) la normativa legal vigente, no contempla un procedimiento específico para efectuar el pago como concepto de remuneración a los consejeros suplentes que se principalicen de forma temporal para participar en las sesiones del Pleno del Consejo Nacional Electoral, mientras dure una licencia por maternidad de una consejera principal; de tal manera que, como se ha señalado, una vez convocado el consejero suplente a las sesiones del Pleno del Consejo Nacional Electoral, el Órgano Electoral le cancela el valor de la dieta correspondiente a cada sesión a la que ha asistido" (lo subrayado me corresponde).

2. Análisis:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 217 de la CRE y el artículo 18 de la LOD, la Función Electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. En lo que respecta a la integración del CNE, el inciso primero del artículo 218 de la CRE establece que dicho órgano estará conformado por cinco consejeros principales, quienes ejercerán sus funciones por un período de seis años. Además, prevé un régimen de renovación parcial cada tres años, alternando la renovación de dos y tres miembros en cada período. El mismo precepto constitucional dispone expresamente que *"Existirán cinco consejeras o consejeros suplentes que se renovarán de igual forma que los principales"* (lo subrayado me corresponde).

En relación con el proceso de designación de los consejeros, el inciso segundo del artículo 20 de la LOD dispone que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (en adelante, *"CPCCS"*) *"designará a los miembros principales y suplentes, de manera paritaria y alternada entre hombres y mujeres en estricto orden de prelación, entre quienes obtengan las mejores puntuaciones en el concurso"*, agregando que: *"Los miembros suplentes sustituirán a los principales cuando corresponda, con apego al orden de su calificación y designación"*.

Así mismo, el inciso primero del artículo 24 de la LOD dispone que: *"Existirán cinco consejeras o consejeros suplentes que se renovarán de igual forma que las y los principales"*, reiterando el último inciso del artículo ibidem que: *"La selección de consejeras o consejeros principales y suplentes respetará los principios de paridad y alternabilidad de hombres y mujeres"* (lo subrayado me corresponde).

Por su parte, el inciso primero del artículo 26 de la LOD contempla que el CNE *"sesionará en forma ordinaria, extraordinaria y permanente"*, señalando que las sesiones serán públicas y las dirigirá el Presidente, en su ausencia, el Vicepresidente y, ocasionalmente, el consejero que se designe, cuando falten tales autoridades. El inciso final del artículo ibidem indica que: *"En ausencia del consejero o consejera principal, intervendrá el consejero o consejera suplente, previa convocatoria del Secretario del Consejo Nacional Electoral"* (lo subrayado me corresponde).

A su vez, el artículo 34 de la LOD dispone que:

> *Las consejeras y los consejeros suplentes debidamente convocados reemplazarán a los principales en caso de ausencia temporal o definitiva, de conformidad a lo establecido en esta ley. En la designación de consejeras y consejeros principales y suplentes y su renovación, se respetará la paridad, alternabilidad y secuencialidad de mujeres y hombres.*
>
> *Para el caso de las sesiones del Pleno, las o los consejeros suplentes serán posesionados al inicio de la primera sesión en la que se integren, ante el Presidente del Consejo Nacional Electoral.*
>
> *(...)*
>
> *Las consejeras y los consejeros suplentes, cuando actúen como principales, estarán sujetos a los mismos derechos y obligaciones de los consejeros principales* (lo subrayado me corresponde).

Por otra parte, el numeral 1 del artículo 3 de la LOSEP incluye dentro de su ámbito de aplicación, en materia de recursos humanos y remuneraciones a: *"1. 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"*.

En relación con los derechos de los servidores públicos, la letra g) del artículo 23 de la LOSEP establece que estos tienen derecho a *"Gozar de vacaciones, licencias, comisiones y permisos de acuerdo con lo prescrito en esta Ley"*. En este sentido, el artículo 26 del mismo cuerpo legal prevé que *"Se concederá licencia o permiso para ausentarse o dejar de concurrir ocasionalmente a su lugar de trabajo, a las servidoras o los servidores que perciban remuneración"*, según las disposiciones de la referida Ley.

En este contexto, el artículo 110 de la LOSEP que:

> *"La remuneración de la servidora o servidor que estuviere en el ejercicio de un puesto será pagada desde el primer día del mes y hasta el día de efectiva prestación de actividades. En consecuencia, las remuneraciones serán fraccionables dentro de un mismo mes entre dos personas, por lo que el servidor cesante percibirá la remuneración íntegra por los días efectivamente laborados del mes en que se produzca la separación"*

En cuanto al régimen de dietas, el artículo 125 de la LOSEP dispone que los miembros designados como representantes o vocales a directorios, juntas, comités o cuerpos colegiados de las instituciones del Estado que no perciben ingresos del Estado tendrán derecho a percibir dietas, *de conformidad a las regulaciones que para el efecto emita el Ministerio del Trabajo*". Esta disposición se complementa con lo establecido en el artículo 265 de su Reglamento General[5] (en adelante, *"RGLOSEP"*) que establece que el reconocimiento de dietas "*se le efectuará a aquellas personas que no tienen calidad de servidoras o servidores públicos y no perciben ingresos del Estado*".

En concordancia, el inciso primero del artículo 4 de la Norma Técnica para el Pago de Dietas prevé que las dietas son valores pecuniarios que una institución del Estado *"puede reconocer a las y los miembros designados o delegados por su máxima autoridad, como representantes o vocales a directorios, juntas, comités o cuerpos colegiados en general"*, por cada sesión del órgano a la que asisten y siempre y cuando dichos miembros no percibieren ingresos del Estado.

De lo manifestado se observa que: *i)* corresponde al CPCCS designar a los miembros principales y suplentes del CNE, de manera paritaria y alternada entre hombres y mujeres en estricto orden de prelación, entre quienes obtengan las mejores puntuaciones en el respectivo concurso; *ii)* corresponde a los consejeros suplentes, debidamente convocados por el Secretario del CNE, reemplazar a los principales en caso de ausencia temporal o definitiva; *iii)* los consejeros suplentes, cuando actúen como principales, tienen los mismos derechos y obligaciones de los consejeros principales; y, *iv)* el reconocimiento de dietas está condicionado a que el miembro del cuerpo colegiado no tenga la calidad de servidor público ni perciba ingresos del Estado.

[5] *RGLOSEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 01 de abril de 2011.*

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

3. Pronunciamiento.-

Por lo expuesto, en atención a los términos de las consultas se concluye que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 20, 26 y 34 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, corresponde a los consejeros suplentes reemplazar a los principales – únicamente en las sesiones del Pleno del Consejo Nacional Electoral – en caso de ausencia temporal (como ocurre cuando media licencia de maternidad o vacaciones) o definitiva, y tendrán los mismos derechos y obligaciones que el principal. Para el efecto, los consejeros suplentes deberán ser debidamente convocados por el Secretario del Consejo Nacional Electoral.

En ese contexto, los consejeros suplentes que ejerzan temporal o definitivamente las funciones de los principales tienen derecho a percibir la remuneración correspondiente, según lo previsto en el artículo 34 del Código de la Democracia y en los artículos 3, numeral 1, y 110 de la Ley Orgánica del Servicio Público.

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

Atentamente,

Juan Carlos Larrea Valencia
Time Stamping Security Data

Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

Oficio No. 12776

Quito, D.M., 20 AGO 2025

Tecnólogo en Control de Incendios
Ricardo David Cevallos Galarza
Jefe
CUERPO DE BOMBEROS DEL CANTÓN SALCEDO
San Miguel de Salcedo.

De mi consideración:

Mediante oficio No. 038/J/2025, de 7 de julio de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, se reformularon las siguientes consultas:

> ***"¿El tiempo determinado en el inciso final del artículo 69 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se considera tiempo de prescripción para el ingreso de la demanda de repetición?***
>
> ***¿Qué tiempo mantiene la entidad para iniciar el proceso judicial de repetición?***
>
> ***¿La investigación que se realice por parte de la Máxima Autoridad para determinar los presuntos responsables no se contrapone a las funciones establecidas para la Contraloría General del Estado, establecidas en el numeral 2 del artículo 212 de la Constitución de la República del Ecuador?"***

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. Las consultas inicialmente fueron planteadas mediante oficio No. 028/J/2025, de 15 de mayo de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 20 de mayo de 2025. Posteriormente, mediante oficio No. 11678, de 2 de junio de 2025, e insistencia contenida en oficio No. 11921, de 20 de junio de 2025, se solicitó reformular los términos de las consultas en virtud de que las mismas no estaban dirigidas a la inteligencia o aplicación de una norma, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 237 de la Constitución de la República del Ecuador y los artículos 3, letra f) y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría

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

General del Estado. El pedido antes indicado fue atendido a través del oficio No. . 038/J/2025, de 7 de julio de 2025.

1.2. El informe jurídico, sin número ni fecha, suscrito por el abogado externo del Cuerpo de Bomberos de Salcedo (en adelante, *"CB de Salcedo"*), citó los artículos 11 numeral 9, 211, 212, 226, 229, 235 y 237 de la Constitución de la República del Ecuador[1] (en adelante, "CRE"); 328 del Código Orgánico General de Procesos[2] (en adelante, *"COGEP"*), 20, 67, 68 y 69 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional[3] (en adelante, *"LOGJCC"*); y 344 del Código Orgánico Administrativo[4] (en adelante, *"COA"*). Sobre esta base, se analizó y concluyó lo siguiente:

*"**3.- ANÁLISIS***

De la normativa expuesta es necesario indicar que, por determinación Constitucional, los servidores públicos deben cumplir en todo momento el principio de legalidad, es decir en derecho público los funcionarios y servidores públicos solo podemos actuar en base a la ley y a lo que esta manifiesta, aplicando interpretación literal o textual de la ley.

(...) Al respecto, el tiempo establecido de veinte días en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, hace referencia específicamente al tiempo en que debe durar la investigación que es necesaria realizarla para identificar a las presuntas personas responsables de los pagos realizados por la institución, mas no se puede establecer este tiempo como un tiempo de prescripción para el ingreso de la correspondiente demanda de repetición.

Se debe observar que el tiempo de prescripción se encuentra establecido específicamente en los artículos 67 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional el mismo que es concordante con el COA y el COGEP, estableciendo que el tiempo de prescripción es de cuatro años.

