



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

PRONUNCIAMIENTOS PGE

Septiembre 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 septiembre 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	02-sep-25	MINISTERIO DEL DEPORTE PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES	4
2	02-sep-25	EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL MANCOMUNADA DE ASEO INTEGRAL DE LA CUENCA DEL JUBONES, EMMAICJ-EP EXONERACIÓN TRIBUTARIA PREVISTA EN LA LEY ORGÁNICA DE ALIVIO FINANCIERO	17
3	02-sep-25	MUNICIPIO DE SALINAS AUTORIZACIÓN DE ACTIVIDADES TURÍSTICAS	24
4	03-sep-25	CUERPO DE BOMBEROS DE CAYAMBE LÍMITES PRESUPUESTARIOS PARA ASCENSOS DE PERSONAL BOMBERIL	31
5	05-sep-25	MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS MOTIVACIÓN ORDENANZA, HECHO GENERADOR Y AGENTE DE RETENCIÓN	41
6	08-sep-25	MUNICIPIO DE QUININDÉ DERECHOS EN EL TRANSPORTE TERRESTRE Y REGULACIÓN DE SU TARIFA	53
7	11-sep-25	MUNICIPIO DE MERA PATENTE MUNICIPAL MINERÍA ARTESANAL	64
8	12-sep-25	MUNICIPIO DE GUAYAQUIL FISCALIZACIÓN DE OBRA EN CONTRATOS DE CONCESIÓN	73
9	12-sep-25	CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO RESPONSABILIDADES CIVILES CULPOSAS POR OMISIÓN DE FACULTAD DETERMINADORA	80
10	18-sep-25	CUERPO DE BOMBEROS DE MANTA CONTRATO CIVIL DE SERVICIO PROFESIONALES PARA SALVAVIDAS	85
11	18-sep-25	MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, COMERCIO EXTERIOR, INVERSIONES Y PESCA PORCENTAJE DE INVERSIONES EN GALÁPAGOS	102
12	18-sep-25	PREFECTURA DE LOJA EJERCICIO DE COMPETENCIAS	111
13	18-sep-25	MUNICIPIO DE RUMIÑAHUI ELECCIÓN VICEALCALDE	121
14	22-sep-25	CONSEJO DE LA JUDICATURA CONCURSO PARA DESIGNACIÓN DE JUECES NACIONALES Y RENOVACIÓN PARCIAL	128
15	25-sep-25	BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE GUAYAQUIL MULTAS	134
16	25-sep-25	MUNICIPIO DE GUAYAQUIL CONTRATOS DE GESTIÓN DELEGADA SUSCRITOS AL AMPARO DE LEGISLACIÓN ANTERIOR	141
17	30-sep-25	MUNICIPIO DE QUITO CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS FINANCIADOS CON CONVENIOS INTERNACIONALES	153

Oficio No. **12904**

Quito, DM, **02 SEP 2025**

Señor
José David Jiménez Vásquez
MINISTRO
MINISTERIO DEL DEPORTE
Presente. -

De mi consideración:

Mediante memorando No. MD-DM-2025-0207-M, de 8 de julio de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el día siguiente, se formuló la siguiente consulta:

“En referencia a convenios suscritos entre entidades del sector público con organizaciones cuya naturaleza jurídica es privada ¿se debe aplicar la norma general, esto es los artículos 2414 y 2415 del Código Civil, siendo el plazo de 10 años para las obligaciones ordinarias en relación a la prescripción extintiva desde la fecha del vencimiento del plazo estipulado en los referidos instrumentos legales suscritos?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico No. MD-CGAJ-INFJ-2025-001, de 16 de mayo de 2025, suscrito por la Coordinadora General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Deporte (en adelante, “MD”), citó los artículos 82, 226, 233, 297 y 382 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 6, 14, 15 y 134 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación² (en adelante, “LDEFER”); 2 y 7 del Reglamento General a la Ley de Deporte, Educación Física y Recreación³ (en adelante, “RGLDEFER”); 153, 306 y 307 del Código Orgánico General de Procesos⁴ (en adelante, “COGEP”); 217 del Código Orgánico de la Función Judicial⁵ (en adelante, “COFJ”); 1486, 2414 y 2415 del Código Civil⁶; la sentencia No. 946-19-EP/21 de la Corte Constitucional⁷. Sobre dicha base manifestó y concluyó lo siguiente:

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial 449 de 29 de julio de 2008.

² LDEFER, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 255 de 11 de agosto de 2010.

³ RGLDEFER, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 268 de 17 de agosto de 2020.

⁴ COGEP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 506 de 22 de mayo de 2015.

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

⁶ CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 946-19-EP/21.



“I.- ANTECEDENTES:

1.1. Con memorando Nro. MD-DSPPP-2023-1295-MEM de 18 de diciembre de 2023, la Directora de Seguimiento de Planes, Programas y Proyectos, puso en conocimiento del Subsecretario de Deporte y Actividad Física, lo siguiente: ‘(...)
II. SITUACIÓN INSTRUMENTOS CONVENCIONALES, ACUERDOS MINISTERIALES, PROYECTOS Y OTROS Conforme la información registrada en el Sistema de Convenios y Proyectos - SICOP, se identifica que, al 15 de diciembre de 2023, existe un universo de 1.801 instrumentos legales de financiamiento suscritos por el Ministerio del Deporte con distintos actores, desde el año 2005 hasta el año 2023. De este universo, se identifican 665 instrumentos hasta el año 2022, que se encuentran en estado pendiente de liquidación y cierre, conforme se evidencia en el siguiente resumen, identificado por Unidad Administradora: // Es importante señalar que, los distintos instrumentos son gestionados por las unidades administradoras de esta Cartera de Estado, mediante el análisis por parte de cada administrador responsable **a fin de realizar la respectiva liquidación y proceso de cierre; así también, la gestión del recurso en caso de que se identifiquen valores a restituir en las liquidaciones**’. (énfasis añadido)

(...)

III.- ANÁLISIS JURÍDICO:

El Ministerio del Deporte por mandato legal, entrega recursos públicos a organizaciones cuya naturaleza jurídica es privada, a través de instrumentos jurídicos de cooperación de transferencia de recursos públicos (convenios).

La institución cuenta con un número considerable de procesos en liquidación y que datan de un período que superan los diez años, pese a las insistencias por parte de los administradores de estos procesos, las organizaciones deportivas no han dado cumplimiento a los requerimientos formulados, por lo que han incumplido las obligaciones contenidas en los ‘CONVENIOS DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL’, en primera instancia, bajo este contexto es necesario analizar la figura legal de la prescripción, y resaltar cuáles son las normas que permitirán esclarecer la naturaleza jurídica de la prescripción extintiva y de la acción.

(...)

En tal virtud el título XL del Código Civil Ecuatoriano nos habla de la prescripción y esta se encuentra dividida en cuatro párrafos:

- a) De la prescripción en general;
- b) De la prescripción por que se adquieren las cosas;
- c) De la prescripción como medio de extinguir las acciones judiciales y
- d) De ciertas acciones que prescriben en corto tiempo.

En el análisis que nos ocupa nos referiremos a la **'prescripción como medio de extinguir las acciones judiciales'**.

(...)

El lapso general de extinción de las acciones y derechos ajenos, es el que esta consignado en el Art. 2415 del Código Civil que nos dice: **'Este tiempo es en general, de cinco años para las acciones ejecutivas y de diez para las ordinarias.'** (énfasis añadido).

Bajo la premisa señalada, debe transcurrir el tiempo establecido por la ley para que pueda solicitarse la prescripción. Esto implica que quien desee beneficiarse de la prescripción debe alegarla ante un juez competente de manera expresa, manifestando su intención de acogerse a ella.

(...)

En Ecuador la jurisprudencia también ha entendido que la prescripción ataca a la acción. Con respecto a este punto, la Corte Constitucional, el 24 de marzo de 2021, en la Sentencia 946-19-EP/21 determinó que: existen ciertos límites establecidos por el ordenamiento jurídico para el ejercicio del derecho de acción. El primer y más conocido es la prescripción de las acciones procesales. Sin embargo, la prescripción del ejercicio de las acciones procesales no debe ser confundida con la prescripción o caducidad de los derechos sustantivos.

(...)

La prescripción extintiva de las acciones solo es procedente cuando se la propone como excepción previa al contestar la demanda; no cabe aplicar la norma del artículo 2414 del Código Civil sobre una obligación respecto de la cual existe sentencia ejecutoriada y está para ejecución.

En esta línea de razonamiento, tales obligaciones son meramente naturales, acorde con lo señalado en el artículo 1486 del Código Civil (...)

IV. CONCLUSIÓN:

Se concluye que la prescripción extintiva no es un modo de extinguir las obligaciones, sino un modo de extinguir las acciones. En resumen, cuando el artículo 2414 del Código Civil determina que la prescripción extingue 'derechos



y acciones', hace referencia al derecho de acción es decir de ejercer acciones de índole judicial. Esto se confirma cuando el artículo siguiente menciona que el tiempo de prescripción es de cinco años para las acciones ejecutivas y diez para las ordinarias, por lo que una vez fenecido el tiempo extingue el derecho para exigir su cumplimiento".

Con el objeto de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficio No. 12315, de 15 de julio de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó a la Contraloría General del Estado su criterio institucional sobre la materia objeto de consulta.

En atención a dicho requerimiento, mediante oficio No. 393-DNJ-2025, de 21 de julio de 2025, el Director Nacional Jurídico de la Contraloría General del Estado se abstuvo de emitir un criterio jurídico institucional.

Del análisis del informe jurídico del Ministerio del Deporte se advierte que dicha Cartera de Estado ha suscrito convenios con personas jurídicas de derecho privado para la entrega de recursos públicos. Varios de estos convenios se encuentran pendientes de liquidación y cierre debido a la falta de cumplimiento de los requerimientos formulados por los administradores. Sobre esa base, el Ministerio concluye que la prescripción extintiva, según lo prescrito en el artículo 2414 del Código Civil, se refiere al derecho de ejercer acciones judiciales y no a la extinción automática de la obligación.

2. Análisis.-

Para facilitar el estudio de la consulta el análisis desarrollará los siguientes puntos: *i)* Recursos públicos y controles aplicables *ii)* Rendición de cuentas y control de recursos públicos destinados al fomento del deporte; y, *iii)* Prescripción de las acciones.

2.1. Recursos públicos y controles aplicables. -

De acuerdo con los artículos 280 y 293 de la CRE, la programación y ejecución del Presupuesto General del Estado, así como la inversión y asignación de los recursos públicos, deben sujetarse al Plan Nacional de Desarrollo.

En este marco, el artículo 211 de la CRE establece que la Contraloría General del Estado es el organismo técnico encargado del control del uso de los recursos estatales, tanto en el ámbito de las instituciones públicas, como en el de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos. La disposición señala:

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

En concordancia con dicha norma constitucional, el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado⁸ (en adelante, “*LOCGE*”) reitera que las disposiciones de esa ley rigen no solo para las instituciones del sector público, sino también para “*las personas jurídicas de derecho privado previstas en el artículo 211 de la Constitución*”.

A su vez, el artículo 3 de la *LOCGE* define de manera amplia el concepto de recursos públicos:

“Art. 3 Recursos Públicos.- Para efecto de esta Ley se entenderán por recursos públicos, todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales.”

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

En similar sentido, el artículo 76 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁹ (en adelante, “*COPLAFIP*”) remite a la definición de recursos públicos contenido en el artículo 3 de la *LOCGE*. Así, el artículo 104 del mencionado código prohíbe a las entidades y organismos del sector público “*realizar donaciones o asignaciones no reembolsables, por cualquier concepto, a personas naturales, organismos o personas jurídicas de derecho privado*”, con las excepciones previstas por su reglamento.

Por su parte, los numerales 1 y 34 del artículo 31 de la *LOCGE* confieren a la Contraloría General del Estado la atribución para practicar auditoría externa a las “*corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles, cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación tributaria esté integrado, con recursos públicos*”, y establecer las responsabilidades correspondientes. En particular, el numeral 34 dispone:

“34. Establecer responsabilidades individuales administrativas, por quebrantamiento de las disposiciones legales, reglamentarias y de las normas de que trata esta Ley; responsabilidades civiles culposas, por el perjuicio económico sufrido por la entidad u organismo respectivo, a causa de la acción u omisión de

⁸ *LOCGE*, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 595 de 12 de junio de 2002.

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



sus servidores, e indicios de responsabilidad penal, mediante la determinación de hechos incriminados por la ley”;

Adicionalmente, el artículo 2 de las Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que dispongan de recursos públicos¹⁰ (en adelante, “NCI”), reafirma su aplicación a las personas jurídicas de derecho privado señaladas en el artículo 211 de la CRE y en la LOCGE.

Particular relevancia reviste la NCI No. 401-05, que regula la documentación de respaldo y su archivo, y dispone lo siguiente:

“(…) Toda operación institucional deberá estar respaldada con evidencia documental contenida en formatos digitales, registros electrónicos, bases de datos o plataformas interoperables, que permitan su seguimiento, verificación, comprobación y análisis correspondiente.

La documentación generada electrónicamente y los archivos digitales serán válidos para efectos del control, siempre que cumplan las condiciones previstas por la Ley”.

De lo expuesto se aprecia que: *i)* la definición legal de recursos públicos incluye aquellos que, aun cuando sean administrados por entidades privadas, provienen o pertenecen al Estado o a sus instituciones; *ii)* las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos están sujetas al ámbito de control de la Contraloría General del Estado y a las Normas de Control Interno; *iii)* los organismos privados que perciban o administren recursos públicos están sujetos al control de uso de dicho recurso, así como pueden ser objeto de auditoría y de determinación de responsabilidades administrativas, civiles o penales, en el marco de las competencias de la Contraloría General del Estado.

2.2. Rendición de cuentas y control de recursos públicos destinados al fomento del deporte. -

El artículo 381 de la CRE confiere al Estado el deber de promover el deporte, garantizar el acceso a su práctica, auspiciar la preparación de los deportistas y asegurar los recursos y la infraestructura necesaria. El texto constitucional establece:

“El Estado protegerá, promoverá y coordinará la cultura física que comprende el deporte, la educación física y la recreación, como actividades que contribuyen a la salud, formación y desarrollo integral de las personas; impulsará el acceso masivo al deporte y a las actividades deportivas a nivel formativo, barrial y parroquial; auspiciará la preparación y participación de los deportistas en

¹⁰ NCI, expedidas por Acuerdo No. 4 de la Contraloría General del Estado, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 257 de 27 de febrero de 2023.

competencias nacionales e internacionales, que incluyen los Juegos Olímpicos y Paraolímpicos; y fomentará la participación de las personas con discapacidad.