Conforme lo que establece el artículo 328 del Código Orgánico General de Procesos, en el caso de que la sentencia que determinó la existencia de derechos vulnerados y ordenó la reparación económica, haya aclarado la responsabilidad

---

[1] *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.*
[2] *COGEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 506 de 22 de mayo de 2015; última reforma publicada el 7 de julio de 2025.*
[3] *LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009; última reforma publicada el 7 de febrero de 2023.*
[4] *COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 de 7 de julio de 2017; última reforma publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 496 de 9 de febrero de 2024.*

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

de las autoridades o de los servidores públicos, la Máxima Autoridad o Representante legal de la entidad tiene la obligación de iniciar el juicio de repetición en contra de los servidores mencionados en dicha sentencia, cumpliendo para el efecto con el procedimiento establecido en el COGEP, sin embargo en el caso de que no se haya establecido la responsabilidad de las autoridades o servidores públicos en el pago de la reparación económica de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales en su artículo 69 prevé que será la Máxima Autoridad la obligada a identificar al presunto o presuntos responsables ejecutando una investigación previa a la demanda.

(...) Del análisis de la normativa citada se ha podido establecer que existen tres normativas en el marco jurídico nacional que hace referencia al Juicio de Repetición las mismas que mantienen el carácter de Orgánicas, estas son el Código Orgánico General de Procesos; la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el Código Orgánico Administrativo, las cuales en estas dos últimas con concordantes en determinar que el plazo de prescripción para la presentación del juicio de repetición es de cuatro años contados desde el pago realizado por la entidad del estado, plazo en el cual se deberá dar inicio al juicio correspondiente.

(...) La Constitución de la República del Ecuador es clara en determinar las funciones establecidas para la Contraloría General del Estado, dentro de las cuales establece "Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal", dicha entidad con objeto de establecer las responsabilidades de los servidores ejecuta algunos procesos administrativos de auditoría y exámenes especiales, que permiten la determinación de responsabilidades, las mismas que se establecen mediante un Acto Administrativo, al finalizar el debido proceso e incluso otorgarle el derecho a la defensa a los servidores involucrados, por parte la investigación determinada en el artículo 69 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es únicamente con objeto de identificar a los presuntos responsables, es decir no determina responsabilidades sino que únicamente establece quien o quienes podrían ser los responsables de la vulneración de derechos, dicha responsabilidad será declarada por parte del Contencioso Administrativo mediante Sentencia, por lo que la investigación mencionada no se constituye en erogación (sic) de funciones que no competen".

2.- Análisis. –

Para el estudio de la consulta planteada, el análisis abordará los siguientes puntos: *i)* Pronunciamiento previo sobre la acción de repetición; *ii)* Prescripción de la acción de repetición originada por la violación de derechos constitucionales y derechos humanos,

y plazo establecido en el artículo 69 de la LOGJCC; *iii)* Pronunciamiento previo sobre el control externo y determinación de responsabilidades de la CGE; *iv)* Facultad de la Procuraduría General del Estado para absolver consultas.

2.1. Pronunciamiento previo sobre la acción de repetición.-

En relación con las disposiciones legales que regulan el derecho de repetición, la Procuraduría General del Estado se pronunció mediante oficio No. 12559, de 20 de octubre de 2017, señalando lo siguiente:

> *"Para atender el tema materia de su consulta, se considera como antecedente que el numeral 9 del artículo 11 de la Constitución de la República, establece el derecho de repetición del Estado (...).*
>
> *La acción de repetición pretende que el Estado pueda recuperar los valores que en su momento tuvo que pagar para indemnizar o reparar daños provenientes de diversas acciones u omisiones de sus servidores, cada una de las cuales tiene características especiales, por lo que el ordenamiento jurídico ecuatoriano contiene varios cuerpos normativos que regulan la acción de repetición del Estado, entre ellos: la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Código Orgánico de la Función Judicial, la Ley Orgánica del Servicio Público y el Código Orgánico General del Procesos. En consecuencia, para atender la consulta corresponde examinar el ámbito de aplicación de cada una de las leyes referidas.*
>
> *El artículo 67 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC), se encuentra ubicado en el Capítulo X, titulado 'Repetición contra servidoras y servidores públicos por violación de derechos', y regula la repetición que proviene de daños ocasionados por violación de derechos constitucionales o derechos humanos (...).*
>
> *Es oportuno reiterar que, para todos los casos, el derecho del Estado y las instituciones del sector público en general, para repetir las indemnizaciones pagados como consecuencia de hechos, acciones u omisiones que hubieren causado daños que el Estado hubiere reparado, nace del numeral 9 del artículo 11 de la Constitución de la República.*
>
> *Por su parte, el Código Orgánico General del Procesos (COGEP) en su artículo 328, que se invoca en la consulta que atiendo, señala lo siguiente:*
>
> *Art. 328.- Repetición. En los casos en que la sentencia declare la responsabilidad de las autoridades, servidoras o servidores públicos en el desempeño de sus*

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

cargos o las personas de derecho privado que ejerzan potestad pública en virtud de concesión o delegación a la iniciativa privada, se ordenará que se inicie el proceso de repetición contra todos aquellos, quienes tendrán responsabilidad solidaria hasta la solución total de la obligación.

La repetición se sustanciará ante las o los juzgadores de lo contencioso administrativo mediante procedimiento ordinario (énfasis me corresponde).

De la norma transcrita, se observa que su primer inciso alude únicamente a los casos en los que una sentencia declare la responsabilidad de los servidores públicos contra quien deba repetir el Estado, y por tanto no se refiere a aquellos casos en los que, la responsabilidad del servidor público no haya sido declarada por los órganos judiciales, como por ejemplo el reglado por la LOGJCC que se citó en los antecedentes y que impone al Estado, una vez efectuado el pago de los daños ocasionados, efectuará la investigación tendiente a identificar a los servidores responsables como requisito previo al inicio de la acción judicial de repetición (subrayado me corresponde).

De lo dicho se aprecia que, el primer inciso del artículo 328 del COGEP no puede ser considerado como una norma general que, establezca para todos los casos los requisitos sustanciales de la acción de repetición, pues como se ha analizado a lo largo de este pronunciamiento, dichos requisitos se deberán cumplir en función del origen o fuente de la responsabilidad del servidor y por tanto según el cuerpo normativo específicamente aplicable en cada caso (subrayado me corresponde).

Por otra parte, le segundo inciso del artículo 328 del COGEP, establece el procedimiento aplicable para que el Estado y las entidades del sector público ejerzan la acción de repetición ante los órganos de la Función Judicial, y que según esa norma es el procedimiento ordinario regulado en ese mismo Código Orgánico.

En cuanto al procedimiento aplicable para el ejercicio de la acción judicial de repetición, el artículo 71 del la LOGJCC es concordante con e segundo inciso del citado artículo 328 del COGEP, al establecer que se observe el procedimiento ordinario previsto en el COGEP.

De otro lado, el numeral 14 de artículo 217 del COFJ, establece la competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo e incluye en ella, las acciones de repetición, según se aprecia del texto de ese numeral (...).

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

> *Es decir, que respecto a la competencia de los jueces para conocer y sustancias los procesos judiciales que tengan por pretensión la repetición del Estado respecto de sus servidores, los artículo 68 y 71 de la LOGJCC, la Disposición General Vigésimo tercera de la LOSEP y el numeral 14 del artículo 217 del COFJ, guardan armonía con el segundo inciso del artículo 328 del COGEP, que asigna competencia a los jueces de lo contencioso administrativo para conocer y resolver las acciones de repetición.*
>
> *Del análisis jurídico que precede, se observa que toda acción de repetición a la que se refiere el tercer inciso del numeral 9 del artículo 11 de la Constitución de la República tiene por finalidad que el Estado recupere los valores que hubiere pagado para reparar daños provenientes de hechos, acciones u omisiones de servidores públicos, cada una de las cuales se regula y sujeta a su propio régimen jurídico específico, sin embargo, la LOGJCC, la LOSEP, el COFJ y el COGEP concuerdan al conferir a la jurisdicción contencioso administrativa, competencia para sustancia y resolver en sede judicial las acciones de repetición que el Estado ejerza para recuperar lo pagado, mediante el procedimiento ordinario reglado por el COGEP".*

De este pronunciamiento previo se desprende lo siguiente: *i)* la acción de repetición permite al Estado recuperar los valores pagados para indemnizar o reparar daños ocasionados por hechos, acciones u omisiones de sus servidores públicos; *ii)* en la legislación ecuatoriana varios cuerpos normativos regulan la acción de repetición del Estado, tal como: la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Código Orgánico de la Función Judicial, la Ley Orgánica del Servicio Público y el Código Orgánico General del Procesos; *iii)* la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional regula específicamente la repetición derivada de daños ocasionados por la vulneración de derechos constitucionales o derechos humanos; y, *iv)* la competencia para sustanciar y resolver las acciones de repetición corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, donde se tramitan estos procesos según el procedimiento establecido en el COGEP.

2.2. Prescripción de la acción de repetición originada por la violación de derechos constitucionales y derechos humanos y plazo establecido en el artículo 69 de la LOGJCC. -

El artículo 306 del COGEP, relativo a la oportunidad para presentar la demanda, dispone: "*Para el ejercicio de las acciones contencioso-tributarias y contencioso administrativas se observará lo siguiente: (...) 7. Las demás acciones que sean de competencia de las o los juzgadores, el término o plazo será el determinado en la ley de acuerdo con la naturaleza de la pretensión*".

Adicionalmente, el artículo 307 del COGEP dispone que, en el caso de las demandas presentadas ante los jueces de lo contencioso administrativo o en aquellas materias especiales que según su legislación contemplen la prescripción del derecho de ejercer la acción, *"el juzgador deberá verificar que la demanda haya sido presentada dentro del término que la ley prevé de manera especial. En caso de que no sea presentada dentro de término, inadmitirá la demanda"*.

En el ámbito de la LOGJCC, el inciso primero del artículo 67 determina que el derecho de repetición tiene como objeto: *"(...) declarar y hacer efectiva la responsabilidad patrimonial por dolo o culpa grave de las servidoras y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones"* y se origina *"cuando el Estado ha sido condenado a reparar materialmente mediante sentencia o auto definitivo en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución definitiva de un organismo internacional de protección de derechos"*.

El inciso segundo de este artículo prevé la obligación del Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que ejerza potestad pública de "*reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos*".

Finalmente, el inciso tercero establece expresamente que: *"**La acción de repetición prescribirá en el plazo de cuatro años,** contados a partir de la realización del pago total hecho por el Estado"* (énfasis añadido).

En este contexto, el artículo 69 de la LOGJCC prevé que:

> *Investigación previa a la demanda. -La máxima autoridad de la entidad deberá determinar, previa a la presentación de la demanda, la identidad de las personas presuntamente responsables de la violación o violaciones de derechos. La máxima autoridad de dicha institución estará obligada a identificar al presunto o presuntos responsables, aún en el caso de que ya no continúen trabajando para dicha institución.*
>
> *(...)*
>
> ***La investigación prevista en este artículo no podrá extenderse por más del término de veinte días,** transcurrido el cual la máxima autoridad de la entidad o la Procuradora o Procurador General deberá presentar la demanda* (énfasis añadido).