El Estado garantizará los recursos y la infraestructura necesaria para estas actividades. Los recursos se sujetarán al control estatal, rendición de cuentas y deberán distribuirse de forma equitativa.”

En concordancia, el artículo 2 de la LDEFER determina que sus disposiciones son de orden público e interés social. Su objeto es regular actividades de “*deporte, educación física y recreación*” y establecer “*las normas a las que deben sujetarse estas actividades para mejorar la condición física de toda la población, contribuyendo así, a la consecución del Buen Vivir*”.

Respecto de las fuentes de financiamiento, la letra a) del artículo 133 de la LDEFER contempla como rentas para el deporte las asignaciones que consten en el Presupuesto General del Estado a favor del ministerio sectorial, las cuales son destinadas a “*la promoción del deporte, educación física y recreación, así como para la construcción y mantenimiento de la infraestructura y las necesidades complementarias para su adecuado desarrollo*”.

En lo relativo a las organizaciones deportivas privadas, el primer inciso del artículo 15 y el artículo 35 de la LDEFER las reconocen como entidades de derecho privado sin fines de lucro que pueden recibir recursos económicos del Estado. Así, las disposiciones antes mencionadas establecen:

“Art. 15.- De las organizaciones deportivas.- Las organizaciones que contemple esta Ley son entidades de derecho privado sin fines de lucro con finalidad social y pública, tienen como propósito, la plena consecución de los objetivos que ésta contempla en los ámbitos de la planificación, regulación, ejecución y control de las actividades correspondientes, de acuerdo con las políticas, planes y directrices que establezca el Ministerio Sectorial.”

“Art. 35.- Las Federaciones Deportivas Provinciales son organizaciones deportivas sin fines de lucro que se rigen por un régimen especial denominado Régimen de Democratización y Participación para cumplir con el fin social que les compete así como para recibir recursos económicos del Estado.”

Asimismo, el artículo 6 de la LDEFER reconoce la autonomía de estas organizaciones; no obstante, cuando administren recursos públicos o infraestructura estatal, se sujetan a la planificación nacional y sectorial, a las regulaciones legales y reglamentarias, y a la obligación de rendir cuentas. La disposición establece:

“Se reconoce la autonomía de las organizaciones deportivas y la administración de los escenarios deportivos y demás instalaciones destinadas a la práctica del



deporte, la educación física y recreación, en lo que concierne al libre ejercicio de sus funciones. Las organizaciones que manteniendo su autonomía, reciban fondos públicos o administren infraestructura deportiva de propiedad del Estado deberán enmarcarse en la Planificación Nacional y Sectorial, sometiéndose además a las regulaciones legales y reglamentarias, así como a la evaluación de su gestión y rendición de cuentas. Las organizaciones deportivas que reciban fondos públicos responderán sobre los recursos y los resultados logrados a la ciudadanía, el gobierno autónomo descentralizado competente y el Ministerio Sectorial.”

Por su parte, el artículo 7 del RLDEFER reitera que los organismos deportivos son entidades “*de derecho privado sin finalidad de lucro*”, mientras que el artículo 19 de la LDEFER enfatiza en la obligación de las organizaciones deportivas que reciban recursos públicos de “*presentar toda la información pertinente a su gestión financiera, técnica y administrativa al Ministerio Sectorial en el plazo que el reglamento determine*”.

La obligación de informar concuerda con el artículo 39 del COA que impone a las personas el deber de cumplir, “*sin necesidad de requerimiento adicional, con lo dispuesto en la Constitución, las leyes y el ordenamiento jurídico en general y las decisiones adoptadas por autoridad competente*”.

En ese orden de ideas, el artículo 54 del RLDEFER señala que cuando un organismo deportivo haya solicitado recursos públicos para la preparación de deportistas en competencias nacionales o internacionales, así como temas administrativos o de mantenimiento, tendrá la obligación de remitir a la entidad rectora del deporte la información generada respecto de la aplicación de dichos recursos, en la forma y tiempo que sea requerido.

De igual manera, el artículo 131 de la LDEFER confiere al ministerio sectorial atribución para ejercer “*el control presupuestario y técnico*”, y, adicionalmente, le impone el deber de “*solicitar a la Contraloría General del Estado la emisión de informes anuales sobre el correcto uso y administración de los recursos públicos entregados a las organizaciones deportivas*”.

Finalmente, el artículo 170 de la LDEFER dispone que “*Las sanciones establecidas en esta Ley, en ningún caso se considerarán como excluyentes de las responsabilidades civiles, penales y administrativas que resulten procedentes de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.*”

En consecuencia, del análisis normativo expuesto se concluye que: *i)* La LDEFER y su reglamento establecen un régimen jurídico aplicable a las organizaciones deportivas privadas que reciben o administran recursos públicos, previendo mecanismos de control y rendición de cuentas; *ii)* la obligación de entregar información sobre el uso de los recursos públicos por parte de dichas organizaciones no es únicamente de carácter

convencional, sino que constituye un deber legal exigible, cuyo incumplimiento puede dar lugar a responsabilidades legales; y, *iii*) el Ministerio Sectorial no solo tiene la facultad, sino el deber de requerir a la Contraloría General del Estado la emisión del informe anual sobre el uso y administración de los recursos públicos entregados a las organizaciones deportivas privadas.

2.3. La prescripción de las acciones. -

En virtud de que la consulta versa sobre la liquidación y cierre de convenios suscritos con organizaciones deportivas privadas, mediante los cuales se han transferido recursos públicos, corresponde analizar el régimen aplicable a la prescripción de las acciones vinculadas a tales instrumentos jurídicos.

De conformidad con el artículo 1454 del Código Civil, se entiende por *“Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa”*.

A su vez, el numeral 18 del artículo 7 del mismo cuerpo legal dispone que *“En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración”*; y, se exceptúa de ello a *“2. las que señalan penas para el caso de infracción de lo estipulado en los contratos; pues ésta será castigada con arreglo a la ley bajo la cual se hubiere cometido”*.

En el caso de los convenios consultados, su carácter oneroso se evidencia a partir de la prohibición contenida en el artículo 104 del 104 del COPLAFIP que impide a las entidades públicas realizar donaciones o asignaciones no reembolsables a personas naturales o jurídicas de derecho privado, salvo las excepciones previstas en su reglamento.

Bajo este marco, el artículo 125 del COA define al contrato administrativo como *“el acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos, entre dos o más sujetos de derecho, de los cuales uno ejerce una función administrativa.”* Asimismo, establece que dichos contratos se rigen por el ordenamiento jurídico específico aplicable a la materia, que en este caso es el previsto en la LDEFR.

El artículo 2392 del Código Civil reconoce la prescripción como un modo de extinguir las acciones y derechos ajenos, *“por haberse poseído las cosas, o no haberse ejercido dichas acciones y derechos, durante cierto tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales.”* Esta figura debe ser alegada expresamente por la parte interesada, conforme lo prevé el artículo 2393 del mismo código y no puede ser declarada de oficio. En este orden de ideas, los dos primeros incisos del artículo 1486 *ibídem* distingue a las obligaciones entre civiles y naturales en los siguientes términos: *“Las obligaciones son civiles o meramente naturales. Civiles, las que dan derecho para exigir su cumplimiento. Naturales, las que no confieren derecho para exigir su cumplimiento; pero que,*



008612

cumplidas autorizan para retener lo que se ha dado o pagado en razón de ellas”. Así, el mismo artículo indica que son obligaciones naturales las que hayan sido “extinguidas por la prescripción”.