En la sentencia No. 71-17-EP/22, la Corte Constitucional precisó los requisitos para activar la acción de repetición:

> *a) que el Estado haya sido condenado a reparar materialmente mediante sentencia o autos definitivos en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución de un organismo internacional de protección de derechos; b)* ***que el Estado haya pagado la totalidad por concepto de reparación material a favor de la víctima;*** *c) que la disposición de pago por concepto de reparación integral se haya producido como consecuencia de la conducta dolosa o culposa del funcionario o ex funcionario público debidamente comprobada;* ***d) para casos en los que la máxima autoridad sea la legitimada activa, previo a la presentación de la demanda, esta deberá determinar la identidad de las personas presuntamente responsables de la violación o violaciones de derechos, a través de una investigación que no podrá extenderse por más del término de 20 días. La máxima autoridad de dicha institución estará obligada a identificar al presunto o presuntos responsables, aún en el caso de que ya no continúen trabajando para dicha institución****; y ; e) si no se llega a determinar la identidad de los presuntos responsables, la Procuradora o Procurador General del Estado debe presentar la demanda de repetición en contra de la máxima autoridad de la entidad*[5] (énfasis añadido).

Asimismo, la Corte enfatizó que el incumplimiento de la investigación previa, o su realización fuera de los parámetros legales y jurisprudenciales, genera la improcedencia de la acción de repetición.:

> *"32. De la lectura de los artículos 6717 y 6918 de la LOGJCC, se evidencia que el legislador* ***ha fijado entre los elementos de procedibilidad de la acción de repetición la exigencia de la identificación de los funcionarios o ex funcionarios públicos, presuntamente responsables de la violación de derechos, como una condición previa que habilite la activación de la acción de repetición.*** *Esta obligación se encuentra a cargo de la máxima autoridad de la institución pública que actúa como legitimada activa y debe cumplirse mediante la consecución de una investigación previa a la presentación de la respectiva demanda. (...)* ***Este proceso investigativo no podrá extenderse por más del término de 20 días****.*
>
> *33. En otras palabras, sobre la particularidad de la investigación previa, como requisito de procedibilidad de la acción de repetición, el propio artículo 69 de la LOGJCC apunta, entre otros, al procedimiento administrativo sancionatorio, al interior de la institución accionada, como uno de los mecanismos idóneos para*

[5] *Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 71-17-EP/22, párr. 35.*

llevar a cabo investigaciones con el fin de determinar la identidad de los funcionarios o ex funcionarios a cargo de las obligaciones incumplidas que habrían generado la violación o violaciones de derechos, sin que ello implique que la investigación previa deba equipararse siempre a un procedimiento administrativo sancionatorio. ***En ese sentido, este Organismo evidencia que el artículo 69 de la LOGJCC, no solo reconoce al procedimiento administrativo sancionatorio como un mecanismo suficiente para cumplir la obligación de la entidad pública de determinar la identidad de los presuntos responsables (…)***

34. Al respecto esta Corte estima necesario recordar que ni la consecución de los fines de la acción de repetición señalados en el párrafo 29 ut supra, ni la celeridad que se prevé del proceso investigativo administrativo restringido ***al término de 20 días, exime a la máxima autoridad de la institución pública, de garantizar y velar por el cumplimiento de las garantías del debido proceso contenidas en el artículo 76 de la CRE.*** *Dicho proceso administrativo no puede desconocer la norma constitucional relativa al debido proceso que irradia tanto a los procesos de orden judicial como administrativos (...).*

37. Teniendo en cuenta todo lo expuesto, este Organismo advierte que, para que el requisito de la investigación previa se entienda cumplido por la máxima autoridad de la institución pública al presentar la demanda de acción de repetición en contra de algún funcionario o ex funcionario público, dicha investigación previa debe: (i) haber determinado, ya sea mediante informe o dictamen motivado de índole administrativa, la identificación del presunto responsable de las obligaciones incumplidas que hayan generado la violación o violaciones de derechos; y (ii) haber garantizado el cumplimiento de las garantías del debido proceso, a través de un proceso de orden administrativo correspondiente. Así, debido a que la investigación previa constituye un requisito necesario para activar la acción de repetición, su ausencia o el incumplimiento de los parámetros fijados en este pronunciamiento, acarrearían la improcedencia de la demanda de la acción de repetición (...)[6]" (énfasis añadido).

En cuanto a la interpretación del alcance del artículo 69 de la LOGJCC, según el numeral 5 del artículo 3 ibídem – que se refiere a la interpretación sistemática – *"Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía"*; y, de acuerdo con el numeral 7 ibídem – interpretación literal – *"cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal, sin perjuicio de que, para lograr un resultado justo en el caso, se puedan utilizar otros métodos de interpretación"*, concordante con las reglas primera y cuarta del artículo 18 del Código Civil. Esto implica que el término de veinte días debe entenderse en su

[6] *Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 439-17-EP/23, párr. 32-34.*

contexto como un término específico para la etapa de investigación previa, mas no como el plazo de prescripción de la acción de repetición.

En síntesis, de la normativa y jurisprudencia analizadas se desprende que: *i)* para el ejercicio de las acciones que sean de competencia contencioso administrativas, el término o plazo será el determinado en la ley de acuerdo con la naturaleza de la pretensión; *ii)* en las acciones de repetición por violación de derechos constitucionales o humanos la prescripción es de cuatro años contados desde el pago total efectuado por el Estado; *iii)* antes de presentar la demanda, la máxima autoridad de la entidad debe realizar una investigación previa para identificar a los presuntos responsables; y, *iv)* esta investigación tiene un término de veinte días, distinto al plazo de prescripción de la acción de repetición que es de cuatro años.

2.3. Pronunciamiento previo sobre el control externo y determinación de responsabilidades por parte de la CGE. -

Sobre las competencias de control y determinación de responsabilidades, la Procuraduría General del Estado se ha pronunciado previamente, conforme consta en el oficio No. 09188, de 25 de octubre de 2024, en el que se analizaron disposiciones vigentes de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (en adelante, *"LOCGE"*) y se manifestó lo siguiente:

> *"La Procuraduría General del Estado, mediante el pronunciamiento contenido en el oficio No. 08448, de 29 de agosto de 2024, analizó las "Competencias de la CGE establecida en la CRE y la LOGCE", y concluyó lo siguiente:*
>
> *¨De lo expuesto se desprende que: i) la CGE es el organismo técnico de control de la utilización de los recursos estatales y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos; dirige el sistema de control, fiscalización y auditoria del Estado mediante el control interno y el control externo, que incluye la evaluación de la gestión administrativa, financiera y operativa de las entidades; ii) el control externo que realizará la CGE lo ejercerá mediante la auditoria gubernamental y el examen especial, con la finalidad de asesorar, asistir y prevenir riesgos; al respecto,* ***el examen especial ´verificará, estudiará y evaluará aspectos limitados o de una parte de las actividades relativas a la gestión, financiera, administrativa, operativa´ con posterioridad a su ejecución;*** *iii) las recomendaciones de auditoría, una vez comunicadas a las instituciones del Estado y a sus servidores, deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio (...)´ (énfasis añadido).*

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

En cuanto a la determinación de responsabilidades por CGE, el número 34 del artículo 31 de la LOCGE, como parte de las atribuciones y funciones de la CGE, le permite establecer:

*i) ´**responsabilidades individuales administrativas**, por quebrantamiento de las disposiciones legales, reglamentarias y de las normas de que trata esta Ley´;*
*ii) ´**responsabilidades civiles culposas**, por el perjuicio económico sufrido por la entidad u organismo respectivo, a causa de la acción u omisión de sus servidores´; e,*
*iii) ´**indicios de responsabilidad penal**, mediante la determinación de hechos incriminados por la Ley´. (Énfasis añadido).*

Así, los artículos 45 al 68 de la LOCGE establecen la forma en que la CGE determina las responsabilidades administrativas culposas; civiles culposos; así como los indicios de responsabilidad penal, como resultado de una auditoría gubernamental.

De acuerdo con el primer inciso del artículo 45 de la LOCGE, la CGE puede establecer responsabilidad administrativa culposa a las ¨autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores de las instituciones del Estado[7]´, con base en: i) el ´análisis documentado del grado de inobservancia de las disposiciones legales relativas al asunto de que se trate´; y, ii) ´sobre el incumplimiento de las atribuciones, funciones, deberes y obligaciones que les competen por razón de su cargo o de las estipulaciones contractuales, especialmente las previstas en el Título III de esta Ley´.

Según lo previsto por el primer inciso del artículo 46 de la LOCGE, la sanción por faltas administrativas ´originadas en los resultados de las auditorías, serán sancionados, con multa de una a veinte remuneraciones básicas unificadas del trabajador del sector privado, al dignatario, autoridad, funcionario o servidor´, sin perjuicio de otras responsabilidades, y ´de acuerdo a la gravedad de la falta cometida, pudiendo además ser destituido del cargo, de conformidad con la Ley´.

Por otra parte, el primer inciso del artículo 52 de la LOCGE detalla el alcance de la responsabilidad civil culposa: su origen; los sujetos; grado de responsabilidad; y, las causales por las cuales se incurre en esta responsabilidad. Así, tenemos que la responsabilidad civil culposa nace de ´una acción u omisión culposa, aunque no intencional´, que puede incurrir un servidor público o un tercero ´autor o beneficiario, de un acto administrativo´ cuando el acto administrativo fuera emitido ´sin tomar aquellas cautelas, precautelas o

[7] *CRE, Artículo 229 de la CRE son servidores públicos "(...) todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público".*

precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos´ (énfasis añadido).

En este sentido, la responsabilidad civil culposa, conforme el segundo inciso del artículo 52 de la LOCGE, ´genera una obligación jurídica indemnizatoria del perjuicio económico ocasionado a las instituciones del Estado´. Este perjuicio se calcula a la fecha en la que se produjo la acción u omisión culposa. Adicionalmente, la obligación jurídica de la responsabilidad civil culposa ´nace sin convención, proveniente de un acto o hecho culpable del servidor público, o de un tercero, cometido sin intención de dañar, que se regula por las normas del cuasidelito del Código Civil´".

En concordancia con este marco normativo, la sentencia No. 83-23-IS/25 de la Corte Constitucional precisó que:

> *"en efecto, solo la CGE tiene facultad de predeterminar responsabilidades. Sin embargo, la predeterminación de responsabilidad es distinta al juicio de repetición. La predeterminación es un trámite administrativo realizado por la CGE; mientras que el juicio de repetición es un procedimiento judicial que, le corresponde a la entidad responsable"*[8].

Esta precisión de la Corte delimita claramente que la CGE actúa en el ámbito administrativo determinando responsabilidades a través de sus procedimientos y actos administrativos, mientras que la acción de repetición constituye un proceso judicial tramitado ante la jurisdicción contencioso-administrativa, regido por la LOGJCC y el COGEP.

De lo anterior se concluye que: *i)* la CGE, según los artículos 45 y 46 de la LOCGE, está facultada para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas, así como establecer indicios de responsabilidad penal, derivadas de su función de control externo; *ii)* la responsabilidad civil culposa implica la existencia de un perjuicio económico al Estado, originado en una acción u omisión culposa, que genera una obligación indemnizatoria; *iii)* la Corte Constitucional, en su calidad de máximo órgano de interpretación constitucional, ha precisado que la predeterminación de responsabilidad efectuada por la CGE es un acto administrativo previo y distinto del juicio de repetición, que se sustancia judicialmente por la entidad obligada al pago.

2.4. Facultad de la Procuraduría General del Estado para absolver consultas-.

El artículo 237 numeral 3 de la Constitución y los artículos 3, literal f) y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (en adelante, *"LOPGE"*) atribuyen al

[8] *Corte Constitucional, sentencia 83-23-IS/25, párrf 35.*

Procurador General del Estado la facultad de absolver consultas jurídicas con carácter vinculante – para la administración pública – sobre la inteligencia o aplicación de normas legales, a solicitud de las máximas autoridades de organismos y entidades del sector público.

En esta línea, el artículo 429 de la Constitución establece que la Corte Constitucional es el máximo órgano de control e interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. El numeral 1 del artículo 436 de la Constitución precisa que una de sus atribuciones es: *"Ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución (...) y Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales (...)".*

En concordancia, la sentencia No. 002-09-SAN-CC de la Corte Constitucional, respecto de la competencia del Procurador General, determinó que:

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

Finalmente, el artículo 2 de la Resolución No. 24[9], que regula el procedimiento para la atención de consultas por la Procuraduría General del Estado, prevé que *"Las consultas versarán sobre la aplicación de normas de jerarquía infraconstitucional sobre cuya aplicación exista duda".*

En síntesis, de las normas citadas se desprende que la competencia del Procurador General del Estado se limita a la inteligencia y aplicación de normas infraconstitucionales, siendo facultad exclusiva de la Corte Constitucional la interpretación de normas constitucionales y de instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador.

3. Pronunciamiento. -

En atención a la primera y segunda consultas formuladas cabe señalar que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 67 y 69 de la LOGJCC, en materia de repetición por violación de derechos constitucionales o derechos humanos, **la acción de**

[9] *Resolución No. 024, publicada en el Registro Oficial No. 532 de 17 de julio de 2019.*

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

repetición prescribe en el plazo de cuatro años contados a partir del pago total efectuado por el Estado. Durante dicho lapso, la entidad legitimada debe iniciar el respectivo proceso judicial. Sin perjuicio de lo anterior, antes de la presentación de la demanda, la máxima autoridad de la entidad está obligada a llevar a cabo una investigación previa para identificar a las personas presuntamente responsables de la violación o violaciones de derechos, investigación que constituye un requisito de procedibilidad y que no podrá extenderse por más del término de veinte días. El término de veinte días previsto expresamente en el artículo 69 de la LOGJCC es independiente, distinto y no sustituye plazo de prescripción de cuatro años establecido en el artículo 67.

Respecto de la tercera consulta corresponde precisar que, de acuerdo con la LOCGE, a la Contraloría General del Estado le compete el control externo y la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas, así como el establecimiento de indicios de responsabilidad penal. En este sentido, la Corte Constitucional, en la Sentencia No. 83-23-IS/25, ha puntualizado que la predeterminación de responsabilidades es un trámite administrativo exclusivo de la Contraloría General del Estado, mientras que el juicio de repetición es un procedimiento judicial que le corresponde iniciar a la entidad que realizó el pago. Por ello, la investigación previa prevista en el artículo 69 de la LOGJCC no se contrapone ni interfiere con las competencias de la Contraloría General del Estado, toda vez que ambas responden a finalidades, naturalezas y efectos jurídicos diferentes.

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

Atentamente,

Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

Oficio No. 12823

Quito, D.M., 25 de agosto de 2025

Magíster
Andrea Bettina Mena Sánchez
DIRECTORA GENERAL
SERVICIO NACIONAL DE DERECHOS INTELECTUALES
Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. SENADI-DG-2025-0333-OF, de 7 de agosto de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se solicitó se aclare el pronunciamiento contenido en el oficio No. 12464, de 23 de julio de 2025, en los siguientes términos:

> ***"Especificar si la caducidad de la solicitud de patente solo se produce bajo el supuesto de que no se ha pagado la tasa de mantenimiento anual.***
> ***Que en el evento del pago de la tasa de mantenimiento anual, pero no del recargo, no debe producirse la caducidad de la solicitud de concesión de patente".***

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

La consulta formulada por el SENADI, mediante Oficio No. SENADI-DG-2025-0274-OF, de 23 de junio de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el día siguiente, fue del siguiente tenor:

> *"De conformidad con el último inciso del artículo 309 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, ¿la caducidad de una patente o de una solicitud de patente opera únicamente con la falta de pago de la tasa anual dentro del plazo previsto, o dicha tasa anual comprende también el recargo aplicable durante el período de gracia?".*

El informe jurídico adjunto, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica del SENADI, citó los artículos 322 de la Constitución de la República del Ecuador[1] (en adelante *"CRE"*); 1, 291 y 309 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación[2] (en adelante "*COESCCI*"); 80 del Régimen Común sobre Propiedad Industrial del Acuerdo Cartagena; 4 de la Resolución No. 002-2019-DG-NT-SENADI[3] (en adelante

[1] *CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.*
[2] *COESCCI, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 899 de 9 de diciembre de 2016*
[3] *Resolución SENADI, publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 304 de 3 de febrero de 2020.*

"Resolución del SENADI"), que contiene la Codificación del Régimen de Tasas y Tarifas del Servicio Nacional de Derechos Intelectuales. Con fundamento en los cuales se concluyó lo siguiente:

> *"**III. CRITERIO JURÍDICO Y POSICIÓN INSTITUCIONAL***
>
> *Ahora bien, es necesario conjugar todo lo expuesto en las líneas precedentes de manera adecuada, y manifestar desde un primer momento, que la figura jurídica de la tasa anual es distinta de la figura jurídica del recargo, si bien ambas figuras se encuentran relacionadas, la naturaleza jurídica de las mismas es distinta.*
>
> *Una vez que se ha realizado la primera precisión, es necesario acercarse a la figura de la tasa anual, misma que constituye un valor a ser cancelado por parte de los solicitantes de patentes para mantener la vigencia de la solicitud presentada frente al Servicio Nacional de Derechos Intelectuales, en este sentido, es necesario referirse a la Interpretación Prejudicial Nro. 192-IP-2020, el 19 de octubre de 2022, por parte del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, misma que expone:*
>
> *'(...) Para mantener vigente la patente o, en su caso, la solicitud de patente en trámite deberá pagarse las tasas anuales que establezcan las oficinas nacionales competentes de los Países Miembros (...)'*
>
> *En este sentido, una vez que se ha realizado un acercamiento a la definición de la figura de la tasa anual, es importante aclarar que este valor se cancela de manera anual, y dentro del plazo previsto frente a la oficina nacional competente en materia de derechos intelectuales para conservar la vigencia del derecho exclusivo a los titulares a explotar activamente la tecnología.*
>
> *Cabe señalar que, el pago de la tasa anual de mantenimiento se realiza bajo la contraprestación de que el Servicio Nacional de Derechos Intelectuales realice la sustanciación y resolución de las solicitudes de patentes presentadas frente a esta Cartera de Estado.*
>
> *Ahora bien, es necesario hacer referencia a la figura jurídica del recargo, cuya definición de acuerdo a la Real Academia Española es la siguiente: "Nueva carga o aumento de carga"; este hecho encuentra identidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la .- Resolución No. 002-2019-DG-NT-SENADI o Codificación del Régimen de Tasas y Tarifas del Servicio Nacional de Derechos Intelectuales, el cual prescribe el aumento del 50% de la tasa anual de mantenimiento a ser cancelada por parte del solicitante de una patente bajo el supuesto del retraso del pago a ser cancelado ya sea por un día o por un periodo de gracia de seis meses. En este sentido, se ha logrado demostrar como las figuras jurídicas son eminentemente distintas y se activan bajo supuestos fácticos claramente distintos. El Servicio Nacional de Derechos Intelectuales se ha dejado guiar por la jurisprudencia reiterada por parte*

del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina contenida en las interpretaciones prejudiciales Nro. 192-IP-2020, 43-IP-2015 y otras, en las cuales se expresa respectivamente que:

"(…) 192-IP-2020 La falta de pago de una tasa anual conforme a este artículo producirá la caducidad de la patente o de la solicitud de patente de pleno derecho. (…)"

"(…) 43-IP-2015 La oportunidad del pago de las tasas anuales se encuentra claramente regulada en el artículo 80 de la Decisión 486. En efecto, para mantener vigente la patente o, en su caso, la solicitud de patente en trámite, deberán pagarse las tasas anuales. La fecha de vencimiento de cada anualidad será el último día del mes en que fue presentada la solicitud. La falta de pago de una tasa anual conforme a este artículo producirá de pleno derecho la caducidad de la patente o de la solicitud de patente. (…)"

En base a lo expresado en las líneas precedentes la posición institucional del Servicio Nacional de Derechos Intelectuales es que únicamente la falta de pago de la anualidad dentro del plazo previsto incluido el periodo de gracia, producirá la caducidad de la patente o de la solicitud de patente presentada, más no así la falta de pago del recargo en el periodo antes indicado".

El pronunciamiento de esta Procuraduría, contenido en el oficio No. 12464, de 23 de julio de 2025, valoró los fundamentos jurídicos expuestos por la entidad consultante y, luego del análisis respectivo, concluyó lo siguiente:

"En atención a los términos de su consulta se concluye que, conforme con el último inciso del artículo 309 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, ***la caducidad de la patente o de la solicitud de patente se produce de pleno derecho cuando no se ha efectuado el pago de la tasa anual, en aplicación de lo previsto en dicho artículo.***

Dicho cumplimiento debe analizarse atendiendo a los tres escenarios regulados en el régimen legal: i) ***el pago ordinario*** *de la tasa anual dentro del período correspondiente; ii)* ***el pago anticipado*** *por dos o más anualidades; y, iii)* ***el pago dentro del plazo de gracia*** *de seis meses, en cuyo caso deberá efectuarse conjuntamente con el recargo establecido****".*** (Énfasis corresponde al texto original).