Concordante, el numeral 6 del artículo 153 del COGEP incluye a la “Prescripción” entre las excepciones previas frente al ejercicio de la acción judicial.

En línea con este marco normativo, la Procuraduría General del Estado ha sostenido de forma reiterada – a través de pronunciamientos como los oficios Nos. 17789 y 15330, de 2010; 06055 y 10028, de 2012; y, 1482,5 de 2013 – que la prescripción requiere ser alegada en forma expresa por quien quiera beneficiarse de ella y debe ser declarada judicialmente. Esta posición fue ratificada tras la entrada en vigencia del COA mediante el oficio No. 01970, de 4 de mayo de 2023, en el cual se aclaró que dicho cuerpo normativo no otorga a la administración pública competencia para declarar la prescripción de oficio.

Por su parte, los artículos 2414 y 2415 del Código Civil, expresamente mencionados en la consulta, regulan la prescripción extintiva de acciones. El primero dispone que “*la prescripción extingue las acciones y derechos ajenos por no haberse ejercido durante un cierto tiempo*”; y, el segundo establece un plazo de cinco años para las acciones ejecutivas y de diez años para las ordinarias, contados “*desde que la obligación se haya hecho exigible*”.

Con relación a la prescripción de las acciones como límite para su ejercicio, la sentencia No. 946-19-EP/21 de la Corte Constitucional expuso:

“36. La Corte Constitucional reconoce además que existen ciertos límites establecidos por el ordenamiento jurídico para el ejercicio del derecho de acción. El primer y más conocido es la prescripción de las acciones procesales. Sin embargo, la prescripción del ejercicio de las acciones procesales no debe ser confundida con la prescripción o caducidad de los derechos sustantivos. Tal diferencia estriba en que si bien acción y pretensión son complementarias, no constituyen sinónimos, de manera que no pueden ser procesalmente tratadas como tales en los casos de prescripciones.

(...)

39. (...) Una de las particularidades es el momento desde el cual se cuenta el plazo de prescripción. La regla general, establecida en el artículo 2414 del Código Civil, establece que el tiempo de prescripción se cuenta ‘desde que la obligación se haya hecho exigible’. En materia laboral existe una regla especial, introducida por primera vez al ordenamiento jurídico ecuatoriano en la Constitución de 1967 y actualmente recogida en el artículo 635 del Código de

Trabajo, a través de la cual la prescripción debe contabilizarse desde la finalización de la relación laboral. (...)

45. Asimismo, es preciso mencionar que en los requisitos para acceder a la jurisdicción existe una mayor protección por parte de la tutela judicial efectiva, pues de ellos depende todo el resto del proceso y que el acceso a la jurisdicción como núcleo esencial de la tutela judicial efectiva sea posible. En esta línea, el principio pro actione como criterio hermenéutico de los requisitos para el acceso a la jurisdicción excluye aquellas interpretaciones excesivamente restrictivas, formalistas o desproporcionadas en relación con los fines que la causa legal preserva y los intereses que sacrifica. (...)

52. Esta Corte aclara que el análisis que se realiza en este caso no se limita únicamente a la mera interpretación de normas infraconstitucionales sin relevancia para la protección de derechos, sino que tiene una relación directa con el derecho a la tutela judicial efectiva, en el componente de acceso a la justicia. Desde la esfera constitucional, el derecho de acción sí puede verse limitado ilegítimamente, cuando el derecho sustantivo que debiere complementarle, no puede ser exigido por hechos que no dependen de la voluntad del accionante.”

Esta sentencia confirma que la prescripción de las acciones debe ser entendida como una limitación procesal, sin que necesariamente extinga el derecho sustantivo, y que su aplicación debe interpretarse en concordancia con principios constitucionales como el acceso efectivo a la justicia.

Por otra parte, en cuanto a las competencias administrativas, el artículo 67 del COA dispone que el ejercicio de atribuciones por parte de las entidades administrativas “*incluye, no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones*”.

En la materia que se analiza, la LDEFER confiere al Ministerio Sectorial la atribución para solicitar información a las organizaciones privadas a las que se han transferido recursos públicos; siendo, además, la rendición de cuentas un deber legal de dichas organizaciones según lo previsto expresamente por el inciso final del artículo 6 de la LDEFER.

Por lo tanto, los convenios celebrados entre el Ministerio Sectorial y organizaciones deportivas privadas se sujetan a las estipulaciones pactadas y al régimen jurídico establecido en la LDEFER, sin que la inactividad o incumplimiento de las organizaciones pueda ser ignorado por el ente estatal.

En este contexto, el incumplimiento del deber legal de entrega oportuna de información por parte de las organizaciones deportivas debe motivar al Ministerio del Deporte a ejercer, por iniciativa propia y según el artículo 184 del COA, sus facultades para iniciar



40831

el procedimiento administrativo correspondiente. Este puede concluir con la declaratoria de incumplimiento contractual y, de ser procedente, con la terminación unilateral del convenio, lo cual permitiría iniciar su liquidación económico-financiera.

Adicionalmente, el Ministerio Sectorial puede solicitar a la Contraloría General del Estado la realización de auditorías sobre el uso de los recursos públicos entregados, sin perjuicio de la competencia autónoma de dicho organismo para ejercer control posterior de oficio.

Finalmente, es oportuno considerar que el segundo inciso del artículo 233 de la CRE declara imprescriptible la acción penal para perseguir los delitos que involucran el uso indebido de recursos públicos:

“Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados a las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas”.

De lo analizado a lo largo del presente se desprende que: i) las organizaciones deportivas privadas que reciben y administran recursos públicos mediante convenios están sujetas al régimen jurídico público previsto en la LDEFR, incluida la obligación legal de rendir cuentas ante el Ministerio del Deporte; ii) el Ministerio Sectorial tiene atribución para requerir información, iniciar procedimientos administrativos en caso de incumplimiento y, de ser procedente, declarar la terminación unilateral del convenio y su liquidación. Además, puede solicitar auditorías a la Contraloría General del Estado, que mantiene su competencia de control; iii) el artículo 2414 del Código Civil establece una regla general sobre el plazo de prescripción de las acciones civiles, que según esa norma se cuenta “desde que la obligación se haya hecho exigible”; y, iv) la prescripción debe ser alegada en forma expresa por quien quiera beneficiarse de ella, y requiere ser declarada judicialmente, pues no existe norma que confiera a la administración pública competencia para declararla de oficio.