2. El pedido de aclaración. –

El informe jurídico del Director de Asesoría Jurídica del SENADI, de 7 de agosto de 2025, cita como fundamento los mismos artículos invocados en el criterio jurídico anexo a la consulta original, únicamente como elemento adicional el artículo 7 de la Resolución No. 002-2019-DG-NT-SENADI. Con base en estos preceptos, se concluyó lo siguiente:

"III. CRITERIO JURÍDICO Y POSICIÓN INSTITUCIONAL:

(...) Con base a lo expresado en las líneas precedentes la posición institucional del Servicio Nacional de Derechos Intelectuales se mantiene en que únicamente la falta de pago de la anualidad dentro del plazo previsto incluido el periodo de gracia, producirá la caducidad de la patente o de la solicitud de patente presentada, más no así la falta de pago del recargo en el periodo antes indicado.

Es menester el recalcar que el recargo de la tasa cumple con una función de sancionar la demora del solicitante en hacer el pago de la sanción principal, como señala la Procuraduría General del Estado en la absolución de consulta incluida dentro del Oficio No. 12464 de fecha 23 de julio de 2025:

'En virtud del carácter tributario de la tasa, con respecto al recargo es oportuno considerar que se trata de un valor adicional o accesorio al tributo, según ha concluido la Corte Nacional en el precedente jurisprudencial en el que expresa que el recargo se aplica 'sobre el principal', y adicionalmente concluye que 'tiene una naturaleza sancionatoria, pues procura disuadir el incumplimiento de las obligaciones por parte del contribuyente'.'

Sin embargo, es también preciso recalcar que el recargo como sanción por la falta de pago a tiempo de las anualidades no conlleva de forma expresa la caducidad de la solicitud de patente. La caducidad es otra sanción contemplada en el ordenamiento por el no ejercer derechos de manera oportuna, sanción que necesariamente requiere de reserva legal para operar. En el caso sometido a reconsideración, es posición institucional que esta caducidad ***solo se produce bajo el supuesto de que no se ha pagado la tasa de mantenimiento anual.***

En consecuencia, esta Institución considera que, en el evento del pago de la tasa de mantenimiento anual pero no del recargo, ***no debe producirse la caducidad de la solicitud de concesión de patente****".* (El énfasis corresponde al texto original).

3. Análisis. –

3.1. Fundamentos jurídicos en los cuales se motiva el pedido. -

El SENADI recalca que la tasa anual es distinta al recargo; si bien ambas se encuentran relacionadas, la naturaleza jurídica de cada una es diferente. La tasa anual constituye un valor a ser cancelado por parte de los solicitantes de patentes para mantener la vigencia de la solicitud presentada a esa entidad. Al respecto cita la Interpretación Prejudicial No. 192-IP-2020, de 19 de octubre de 2022, que expone: *"(...) Para mantener vigente la patente o, en su caso, la solicitud de patente en trámite deberá pagarse las tasas anuales que establezcan las oficinas nacionales competentes de los Países Miembros (...)".*

El valor de dicha tasa se cancela de manera anual y dentro del plazo previsto por la oficina nacional competente en materia de derechos intelectuales, con el fin de conservar la vigencia del derecho exclusivo a los titulares. Asimismo, el pago de la tasa anual de mantenimiento se realiza bajo la contraprestación de que el SENADI realice la sustanciación y resolución de las solicitudes de patentes presentadas.

Por su parte, la figura jurídica del recargo, según la Real Academia Española, se considera como una *"Nueva carga o aumento de carga"*. Conforme el artículo 7 de la Resolución No. 002-2019-DG-NT-SENADI, desde el primer día de retraso en el pago de la tasa anual de mantenimiento de patentes y derechos de obtentor vegetal se aplicará una multa equivalente al 50 % del valor de la tasa. En caso de existir beneficio de descuento, la multa se calculará sobre el valor efectivamente pagado.

Estas disposiciones evidencian que ambas figuras se activan en escenarios fácticos distintos y cumplen finalidades diferentes. Mientras que la tasa anual es una condición para mantener vigente el trámite de la solicitud, el recargo constituye una medida sancionatoria por el retraso en el cumplimiento de dicha obligación.

La posición institucional del SENADI, en tal virtud, es que únicamente la falta de pago de la tasa anual dentro del plazo legal – incluido el período de gracia – produce la caducidad de la patente o de la solicitud presentada, mas no la falta de pago del recargo (ya que son conceptos distintos).

En este sentido, el recargo, al ser una sanción por el pago extemporáneo, no acarrea por sí mismo la caducidad. Esta, en cambio, constituye una consecuencia jurídica diferenciada, prevista en el ordenamiento únicamente cuando no se ha ejercido el derecho dentro del término establecido.

3.2. Fundamentos jurídicos del pronunciamiento contenido en oficio No. 12464, de 23 de julio de 2025. -

En el análisis efectuado en el pronunciamiento contenido en el oficio No. 12464, de 23 de julio de 2025, esta Procuraduría examinó las disposiciones normativas aplicables al régimen de patentes. Con base en dicho análisis, se concluyó lo siguiente:

i) la vigencia de una patente o de una solicitud de patente está condicionada al pago de las tasas anuales ante el SENADI, ya sea dentro del plazo ordinario o dentro del periodo de gracia;

ii) las tasas anuales pueden pagarse: *a)* dentro del plazo ordinario, contado a partir de la fecha de presentación de la solicitud; *b)* de forma anticipada, por dos o más anualidades; o, *c)* dentro del plazo de gracia de seis meses desde el inicio del periodo anual correspondiente, caso en el cual la tasa anual debe cancelarse juntamente con el recargo establecido;

iii) de acuerdo con los artículos 80 de la Decisión 486 y 309 del COESCCI, la falta de pago de la tasa anual, según cada caso, produce la caducidad de la patente o de la solicitud.

iv) la tasa es una obligación que debe cumplirse en los términos y plazos establecidos por la normativa vigente, sin requerimiento previo de la administración;

v) el recargo es accesorio a la tasa;

vi) la caducidad de la patente o de la solicitud de patente se produce de pleno derecho cuando no se ha efectuado el pago de la tasa anual, según lo previsto en el último inciso del artículo 309 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación.

4. Aclaración del Pronunciamiento. –

Analizados los fundamentos del pedido de aclaración formulado por el Servicio Nacional de Derechos Intelectuales, en atención al principio *indubio pro administrado* – según el cual debe prevalecer la interpretación que favorezca los derechos del administrado, garantizando la seguridad jurídica y evitando la imposición de cargas indebidas o sanciones desproporcionadas que puedan afectar su patrimonio –, y en cumplimiento del último inciso del artículo 309 del COESCCI, se precisa que la patente o solicitud de ésta únicamente caduca por la falta de pago de la tasa anual (encontrándose excluido, por lo tanto, el pago del recargo).

Por lo antes manifestado, se aclara el alcance del pronunciamiento contenido en el oficio No. 12464, de 23 de julio de 2025.

Se reitera que el pronunciamiento del Procurador General del Estado tiene un carácter general y abstracto, limitado a la interpretación de las disposiciones jurídicas de manera genérica, sin extenderse al análisis de circunstancias específicas o hechos concretos. La valoración de estos corresponde exclusivamente a las autoridades competentes responsables de adoptar las medidas necesarias para precautelar los intereses públicos y garantizar la correcta aplicación de las normas legales en los casos institucionales específicos.

Atentamente,

Juan Carlos Larrea Valencia
Time Stamping Security Data

Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

Oficio No. 12837

Quito, D.M., 27 AGO 2025

Coronel C.S.M.
Víctor Emilio Villavicencio Álvarez, PhD.
RECTOR
UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS ESPE
Quito.

Doctor
Francisco Morán Peña
RECTOR
UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL
Guayaquil.

De mi consideración:

Mediante oficio No. ESPE-REC-2025-0453-O, de 27 de mayo de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, la Universidad de las Fuerzas Armadas - ESPE consultó:

> ***"A. ¿La Disposición Transitoria Décima de la Ley Orgánica Para el Alivio Financiero y el Fortalecimiento Económico de las Generaciones en el Ecuador se aplica exclusivamente para los contratos suscritos por ciudadanos becarios con la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación o también es exigible ante las instituciones de educación superior públicas que – como el caso de la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE – hayan suscrito contratos de becas en los que sus beneficiarios hayan sido declarados como incumplidos?***
>
> ***B. En caso de ser afirmativa la respuesta a esta interrogante: ¿El procedimiento previsto en dicha la Disposición Transitoria Décima de la Ley Orgánica Para el Alivio Financiero y el Fortalecimiento Económico de las Generaciones en el Ecuador también es aplicable mutatis mutandis a las instituciones de educación superior para instrumentar el procedimiento de atención y respuestas a dichas solicitudes?".***

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

Sobre la misma materia, con oficio No. 0074-R, de 24 de junio de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, la Universidad de Guayaquil consultó:

> ***"¿Es la Disposición Transitoria Décima de la Ley Orgánica para el Alivio Financiero y el Fortalecimiento Económico de las Generaciones en el Ecuador directamente aplicable por la Universidad de Guayaquil, o debe coordinar con la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) para su implementación?".***

En atención a que ambas solicitudes versan sobre la misma temática – esto es, la aplicación de la Disposición Transitoria Décima de la mencionada Ley – se las analizará y responderá de forma conjunta.