3. Pronunciamiento.-

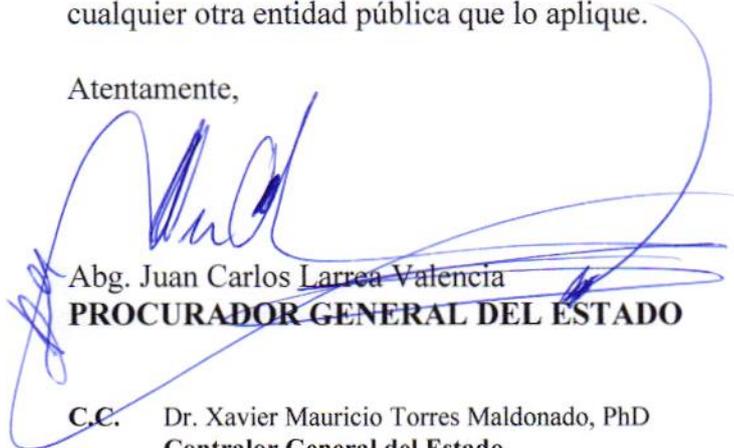
En atención a los términos de la consulta se concluye que los convenios suscritos entre el Ministerio del Deporte y organizaciones deportivas privadas están sujetos a las reglas generales sobre la prescripción extintiva previstas en los artículos 2414 y 2415 del Código Civil, en cuanto al ejercicio de acciones judiciales. Según dichas normas, las acciones ordinarias prescriben en el plazo de diez años, contado desde que la obligación se hace exigible, y la prescripción debe ser alegada expresamente por quien pretenda beneficiarse

de ella, siendo su declaratoria competencia exclusiva de la autoridad judicial, según lo dispone el artículo 2393 del citado cuerpo legal.

Ahora bien, es importante recordar que las organizaciones privadas que han recibido recursos públicos – como consecuencia de un convenio – están sujetos a un régimen jurídico especial, tanto en lo que respecta a la obligación de rendición de cuentas como al control del uso de dichos recursos. Este régimen se encuentra previsto en la normativa aplicable conforme cada convenio, así como en las estipulaciones específicas contenidas en cada convenio.

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. Xavier Mauricio Torres Maldonado, PhD
Contralor General del Estado



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPUBLICA DEL ECUADOR

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

Oficio No. **12905**

Quito, DM., **02 SEP 2025**

Ingeniero

Diego Quezada Arcentales

GERENTE GENERAL

**EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL MANCOMUNADA DE ASEO INTEGRAL
DE LA CUENCA DEL JUBONES "EMMAICJ-EP"**

En su despacho.

De mi consideración:

Mediante oficio No. 132-EMMAICJ-EP-GG, de 18 de julio de 2025, ingresado en la Dirección Regional de la Procuraduría General del Estado en Azuay y remitido a este despacho con oficio No. PGE-DRAZ-2025-00235, de 25 de julio de 2025, se formularon las siguientes consultas:

“¿Qué disposición legal debe aplicar EMMAICJ-EP: los Arts. 5, 6 y 7 del COOTAD, en sus literales d), e), f) y j); o, la Disposición Transitoria, de la Ley Orgánico (sic) para el Alivio Financiero y Fortalecimiento Económico de las Generaciones en el Ecuador, para la remisión del cien por ciento (100%) de los intereses, multas, recargos, costas y todos los accesorios derivados de la tasa, que la Empresa Pública Municipal Mancomunada de Aseo Integral de la Cuenca del Jubones: 'EMMAICJ-EP', como empresa municipal mancomunada cobrar por el servicio prestado?

¿De aplicarse por parte de la Empresa Pública Municipal Mancomunada de Aseo Integral de la Cuenca de Jubones: "EMMAICJ-EP", de forma directa la Ley Orgánico (sic) para el Alivio Financiero y Fortalecimiento Económico de las Generaciones en el Ecuador, que disposición transitoria debe aplicar la Disposición Transitoria Tercera o la Disposición Transitoria Octava de la invocada Ley?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico contenido en el memorando No. 051-EMMAICJ-EP-JAJ-JGMB-2025, de 17 de julio de 2025, suscritos por el Asesor Jurídico de la Empresa Pública Municipal Mancomunada de Aseo Integral de la Cuenca del Jubones (en adelante, "EMMAICJ-EP"), citó los artículos 140, 146, 238, 260 y 425 de la Constitución de la

República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 5, 6 y 7 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización² (en adelante, “COOTAD”); Disposición Transitoria Tercera y Octava de la Ley Orgánica para el Alivio Financiero y Fortalecimiento Económico de las Generaciones en el Ecuador³ (en adelante, “LOAFFE”); y, 116 de la Ordenanza que Regula la Gestión Integral de los Residuos Sólidos y que establece los criterios para la Determinación y Recaudación de la Tasa de Recolección de Residuos y Aseo Público, en el Cantón San Fernando⁴ (en adelante, “Ordenanza de Residuos Sólidos de San Fernando”). Con base en esta normativa, se concluyó lo siguiente:

“POSICIÓN INSTITUCIONAL

*La solicitado del GAD Municipal de San Fernando, de condonación de intereses por concepto de la tasa de recolección de basura correspondientes a los meses de abril y mayo del 2020, al haber depositado el valor del servicio de abril y mayo del 2020 según indican en el Oficio Nro. 261-MS-A-GADMSF-2025, fundamentado en la Disposición Transitoria Octava, de la Ley Orgánica (sic) para el Alivio Financiero y Fortalecimiento Económico de las Generaciones en el Ecuador, sin contar con una ordenanza legalmente promulgada que faculte dicha condonación; **no es procedente** ya que la aplicación de dicha Disposición Transitoria Octava (...), que establece la remisión del cien por ciento (100%) de los intereses, multas, recargos, costas y todos los accesorios derivados de los tributos cuya administración y recaudación corresponda a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, así como sus empresas amparadas en la Ley Orgánica de Empresas Públicas, agencias, instituciones y entidades adscritas, inclusive respecto al rodaje; **en aplicación a la autonómica (sic) contemplada en la Constitución y el COOTAD, requiere de la promulgación de una norma secundaria (Ordenanza) para su aplicación en la jurisdicción del cantón San Fernando, como lo dispone la Disposición Transitoria Tercera de la mentada Ley; (...) caso contrario la aplicación de dicha condonación de intereses, se constituye en una violación al Art. 238 de la Constitución de la República del Ecuador, que consagra la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y una inobservancia a lo dispuesto en sus literales d), e), f) y j), del Art. 6 del COOTAD que prohíbe estas injerencia en el ámbito tributario seccional.***

Debiendo aplicarse para este caso concreto lo que dispone la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica para el Alivio Financiero y Fortalecimiento Económico de las Generaciones en el Ecuador, que cada administración tributaria (central, seccional y de excepción) emitirá la normativa secundaria para la aplicación de esta Disposición, que es la condonación de intereses.” (El énfasis corresponde al texto original).

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

² COOTAD, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

³ LOAFFE, publicada en el Quinto Suplemento del Registro Oficial No. 669 de 09 de diciembre de 2024.

⁴ Ordenanza de Residuos Sólidos del Cantón San Fernando, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 422 de 22 de enero de 2015.

“POSICIÓN INSTITUCIONAL

Lo solicitado a la EMMAICJ-EP, empresa pública municipal mancomunada, mediante Oficio Nro. 261-MS-A-GADMSF-2025, del GAD Municipal de San Fernando, de condonar el 100% de intereses por concepto de la tasa de recolección de desechos, correspondientes a los meses de abril y mayo del 2020, asumido por el GAD Municipal por disposición de la Ordenanza que Regla la Intervención del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal San Fernando, por la Emergencia Sanitaria (COVID-19); fundamentando su petición en la Disposición Transitoria Octava, de la Ley Orgánico (sic) para el Alivio Financiero y Fortalecimiento Económico de las Generaciones en el Ecuador, sin contar con una ordenanza legalmente promulgada en la jurisdicción del cantón San Fernando, que faculte dicha condonación; **no es procedente** sin la complementariedad entre los distintos niveles de gobierno, como lo señala el Art. 260 de la misma Constitución, que se ve complementada con el Art. 238 de la misma Constitución; los Arts. 5, 6, 7 del COOTAD, en concordancia con el Art. 116 de la Ordenanza que Regula la Gestión Integral de los Residuos Sólidos que Establece los Criterios para la Determinación y Recaudación de la Tasa de Recolección de Residuos y Aseo Público, en el Cantón San Fernando, que no permite exención de esta tasa a favor de persona natural o jurídica.

Improcedencia en virtud de lo dispuesto en los Arts. 5, 6 y 7 literales d), c), f) y j) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que en su aplicación prevalece por su jerarquía (Art. 425 de la Constitución), por el ámbito de aplicación territorial, la materia y el tiempo de vigencia, sobre la Ley Orgánico (sic) para el Alivio Financiero y Fortalecimiento Económico de las Generaciones en el Ecuador.

Debiendo aplicarse para este caso concreto lo que dispone la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánico (sic) para el Alivio Financiero y Fortalecimiento Económico de las Generaciones en el Ecuador, que cada administración tributaria (central, seccional y de excepción) emitirá la normativa secundaria para la aplicación de esta Disposición, que es la condonación de intereses”.

2. Análisis. -

Según lo dispuesto por el artículo 226 de la CRE, las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias y servidores públicos únicamente ejercerán las competencias y facultades que les hayan sido atribuidas por la Constitución y la ley. En similar sentido, se tiene el artículo 82 ibídem que consagra el derecho a la seguridad jurídica que se fundamenta en la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas aplicadas por autoridades competentes.

En ese contexto, el artículo 5 del COOTAD prevé que la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados prevista en la



Constitución comprende el “*derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes*”. Dicha autonomía debe ejercerse de forma responsable y solidaria, sin poner en riesgo el carácter unitario del Estado ni permitir la secesión del territorio nacional.

En función de esta autonomía, el artículo 6 ibídem establece que ninguna función del Estado ni autoridad ajena podrá interferir en la autonomía de los GAD, salvo disposición expresa de la Constitución o la ley. Entre las prohibiciones específicas a cualquier autoridad o funcionario extraño a dichos gobiernos se encuentran las siguientes:

- “d) Privar a los gobiernos autónomos descentralizados de alguno o parte de sus ingresos reconocidos por ley, o hacer participar de ellos a otra entidad, sin resarcir con otra renta equivalente en su cuantía, duración y rendimiento que razonablemente pueda esperarse en el futuro;*
- e) Derogar impuestos, establecer exenciones, exoneraciones, participaciones o rebajas de los ingresos tributarios y no tributarios propios de los gobiernos autónomos descentralizados, sin resarcir con otra renta equivalente en su cuantía;*
- f) Impedir de cualquier manera que un gobierno autónomo descentralizado recaude directamente sus propios recursos, conforme la ley; salvo disposición expresa en contrario.*
- j) Interferir o perturbar el ejercicio de las competencias previstas en la Constitución este Código y las leyes que les correspondan como consecuencia del proceso de descentralización;”*.

A su vez, el artículo 7 del COOTAD, respecto de la facultad normativa de los GAD, prevé que para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir se reconoce a los consejos regionales y provinciales concejos metropolitanos y municipales “*la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial*”; esta facultad se circunscribe al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno y observará lo previsto en la Constitución y la Ley.

Por su parte, el artículo 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas⁵ (en adelante, “LOEP”) define a las empresas públicas como “*entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión*”, las cuales están destinadas a la “*gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado*”.

⁵ LOEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 48 de 16 de octubre de 2009.

En relación con las atribuciones de su directorio, el numeral 4 del artículo 9 de la LOEP les atribuye la competencia para *“Aprobar las políticas aplicables a los planes estratégicos, objetivos de gestión, presupuesto anual, estructura organizacional y responsabilidad social corporativa”*.

Respecto de la materia de consulta, el artículo 41 de la LOEP, que se refiere al Régimen Tributario de las EP, dispone que *“Para las empresas públicas se aplicará el Régimen Tributario correspondiente al de entidades y organismos del sector público, incluido el de exoneraciones, previsto en el Código Tributario, en la Ley de Régimen Tributario Interno y demás leyes de naturaleza tributaria”*.

Por otra parte, según el artículo 1 de la LOAFFE, esta ley tiene como objeto generar alivios financieros a personas naturales y jurídicas mediante *“incentivos financieros para que exista un inmediato progreso económico, mayor inserción laboral y estimulación del emprendimiento como sector fundamental para el desarrollo económico y social de un país”*; y, de acuerdo con el artículo 2 ibídem, sus disposiciones son aplicables para el sector público y privado.

En este contexto, la Disposición Transitoria Tercera de la LOAFFE, materia de la presente consulta, establece lo siguiente:

*“El Director General del Servicio de Rentas Internas, en la administración tributaria central y, de modo facultativo, prefectos provinciales y alcaldes, en su caso, en la administración tributaria seccional y las máximas autoridades de la administración tributaria de excepción, mediante resolución, declararán extintas las obligaciones tributarias contenidas en títulos de crédito, liquidaciones, resoluciones, actas de determinación y demás instrumentos contentivos de **deudas firmes**. En dichas obligaciones estarán incluidos el tributo, los intereses y las multas, que sumados por cada contribuyente **no superen un salario básico unificado del trabajador en general**, vigente a la entrada en vigor de la presente Ley; y, que se encuentren en mora de pago por un año o más, siempre que se demuestre que la administración tributaria ya ha efectuado alguna acción de cobro o acción coactiva.*

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados podrán aplicar esta disposición, asimismo, para deudas no tributarias.

Cada administración tributaria (central, seccional y de excepción) emitirá la normativa secundaria para la aplicación de esta Disposición.” (énfasis añadido).

A su vez, el artículo 23 del Reglamento a la LOAFFE⁶ desarrolla esta disposición y reitera que *“Se considerará el valor total de los tributos, los intereses y las multas, que se encuentren en mora de pago por un año o más, y que haya mantenido el contribuyente a la entrada en vigor de la ley”*; la referida condonación aplicará cuando *“el valor total no supere un salario básico unificado del trabajador en general, y **siempre que se demuestre***

⁶ Reglamento a la LOAFFE, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 755 de 5 de marzo 2025.



que la administración tributaria ha efectuado alguna acción de cobro o acción coactiva sobre dichos valores” (énfasis añadido).

Por su parte, la Disposición Transitoria Octava de la LOAFFE prevé:

“Se remitirá el cien por ciento (100%) de los intereses, multas, recargos, costas y todos los accesorios derivados de los tributos cuya administración y recaudación corresponda a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, así como sus empresas amparadas en la Ley Orgánica de Empresas Públicas, agencias, instituciones y entidades adscritas, inclusive respecto del impuesto al rodaje, siempre que los contribuyentes realicen el pago total o parcial de dichas obligaciones hasta el 30 de junio de 2025.

Si antes de la entrada en vigencia de esta Ley el contribuyente realizó pagos que sumados equivalgan al capital de la obligación, quedarán remitidos los intereses, multas y recargos, restantes.

El beneficio de la remisión del impuesto al rodaje, será extensivo inclusive para los equipos camioneros y de maquinaria pesada utilizados para la construcción de ingeniería civil, minas y forestal.”