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico del Coordinador Jurídico de la Escuela Politécnica del Ejército-ESPE (en adelante, *"ESPE"*), contenido en el Memorando No. ESPE-UAJR-2025-0542-M, de 16 de abril de 2025, citó los artículos 82, 226, 352 y 355 de la Constitución de la República del Ecuador[1] (en adelante, *"CRE"*); 3, 14, 22, 23 y 273 del Código Orgánico Administrativo[2] (en adelante, *"COA"*); 17, 4 y 77 de la Ley Orgánica de Educación Superior[3] (en adelante, *"LOES"*); Disposición Transitoria Décima de la Ley Orgánica Para el Alivio Financiero y el Fortalecimiento Económico de las Generaciones en el Ecuador[4] (en adelante, *"LOPAF"*), 8, 9 y 10 del Reglamento General a la Ley Orgánica Para el Alivio Financiero y el Fortalecimiento Económico de las Generaciones en el Ecuador[5] (en adelante, *"RGLOPAF"*). Con base en estas disposiciones, se analizó y concluyó lo siguiente:

> ***"B. Análisis de la disposición transitoria décima de la LOAF.***

---

[1] *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.*
[2] *COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 de 7 de julio de 2017; última reforma publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 496 de 9 de febrero de 2024.*
[3] *LOES, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 298 de 12 de octubre de 2010; última reforma publicada el 14 de mayo de 2025.*
[4] *LOAF, publicado en el Quinto Suplemento del Registro Oficial No.699 de 9 de diciembre 2024.*
[5] *RLOAF, expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 551, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 755 de 5 de marzo de 2025.*

3.7. Profundizando en el contenido de dicha disposición transitoria se puede establecer que en su primer inciso '[s]e dispone la remisión del cien por ciento (100%) del interés y recargos generados por las obligaciones de crédito educativo que hayan vencido o por convenios de pago (...)'. Puesto que las universidades y escuelas politécnicas no poseen fines de lucro – conforme lo establece el artículo 352 de la Constitución de la República del Ecuador – estas instituciones no pueden generar créditos educativos por lo que no es aplicable para aquellas entidades lo manifestado en dicho párrafo.

3.8. El segundo inciso de la disposición in commento sostiene que en los casos de contratos de becas y ayudas económicas que se hayan terminado anticipadamente '(...) procederá la remisión del cien por ciento (100%) de los intereses que se hubieren generado hasta la vigencia de la presente ley'. Una interpretación aislada de este párrafo permitiría concluir que dicho beneficio aplica para todos los contratos de beca que se hayan suscrito con cualquier institución de educación superior pública. Sin embargo, al continuar con la revisión de la norma se verifica que en su tercer inciso se limita este beneficio exclusivamente a los contratos que la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) haya suscrito para el otorgamiento de becas o ayudas económicas.

3.9. En efecto, en el tercer párrafo se establece que además del beneficio previsto en el segundo inciso, el coactivo también gozará '(...) de doce (12) meses de gracia para el pago de sus obligaciones". Para poder acceder a ambos beneficios los interesados 'deberán presentar una solicitud a la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación - SENESCYT dentro del término de ciento ochenta (180) días contados desde la fecha de vigencia de la presente Ley'. Esta disposición guarda concordancia con lo establecido en los artículos 8, 9 y 10 del Reglamento a la Ley Orgánica Para el Alivio Financiero y el Fortalecimiento Económico de las Generaciones en el Ecuador en donde se establece que para obtener los beneficios contemplados en la disposición transitoria décima de la LOPAF los interesados '(...) deberán presentar una solicitud por escrito y el anexo actualizado de datos de los intervinientes, emitido a través de la plataforma Sistema Inteligente de Atención al Usuario (SIAU), tanto para las operaciones de crédito educativo como becas y ayudas económicas, ante la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), de la circunscripción territorial correspondiente' (artículo 10).

(...) 3.11. Además, en el quinto inciso del artículo 77 del mismo cuerpo legal se establece que la SENESCYT 'ejecutará al menos un programa de ayudas económicas (...). También otorgará becas completas para estudios de cuarto nivel nacional e internacional conforme la política pública que dicte el ente (...)', por lo que se entiende que las disposiciones establecidas en la LOPAF solo poseen alcance para los contratos de becas o de ayudas económicas que haya suscrito dicha Secretaría de Estado con sus respectivos beneficiarios, así como los contratos que en momento se hayan celebrado ante el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo (IECE) y que haya gestionado el extinto Instituto de Fomento al Talento Humano (IFTH) ahora a cargo de la mencionada Secretaría Pública.

3.12. Por otro lado, el último inciso de la disposición transitoria décima de la LOPAF precisa que las disposiciones contenidas en la disposición transitoria décima son aplicables a deudores y garantes que hayan suscrito (i) contratos de créditos educativos, (ii) contratos de becas o (iii) contratos de ayudas económicas con el entonces Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo (IECE) o con otras entidades siempre y cuando hayan sido oportunamente gestionados por el también extinto Instituto de Fomento al Talento Humano (IFTH) y que actualmente se encuentren a cargo de la SENESCYT, por lo que queda claro para esta Unidad de Asesoría Jurídica que dicha norma no es aplicable para las universidades o escuelas politécnicas, incluyéndose dentro de ellas a la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE.

(...) ***IV. PRONUNCIAMIENTO:***

4.1. En atención a los términos de su consulta esta Unidad de Asesoría Jurídica concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 82, 226, 352 y 355 de la Constitución de la República del Ecuador; artículos 4, 14, 22, 23 y 273 del Código Orgánico Administrativo; artículos 17, 44 y 77 quinto inciso de la Ley Orgánica de Educación Superior; disposición transitoria décima de la Ley Orgánica Para el Alivio Financiero y el Fortalecimiento Económico de las Generaciones en el Ecuador; y, artículos 8, 9 y 10 del Reglamento a dicha Ley la disposición transitoria décima de la LOPAF no es aplicable para las universidades y escuelas politécnicas, dentro de las cuales se encuentra la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE".

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

Por su parte, el informe jurídico de la Procuradora Síndica de la Universidad de Guayaquil, contenido en el memorando No. UG-PS-2025-0555-M, de 23 de junio de 2025, además de las normas señaladas por la ESPE, citó los artículos 11 numeral 3, 227, 237, 255 y 424 de la CRE, 7, 9, 20,26 y 28 del COA, 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado[6] (en adelante *"LOCGE"*) y 1, 2 y 3 del Acuerdo No. SENESCYT-SENESCYT-2025-0013-AC[7], que contiene los Lineamientos para la Remisión de Intereses y Recargos y Condonación de Deuda, con fundamento en los cuales expuso el siguiente criterio jurídico:

> *"**3.1. Objeto y alcance de la Disposición Transitoria Décima***
>
> *La Ley tiene por objeto 'remitir el cien por ciento (100%) de los intereses y recargos generados por obligaciones de crédito educativo vencidas o por convenios de pago, incluidas las multas y gastos administrativos pendientes al momento de su entrada en vigor, siempre que los créditos hubiesen sido concedidos en el marco de políticas públicas o programas oficiales, ya sea por instituciones públicas, el extinto IECE o el IFTH, hoy a cargo de la SENESCYT'.*
>
> *El segundo inciso dispone la remisión del 100% de los intereses generados en programas de becas cuya relación contractual haya finalizado anticipadamente.*
>
> *El último inciso extiende esa remisión a intereses de mora, multas, recargos y gastos administrativos de créditos educativos y becas de educación superior otorgados por cualquier institución pública, aplicable también a garantes solidarios, de ser el caso.*
>
> ***3.2. Regulación secundaria y rol de la SENESCYT***
>
> *El Reglamento a la Ley establece varias disposiciones transitorias que confirman el papel central de la SENESCYT:*
>
> ***Disposición Transitoria Tercera:** la SENESCYT debe remitir periódicamente a cada institución pública la lista de solicitudes recibidas para aplicar la remisión.*

---

[6] *LOCGE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 595 de 26 de junio de 2025.*
[7] *Acuerdo No. SENESCYT-SENESCYT-2025-0013-AC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 27 de 28 de abril de 2025.*

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

Disposición Transitoria Cuarta: *en los diez días siguientes a la publicación del Reglamento, la SENESCYT emitirá los lineamientos para suscribir convenios de pago con beneficiarios de la remisión y para operaciones de crédito y becas en proceso de suspensión de cobro.*
Disposición Transitoria Sexta: *en el mismo plazo de diez días, la SENESCYT regulará mediante norma secundaria el acceso a los beneficios y definirá los trámites correspondientes.*

(...) ***3.4. Análisis de aplicabilidad:***

- ***Aplicabilidad directa:*** *la Universidad puede aplicar internamente sus normas de becas y créditos, así como sus procedimientos de cobro y coactivo.*
- ***Aplicabilidad de la Disposición Transitoria Décima:*** *la remisión de intereses y recargos exige la presentación de la solicitud ante la SENESCYT y el seguimiento de los lineamientos que ésta emita. La coordinación previa con la SENESCYT es un requisito explícito tanto en la Ley como en su Reglamento secundario.*

Como se indicó en el párrafo anterior, la Disposición Transitoria Décima presenta una flagrante contradicción, toda vez que, a pesar de que la Universidad de Guayaquil forma parte del sector público, e interviene por si mismo para otorgar becas; le dispone a la SENESCYT su intervención y para que sea la encargada de emitir la normativa secundaria para regular y garantizar la uniformidad y el respeto a la jerarquía normativa para el acceso a los beneficios establecidos en la Ley Orgánica para el Alivio Financiero y el Fortalecimiento Económico de las Generaciones en el Ecuador.

(...) Por ende, la posición institucional es la siguiente:

La Disposición Transitoria Décima de la ***Ley Orgánica para el Alivio Financiero y el Fortalecimiento Económico de las Generaciones en el Ecuador no es directamente aplicable*** *por la Universidad de Guayaquil de manera autónoma para otorgar la remisión de los intereses, recargos, multas y gastos administrativos; pues dicha disposición obliga a la Universidad a coordinar con la SENESCYT, para que esta emita la normativa secundaria para la aplicación de los lineamientos establecidos en la Ley y su Reglamento.*

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

> *A su vez, el Reglamento a la Ley Orgánica para el Alivio Financiero y el Fortalecimiento Económico de las Generaciones en el Ecuador, en sus disposiciones transitorias tercera cuarta y sexta, reafirman el rol de la SENESCYT, respecto de su capacidad normativa para regular el acceso a los beneficios establecidos, para lo cual deberá coordinar con las demás instituciones públicas".*

A fin de contar con mayores elementos de análisis, esta Procuraduría, mediante oficios Nos. 11686 y 11687, de 3 de junio de 2025, solicitó al Consejo de Educación Superior (en adelante, *"CES"*) y a la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación – Senescyt, (en adelante, *"SENESCYT"*) que remitan su criterio jurídico sobre la materia consultada. Posteriormente, con oficio No. 11920, de 20 de junio de 2025, se reiteró la solicitud a la SENESCYT.

En atención a este requerimiento, el Presidente del CES, a través del oficio No. CES-CES-2025-0539-CO, de 19 de junio de 2025, remitió el informe jurídico s/n, de 17 de junio de 2025, suscrito por el Procurador del CES. Por su parte, la SENESCYT, mediante oficio No. SENESCYT-SENESCYT-2025-0735-CO, de 4 de julio de 2025, remitió el memorando No. SENESCYT-CGAJ-2025-0441-MI, de 4 de julio de 2025, suscrito por la Coordinadora General de Asesoría Jurídica de la SENESCYT.