De la normativa analizada, se desprende lo siguiente: *i)* las empresas públicas son entidades pertenecientes al Estado, constituidas como personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio y dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión; *ii)* la condonación de tributos, intereses y multas por parte de las administraciones tributarias seccionales procede cuando el monto total adeudado por cada contribuyente no supera un salario básico unificado del trabajador en general, siempre que las obligaciones respectivas se encuentren en mora por un año o más, y que se demuestre que la administración tributaria ha ejecutado alguna acción de cobro o acción coactiva, conforme lo establece la Disposición Transitoria Tercera de la LOAFFE, quedando el alcalde, como máxima autoridad de la administración tributaria seccional, facultado para declarar la extinción de dichas obligaciones mediante resolución; *iii)* la Disposición Transitoria Octava de la LOAFFE no prevé que los Gobiernos Autónomos Descentralizados o sus empresas públicas deban emitir normativa adicional para que los contribuyentes accedan a la remisión de intereses, multas, recargos, costas y demás accesorios derivados de tributos cuya administración y recaudación corresponde a empresas públicas creadas al amparo de la LOEP; y, *iv)* la remisión será procedente siempre que el contribuyente haya efectuado el pago total o parcial del capital de la obligación hasta el 30 de junio de 2025; y, en caso de que dichos pagos se hayan realizado antes de la entrada en vigencia de la LOAFFE, quedarán remitidos los intereses, multas y recargos restantes.

3. Pronunciamiento. -

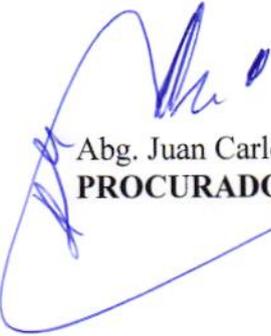
En atención a los términos de las consultas se concluye que la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica para el Alivio Financiero y Fortalecimiento Económico de las Generaciones en el Ecuador es aplicable – de modo facultativo – para prefectos

provinciales o alcaldes, y esta permite declarar extintas las obligaciones (incluyendo el tributo, intereses y multas, siempre y cuando no superen un salario básico unificado del trabajador en general vigente al momento de la entrada en vigor de la ley antes mencionada) contenidas en títulos de crédito, liquidaciones, resoluciones, actas de determinación y demás instrumentos contentivos de deudas firmas. Asimismo, los Gobiernos Autónomos Descentralizados podrán declarar extintas deudas no tributarias, considerando las condiciones antes manifestadas.

Por otra parte, respecto de la Disposición Transitoria Octava de la antes referida ley, se precisa que ésta es aplicable – sin necesidad de expedir normativa infralegal – por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y sus Empresas Públicas, agencias, instituciones y entidades adscritas para la remisión del cien por ciento de los intereses, multas, recargos, costas y demás accesorios, siempre que los contribuyentes realicen el pago total o parcial de dichas obligaciones hasta el 30 de junio de 2025, o cuando, con anterioridad a la entrada en vigencia de la LOAFFE, hubiere realizado pagos que, en conjunto, equivalgan al capital adeudado. En cualquiera de estos supuestos, los intereses, multas, recargos, costas y demás accesorios quedarán automáticamente remitidos.

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



Oficio N° **12906**

Quito, D.M., **02 SEP 2025**

Ingeniero

Dennis Xavier Córdova Secaira

Alcalde

**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN
SALINAS**

Salinas.

De mi consideración:

Mediante oficio No. 1627-GADMS/A, de 20 de agosto de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 22 de agosto de 2025, se formuló la siguiente consulta:

“¿Si al ejercer el GAD Municipal de Salinas la función determinada en el Art. 54 literal p) del COOTAD que ordena: ‘Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad;’ y atendiendo la solicitud de la Fundación Ecuatoriana de Fibrosis Quística que es una institución legalmente constituida, de beneficencia pública y que no persigue fines de lucro se incurriría en la comisión del delito previsto en el Art. 236 del COIP?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documento adjunto, se desprende que:

El informe jurídico No. GADMS-0606-PS-2025, de 20 de agosto de 2025, suscrito por el Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Salinas (en adelante, “GAD Municipal de Salinas”), citó como fundamento los artículos 564 y 580 del Código Civil (en adelante, “CC”); 236 del Código Orgánico Integral Penal¹ (en adelante, “COIP”); 5 de la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Actividades Turísticas y Fomento del Empleo² (en adelante, “LOFAT”); 54 literal p) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización³ (en adelante, “COOTAD”); así como el pronunciamiento contenido en el oficio No. 07017, de 13 de diciembre de 2019, emitido por el Procurador General del Estado, con fundamento en los cuales analizó y concluyó:

¹ COIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 180 de 10 de febrero de 2014.

² LOFAT, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 525 de 25 de marzo de 2024.

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

“La Fundación Ecuatoriana de Fibrosis Quística, acreditando ser una institución sin fines de lucro, de acuerdo con la información documentada que nos ha sido presentada; ha solicitado en nuestro GAD municipal autorización y/o permiso para establecer en el territorio nacional y en nuestro cantón un local de juegos de azar y apuestas deportivas; manifestando que de acuerdo con la calidad que acredita, ser una fundación de beneficencia pública (Art. 564 Código Civil); y al no encontrarse incurso en el tipo previsto en el Art. 236 del Código Orgánico Integral Penal (COIP), se le extienda el correspondiente permiso y autorización de funcionamiento.

(...)

SEXTO.- CONCLUSIÓN: *Por el mérito que presta la exposición anterior suficientemente motivada y en aplicación de las reglas de la sana crítica, de la lógica, de la experiencia y del correcto entendimiento humano; concluyo que bien puede el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Salinas conceder la autorización y los respectivos permisos para la compra o naturalización de los artículos afectos o relacionados a la actividad que solicita la Fundación Ecuatoriana de Fibrosis Quística” (lo subrayado me corresponde).*

2. Análisis. –

Para atender la consulta planteada, corresponde abordar los siguientes aspectos: i) las competencias de los GAD para regular y autorizar actividades económicas dentro de su circunscripción territorial conforme al artículo 54 del COOTAD; y, iii) la tipificación del delito previsto en el artículo 236 del COIP.

2.1. Competencias de los GAD Municipales de autorizar actividades económicas. -

El artículo 226 de la CRE dispone que: *“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley”*, teniendo el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines.

En igual sentido, el artículo 260 de la CRE establece que *“el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”*. A su vez, el literal p) del artículo 54 del COOTAD, concordante con el artículo 264 de la norma constitucional, señala las competencias exclusivas de los GAD municipales en los siguientes términos:

12906

MUNICIPIO DE SALINAS
0008959-2025
Página. 3

“Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad”

Por su parte, el artículo 113 del COOTAD define a las competencias como las *“capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades”*, las cuales podrán ser exclusivas o concurrentes.

El artículo 114 del mismo cuerpo legal conceptualiza a las competencias exclusivas como *“aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno”*. Respecto de las competencias concurrentes, el artículo 115 ibídem establece que *“son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente”*.

Finalmente, el artículo 116 del COOTAD señala que las facultades son las atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno, entre las que constan la rectoría, planificación, regulación, gestión y el control.

De lo expuesto se observa que las competencias exclusivas de los GAD municipales están determinadas en la CRE y el COOTAD, e incluyen las facultades la de fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, advirtiendo que dichas competencias exclusivas pueden ejercerse de manera concurrente con otros niveles de gobierno.