El Procurador del CES, en su informe jurídico, citó los artículos 225, 345 y 353 de la CRE, 166 y 169 letra g) de la LOES, con sustento en las cuales manifestó:

> *"(...) De esta manera, si bien el CES cuenta con potestad normativa entregada por la LOES, esta se limita a expedir los actos normativos necesarios para reglamentar al SES y a los actores que lo conforman. Por lo tanto, considerando que las consultas planteadas por la Universidad de las Fuerzas Armadas - ESPE, aludidas en el Oficio Nro. 11686, tratan explícitamente sobre la aplicación de la Disposición Transitoria Décima de la Ley Orgánica para el Alivio Financiero y el Fortalecimiento Económico de las Generaciones en el Ecuador, promulgada por la Asamblea Nacional del Ecuador, se colige que determinar aquello sobrepasaría las atribuciones del CES reconocidas constitucional y legalmente, razón por la cual, este consejo no estaría facultado para emitir un pronunciamiento respecto a la aplicación de la referida Ley.*

Sin perjuicio de lo indicado, se exponen a continuación varias precisiones que podrían ser de utilidad para que la PGE absuelva las consultas formuladas.

La Disposición Transitoria Décima de la Ley Orgánica para el Alivio Financiero y el Fortalecimiento Económico de las Generaciones en el Ecuador, en su parte pertinente, prescribe:

(...) Tal como se colige, la citada Disposición se encuentra dirigida a la remisión de intereses y recargos originados de créditos educativos concedidos por instituciones públicas, en cumplimiento de las políticas públicas, planes, programas o proyectos de fortalecimiento, formación y capacitación del talento humano. También, a la remisión del cien por ciento de los intereses generados en los programas de becas y ayudas económicas en los que se hubiese terminado de forma anticipada la relación contractual. Para acogerse a tal remisión, se deberán cumplir con los parámetros y seguir el procedimiento establecido en dicha Disposición.

La Norma Constitucional ecuatoriana contempla en su artículo 225 las instituciones que conforman el sector público (...)

Resulta necesario aludir también al artículo 352 de la Norma Suprema, el cual señala que el SES se integra por instituciones de educación superior (IES) públicas y particulares, organizadas como universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y, conservatorios de música y artes.

En virtud de lo manifestado, se observa que la Disposición Transitoria Décima de la Ley Orgánica para el Alivio Financiero y el Fortalecimiento Económico de las Generaciones en el Ecuador ***alude a la créditos educativos concedidos por instituciones públicas -de forma general-*** *en cumplimiento de las políticas públicas, planes, programas o proyectos de fortalecimiento, formación y capacitación del talento humano,* ***y a programas de becas y ayudas económicas en los que se hubiese terminado de forma anticipada la relación contractual****. La Universidad de las Fuerzas Armadas – ESPE,* ***como IES pública, forma parte de las instituciones a las que se refiere el numeral 3 del artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador****"* (énfasis añadido).

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

El memorando No. SENESCYT-CGAJ-2025-0441-MI hizo referencia a los artículos 352 de la CRE, 4 del COA y 182 de la LOES, y manifestó lo siguiente

> ***"III. ANÁLISIS LEGAL:***
>
> *(...)* ***Primera:***
>
> *(...) Siendo la referida remisión un modo que permite la extinción total o parcial de obligaciones pendientes establecida en la LEY ORGÁNICA PARA EL ALIVIO FINANCIERO Y EL FORTALECIMIENTO ECONÓMICO DE LAS GENERACIONES EN EL ECUADOR, resulta necesario acogerse a lo previsto en su Disposición Transitoria Décima según la cual, aplica a aquellas obligaciones generadas de crédito educativo que hayan vencido o por convenios de pago, siempre que sean derivadas de la instrumentación de créditos educativos concedidos en cumplimiento de las políticas públicas, planes, programas o proyectos de fortalecimiento, formación y capacitación del talento humano, y hayan sido otorgados (por cualquier institución pública).*
>
> *Sobre ello, se invoca el artículo 1 del Código Civil, según el cual: La ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite´; dicho en otras palabras, la ley es una norma jurídica dictada por la autoridad competente cuyo contenido es de obligatorio cumplimiento para la sociedad; bajo esta premisa la Disposición Transitoria Décima de la Ley Orgánica para el Alivio Financiero y el Fortalecimiento Económico de las Generaciones en el Ecuador, establece la remisión total de intereses a las obligaciones; siempre que se deriven de créditos educativos concedidos por cualquier 'Institución Pública' encontrándose en esta categoría las Instituciones de Educación Superior (IES) Públicas.*
>
> *Tómese en cuenta que, las IES Públicas son instituciones públicas de conformidad al numeral 3 del artículo 225 y 345 de la Constitución de la República del Ecuador, ya que son creadas por ley y encargadas de prestar un servicio público.*
>
> *En virtud de lo expuesto se concluye que, la Disposición Transitoria Décima de la Ley Orgánica para el Alivio Financiero y el Fortalecimiento*

Económico de las Generaciones en el Ecuador sí aplica para las instituciones de educación superior públicas.

Segunda:

(...) Si bien es cierto el procedimiento constante en la referida Disposición Transitoria menciona a la SENESCYT en varias ocasiones, para el presente caso cabe recordar el principio de autonomía responsable aplicable a las instituciones de educación superior y constante a nivel constitucional según el artículo 355 de la Máxima Norma, posteriormente replicado en el artículo 17 de la Ley Orgánica de Educación Superior; es así que, bajo dicha autonomía responsable se garantiza el ejercicio de la libertad académica sin eximir a las instituciones de educación superior el cumplimiento de las disposiciones legales; por tanto, las IES públicas deben cumplir el procedimiento previsto en la Disposición Transitoria Décima de la Ley Orgánica Para el Alivio Financiero y el Fortalecimiento Económico de las Generaciones en el Ecuador, tomando en cuenta sus estructuras y procesos".

De la lectura de los informes antes citados se aprecia que: i) la Universidad de las Fuerzas Armadas – ESPE sostiene que la Disposición Transitoria Décima de la LOPAF no resulta aplicable a las universidades y escuelas politécnicas, incluidas tanto la propia ESPE como la Universidad de Guayaquil; ii) la Universidad de Guayaquil considera que dicha disposición transitoria no es directamente aplicable por las universidades y escuelas politécnicas de manera autónoma para otorgar la remisión de intereses, recargos, multas y gastos administrativos, pues, a su criterio, obliga a coordinar con la SENESCYT a fin de que esta emita la normativa secundaria necesaria para aplicar los lineamientos establecidos en la Ley y su Reglamento, postura que coincide con el criterio del CES; iii) la SENESCYT concluye que la Disposición Transitoria Décima de la LOPAF sí es aplicable a las instituciones de educación superior públicas y, en virtud, del principio de autonomía responsable consagrado en la Constitución y en la LOES, éstas deben cumplir el procedimiento previsto en la citada disposición, adaptándolo a sus estructuras y procesos, sin requerir la intervención directa de la SENESCYT.

2.- Análisis. –

El artículo 378 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce que "*El sistema de educación superior estará integrado por universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y*

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

conservatorios de música y artes, debidamente acreditados y evaluados. Estas instituciones, sean públicas o particulares, no tendrán fines de lucro".

De forma complementaria, el artículo 356 ibídem dispone que "*La educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel*"; y, el artículo 357 indica que "*El Estado garantizará el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior. Las universidades y escuelas politécnicas públicas podrán crear fuentes complementarias de ingresos para mejorar su capacidad académica, invertir en la investigación y en el otorgamiento de becas y créditos, que no implicarán costo o gravamen alguno para quienes estudian en el tercer nivel. La distribución de estos recursos deberá basarse fundamentalmente en la calidad y otros criterios definidos en la ley*".

El inciso primero del artículo 355 de la CRE determina que el Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas (en adelante *"UEPS"*) *"autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución"*. Disposición similar consta en el primer inciso del artículo 17 de la LOES.

Sobre este punto, la Corte Constitucional ha señalado que[8]:

> "*90. La autonomía universitaria implica no solamente la protección a la libertad académica, sino también la protección al autogobierno y la autonomía administrativa, y por tanto, constituye un elemento necesario para garantizar el derecho a la educación superior conforme lo reconoce la Constitución y los instrumentos internacionales*".

En concordancia, el artículo 18 de la LOES indica que el ejercicio de la autonomía responsable de las UEP comprende, entre otros aspectos: *"(...) b) La libertad de expedir sus estatutos en el marco de las disposiciones de la presente Ley; (...) e) La libertad para gestionar sus procesos internos; (...) g) La libertad para adquirir y administrar su patrimonio en la forma prevista por la Ley"*.

Asimismo, la letra i) del artículo 5 de la LOES reconoce como derecho de los estudiantes el de *"Obtener, de acuerdo con sus méritos académicos, becas, créditos y otras formas de apoyo económico que le garantice igualdad de oportunidades en el proceso de formación de educación superior"* (lo resaltado me corresponde).

[8] *CC, Sentencia No. 9-20-IA/20, de 31 de agosto de 2020.*

El artículo 78 de la LOES define los siguientes términos: "*a) Beca Es la subvención total o parcial otorgada por las instituciones de educación superior, el ente rector de la política pública de educación superior, la entidad operadora de becas y ayudas económicas, organismos extranjeros o entidades creadas o facultadas para dicho fin, a personas naturales para que realicen estudios de educación superior (...) b) Crédito educativo Se considera crédito educativo a los recursos económicos reembolsables que las instituciones financieras facultadas para el efecto, otorguen a personas naturales, para el financiamiento de manera total o parcial de los costos que demanda el desarrollo de sus actividades académicas (...)*".

Por su parte, el artículo 1 de la LOPAF señala que su objeto es "*generar alivios financieros a personas naturales y jurídicas ante la situación apremiante, ocasionada por los inconvenientes derivados de los racionamientos de energía. (...)*"; y, en cuanto al ámbito de aplicación, su artículo 2 prevé que "*Las disposiciones de la presente Ley se aplicarán en el ámbito público y privado y en todo el territorio nacional*".

La Disposición Transitoria Décima de la LOPAF dispone:

> "*DÉCIMA* ***Se dispone la remisión del cien por ciento (100%) del interés y recargos generados por las obligaciones de crédito educativo que hayan vencido o por convenios de pago****; la condonación incluye interés por mora, multas y gastos administrativos que se hallen pendientes de pago a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley****;* ***siempre que sean derivadas de la instrumentación de créditos educativos concedidos en cumplimiento de las políticas públicas, planes, programas o proyectos de fortalecimiento, formación y capacitación del talento humano, y hayan sido otorgados por cualquier institución pública*** ***o*** *por el extinto Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo-IECE-,* ***o*** *que las haya gestionado el también extinto Instituto de Fomento al Talento Humano-IFTH-,* ***actualmente a cargo de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación-SENESCYT, o aquellos que se hayan otorgado a través de la banca con fondos públicos.***
>
> *En los programas de beca y ayudas económicas en los cuales se ha terminado de forma anticipada la relación contractual, procederá la remisión del cien por ciento (100%) de los intereses que se hubieren generado hasta la vigencia de la presente ley.*
> *Los beneficiarios de este régimen gozarán de doce (12) meses de gracia para el pago de sus obligaciones. Los interesados en acogerse a esta*

remisión deberán presentar una solicitud a la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación - SENESCYT dentro del término de ciento ochenta (180) días contados desde la fecha de vigencia de la presente Ley.

Dentro del término de ciento cincuenta días (150) días, contados desde la fecha en que se hubiere cumplido el plazo de gracia, los interesados en acceder a esta remisión, deberán pagar al menos el diez por ciento (10%) del total del capital adeudado para acceder al ciento por ciento (100%) de la remisión de los accesorios del total del capital, así también podrán solicitar la suscripción de un convenio de facilidades de pago con la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación - SENESCYT, conforme lo determine el órgano rector de la política pública de educación superior, pudiendo acordar entre las partes el aplicar la tasa de interés referencial que establece el Banco Central para el segmento educativo social.

Con la presentación de la solicitud para acogerse a este régimen de remisión, se suspenden los procesos administrativos de cobro y procesos coactivos, así como los efectos que provengan del mismo.

Las disposiciones contenidas en este artículo, respecto de la remisión de intereses de mora, multas, recargos y gastos administrativos, y del régimen especial del procedimiento administrativo coactivo derivado de las obligaciones vencidas o convenios de pago, para créditos educativos y becas de educación superior, otorgados por cualquier institución pública o por el anterior Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo, IECE, y que haya gestionado el extinto Instituto de Fomento al Talento Humano -IFTH-, actualmente a cargo de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación -SENESCYT - serán también aplicables para los garantes solidarios, de ser el caso".

Al respecto, es pertinente señalar que similar previsión constaba en el artículo 1[9] de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria[10] (en adelante

[9] *Art. 1 Remisión de intereses, multas y recargos para créditos educativos de cualquier nivel para estudios en el país o en el exterior.- Se dispone la remisión del cien por ciento (100%) del interés y recargos generados por las obligaciones de crédito educativo que hayan vencido o por convenios de pago; la condonación incluye interés por mora, multas y gastos administrativos que se hallen pendientes de pago a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley; siempre que sean derivadas de la instrumentación de créditos educativos concedidos en cumplimiento de las políticas públicas, planes, programas o proyectos de fortalecimiento, formación y capacitación del talento humano, y hayan sido otorgados por cualquier institución pública o por el extinto Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo -IECE-, o que las haya gestionado el Instituto de Fomento al Talento Humano -IFTH-.*

"LOPST"). Sobre la aplicación de la LOPST, la Procuraduría General del Estado, según el oficio No. 08737, de 13 de mayo de 2020, se pronunció en los siguientes términos:

> *"Según su tenor, el artículo 1 de la LOSPT dispone la remisión de intereses y recargos pendientes de pago a la fecha en que dicha ley empezó a regir, provenientes de créditos educativos de cualquier nivel, otorgados por cualquier institución pública o por el extinto Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo -IECE-, o que las haya gestionado el Instituto de Fomento al Talento Humano (en adelante IFTH) siempre que dichos créditos educativos hubieren sido destinados a la realización de estudios en el país o en el exterior. De acuerdo con su segundo inciso, la remisión se refiere también a obligaciones provenientes por becas y ayudas económicas en las que la relación contractual con la entidad que las concedió ha terminado anticipadamente.*
>
> *Si bien los incisos tercero y cuarto del artículo 1 de la LOSPT, al establecer que los beneficiarios de la remisión deben presentar una solicitud ante el IFTH, deben ser entendidos en su conjunto, lo que significa que la solicitud se deberá presentar a la institución pública que hubiere otorgado el crédito educativo, beca o ayuda económica.*
>
> *Adicionalmente, se debe considerar que el artículo 2 de la LOSPT determina que el incumplimiento en el pago de seis cuotas consecutivas del convenio de facilidades de pago 'dejará insubsistente la remisión establecida en esta Ley, y dará lugar al cobro de la totalidad de lo adeudado, incluido intereses, multas, recargos y gastos administrativos de conformidad con lo establecido en el presente artículo', previendo el reinicio de la coactiva y de las medidas cautelares. De conformidad con el numeral 5 del artículo 1583 del Código Civil[11] (en adelante CC), la*

En los programas de beca y ayudas económicas en los cuales se ha terminado de forma anticipada la relación contractual, procederá la remisión del cien por ciento (100%) de los intereses que se hubieren generado hasta la vigencia de la presente ley.
Los beneficiarios de este régimen gozarán de doce (12) meses de gracia para el pago de sus obligaciones. Los interesados en acogerse a esta remisión deberán presentar una solicitud al Instituto de Fomento al Talento Humano dentro del término de sesenta (60) días contados desde la fecha de vigencia de la presente Ley.
Dentro del término de noventa (90) días, contados desde la fecha en que se hubiere cumplido el plazo de gracia los interesados en acceder a esta remisión, deberán pagar el total del capital adeudado y los honorarios profesionales por gestiones de cobro en caso de existir, así también podrán solicitar la suscripción de un convenio de facilidades de pago con el Instituto de Fomento al Talento Humano -IFTH- conforme lo determine el órgano rector de la política pública de educación superior.
Con la presentación de la solicitud para acogerse a este régimen de remisión, se suspenden los procesos administrativos de cobro y procesos coactivos, así como los efectos que provengan del mismo.

[10] *LOSPT, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 111 de 31 de diciembre de 2012.*

[11] *CC, Codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005; última reforma publicada el 13 de marzo de 2025.*

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

remisión es un modo de extinguir las obligaciones. Concordante, el artículo 1668 Ibidem prevé que 'la remisión o condonación de una deuda no tiene valor, sino en cuanto el acreedor es hábil para disponer de la cosa que es objeto de ella'.

El doctor José Adolfo Morales Quiros[12], respecto de la remisión de obligaciones en materias sujetas a Derecho Público, explica:

'Remisión: Equivale a condonación o perdón de la deuda. (...). En materia de Derecho Público la remisión no cabe sino por mandato expreso de la Ley, por lo que no procede la mera liberalidad del sujeto activo, tal como lo prescribe el artículo 53 del Código Tributario, y puede comprender tanto la deuda principal como sus intereses de mora y sanciones pecuniarias, cumplidos los requisitos legales. La ley que conceda la condonación de obligaciones impositivas, debe responder a situaciones de alto interés público, y solo es pertinente como extrema medida de excepción. (...)

3.Pronunciamiento. –

En atención a los términos de su consulta se concluye que la remisión de intereses y recargos de obligaciones provenientes de créditos educativos que establece el artículo 1 de la LOSPT, es aplicable a aquellas becas y ayudas económicas otorgadas por (...), que es un establecimiento público de educación superior (...), y se extiende a aquellas obligaciones instrumentadas mediante convenios de financiamiento que han terminado anticipadamente, según prescribe el segundo inciso del citado artículo 1 de la LOSPT. En consecuencia, el (...) puede aplicar la mencionada remisión, que incluye intereses y recargos pendientes de pago a la fecha de entrada en vigencia de la LOSPT, siempre que la solicitud formulada por sus estudiantes o ex estudiantes se hubiere presentado dentro del término previsto en dicha norma" (énfasis añadido).

De la lectura del pronunciamiento citado se desprende que la remisión de intereses y recargos de obligaciones provenientes de créditos educativos – según los términos previstos en el artículo 1 de la LOSPT – era aplicable a aquellas becas y ayudas económicas otorgadas por el extinto IFTH y aquellas concedidas por cualquier institución pública, como las de educación superior. En cuanto al procedimiento previsto en la ley, se precisó que la presentación de la solicitud ante el IFTH debía

[12] *MORALES QUIROS, José Adolfo, Elementos del Derecho Tributario, Págs. 156-157.*

interpretarse de manera sistemática, de forma que la solicitud sea presentada directamente a la institución pública que hubiere otorgado el crédito educativo, beca o ayuda económica, respetando así la naturaleza y competencia de cada entidad otorgante.

Este criterio se alinea con el aforismo jurídico "*a igual razón, igual derecho*", que impone tratar de manera idéntica las situaciones que presentan elementos sustancialmente iguales, garantizando uniformidad y evitando la arbitrariedad en la aplicación normativa.

En consecuencia, y considerando la normativa aplicable y el pronunciamiento citado, se concluye que: i) las UEP cuentan con autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica; ii) dicha autonomía comprende la facultad de gestionar procesos internos, incluyendo la administración de becas y créditos educativos; iii) la Disposición Transitoria Décima de la LOPAF **es aplicable a todas las instituciones públicas** que hayan otorgado créditos educativos, becas o ayudas económicas en el marco de políticas públicas; y, iv) según el pronunciamiento previo de esta Procuraduría, cuando la ley establece que la solicitud debe dirigirse a la SENESCYT, esta disposición debe interpretarse sistemáticamente, de forma que **el procedimiento sea tramitado por la propia institución que otorgó el beneficio**, en el marco de su autonomía responsable, pero siguiendo estrictamente el procedimiento, requisitos y plazos previstos en la LOPAF.

3. Pronunciamiento. -

En atención a las consultas se concluye que la Disposición Transitoria Décima de la LOPAF – conforme su ámbito de aplicación –, es procedente respecto de los contratos suscritos por ciudadanos becarios con: i) la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación; y ii) cualquier institución de educación superior pública.

En ejercicio de la autonomía reconocida en los artículos 17 y 18 de la LOES, las instituciones públicas de educación superior deberán instrumentar el procedimiento para la atención y resolución de estas solicitudes, adoptando las medidas necesarias de conformidad con la ley. Este procedimiento deberá aplicarse siempre que la solicitud presentada por los estudiantes o exestudiantes se haya formulado dentro del plazo previsto en la Disposición Transitoria Décima, garantizando así el respeto al marco legal y la uniformidad en la aplicación del beneficio.

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

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

Atentamente,

Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Dr. Pablo Beltrán Ayala
Presidente del Consejo de Educación Superior

Mgs. César Augusto Vásquez Moncayo
Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación– SENESCYT

Defendemos al Estado
para proteger tus derechos

Manual de Defensa Jurídica del Estado

Descárgalo aquí:

www.pge.gob.ec