2.2. Infracción tipificada en el artículo 236 del COIP. -

Respecto de la aplicación del artículo 236 del COIP y 5 de la Ley de Turismo⁴ (en adelante, “LT”), la Procuraduría General del Estado, mediante oficio No. 07017, de 13 de diciembre de 2019, se pronunció sobre la prohibición de administrar, poner en funcionamiento o establecer casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a juegos de azar, manifestando y concluyendo lo siguiente:

“2.- Análisis –

Su requerimiento se refiere al alcance del artículo 236 del Código Orgánico Integral Penal (en adelante COIP) y tiene por finalidad establecer si la infracción tipificada en esa norma, que se incorporó como consecuencia de la consulta

⁴ LT, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 733 de 27 de diciembre de 2002.



15801

popular 7 de mayo de 2011, da lugar a que estén prohibidos en Ecuador todos los negocios con fines de lucro (...)

Art. 236.- Casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar.- La persona que administre, ponga en funcionamiento o establezca casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.

La persona que con afán de lucro lleve a cabo las actividades señaladas en el inciso anterior, simulando que las efectúa sin fines de lucro, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años. Serán comisados los instrumentos, productos o réditos utilizados u obtenidos por el cometimiento de la infracción. (...)

Al respecto, es necesario precisar que el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE) incluye, entre las atribuciones de la Asamblea Nacional, la de "(...) Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarla con carácter generalmente obligatorio"

Asimismo, es pertinente considerar que en materia de tipificación de infracciones rige el principio de reserva de ley, conforme a lo prescrito por el numeral 2 del artículo 132 de la CRE

Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: 2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes.

Adicionalmente, el numeral 2 del artículo 12 del COIP, en cuanto a la interpretación de las normas de ese código, dispone como regla que "2. Los tipos penales y las penas se interpretarán en forma estricta, esto es, respetando el sentido literal de la norma."

En relación al principio de legalidad en materia penal, Jorge Zavala Baquerizo explica que

*(...) el principio de legalidad prohíbe la irretroactividad de la ley penal (en lo que no fuera favorable al acusado) sino que en la manifestación explícita de Feuerbach se amplía esta garantía en el sentido de que **queda***

12906

MUNICIPIO DE SALINAS
0008959-2025
Página. 5

prohibida también la interpretación analógica, capaz de crear nuevos tipos penales

(...)

(...) El principio de legalidad es la garantía fundamental básica, concedida a las personas, porque es la garantía de su libertad y de su honor, pues a través de la misma el Estado advierte a los ciudadanos que el comportamiento que no está comprendido en la ley penal como infracción es permitido, no es pasible de sanción penal alguna () (lo resaltado corresponde al texto original)

(...)

3.- Pronunciamiento.-

En atención a los términos de su consulta se concluye que, por el principio de legalidad que rige en materia de infracciones penales, como garantía de los derechos de las personas la prohibición de establecer negocios dedicados a la realización de 'juegos de azar', resultante de la consulta popular de 7 de mayo de 2011 y el tipo penal contemplado en el artículo 236 del COIP, debe ser entendida en sentido literal, esto es referida a los negocios dedicados a la realización de juegos cuyos resultados se definen, en forma exclusiva, por la suerte. En consecuencia, dicha prohibición no se puede extender a actividades económicas no comprendidas expresamente en la ley penal y que, por el contrario, están reguladas por el ordenamiento jurídico y sujetas a la obtención de permisos y licencias de funcionamiento, que deben ser otorgadas por las autoridades públicas competentes, como aquellas sujetas a LT y el COOTAD" (lo subrayado me corresponde).

En este sentido, se tiene que la Procuraduría concluyó que, de acuerdo con el principio de legalidad, la prohibición de establecer negocios dedicados a juegos de azar debe interpretarse en sentido literal, es decir, únicamente referida a aquellos cuyos resultados dependan exclusivamente de la suerte. En consecuencia, no puede extenderse dicha prohibición a actividades económicas no comprendidas en la norma penal y que, por el contrario, se encuentran reguladas por el ordenamiento jurídico y sujetas a permisos administrativos de funcionamiento.

En concordancia con lo anterior, el artículo 236 del COIP sanciona la administración, funcionamiento o establecimiento de casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios de azar, pero no puede aplicarse de manera extensiva a organizaciones que actúan de manera legítima y sin fines de lucro. El propio inciso segundo de la norma lo confirma al sancionar a quienes, "con afán de lucro lleve a cabo las actividades señaladas en el inciso

15001

anterior, simulando que las efectúa sin fines de lucro, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años”.

En este sentido, organizaciones sin fines de lucro que estructuran sorteos con fines sociales y sin ánimo de enriquecimiento no pueden considerarse comprendidas en la infracción penal. Tales actividades responden a los principios de solidaridad y responsabilidad social previstos en el artículo 66 numeral 15 de la CRE, y difieren de los negocios mercantiles de azar que la consulta popular de 2011 buscó proscribir.

La Corte Constitucional, en el Dictamen No. 12-19-CP/19, explicó:

“21. (...) y la consulta popular nacional llevado a cabo el 7 de mayo de 2011 en todo el territorio nacional y en el exterior, cuyos resultados fueron publicados en el Registro Oficial Suplemento No. 490 de 13 de julio de 2011, en dicho documento se hace constar lo siguiente: PREGUNTA 7: **De la prohibición de los juegos de azar con fines de lucro.** ¿Está usted de acuerdo que en el país se prohíban los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juego? OPCIÓN TOTAL PORCENTAJE SI 3.951.787 52,34% NO 3.599.093 47,66% TOTAL 7.550.880 100,00%

22. Uno de los efectos de la consulta popular se **manifestó en la tipificación, por parte de la Asamblea Nacional, del delito que se denominó ‘Casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar’** (énfasis añadido).

Bajo el principio de legalidad, extender dicha prohibición a entidades sin fines de lucro equivaldría a una interpretación analógica en materia penal, lo cual está expresamente proscrito. Por lo tanto, el artículo 236 del COIP no puede aplicarse a organizaciones que, de manera legítima, desarrollan actividades de azar sin fines de lucro con propósitos benéficos o sociales, pues su naturaleza no responde a un negocio lucrativo y, por ende, se encuentran amparadas constitucionalmente.

De lo manifestado se observa que: i) los GAD municipales tienen competencias para regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas dentro de su circunscripción territorial; ii) tales competencias se ejercen a través de facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión, según los artículos 113 a 116 del COOTAD; iii) el artículo 236 del COIP sanciona penalmente la administración, funcionamiento o establecimiento de casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios de azar prohibidos por la consulta popular del 7 de mayo de 2011; iv) la Procuraduría General del Estado, mediante oficio No. 07017, de 13 de diciembre de 2019, ha precisado que la prohibición penal debe interpretarse en sentido literal y estricto, aplicable únicamente a negocios dedicados a juegos cuyo resultado dependa exclusivamente de la

12906

MUNICIPIO DE SALINAS
0008959-2025
Página. 7

suerte; y, v) las actividades no lucrativas desarrolladas por organizaciones sin fines de lucro responden a los principios de solidaridad y responsabilidad social – previstos en el artículo 66 numeral 15 de la CRE – y no pueden ser subsumidas en la prohibición penal, salvo en los casos de simulación de ausencia de lucro previstos expresamente en el inciso segundo del artículo 236 del COIP.

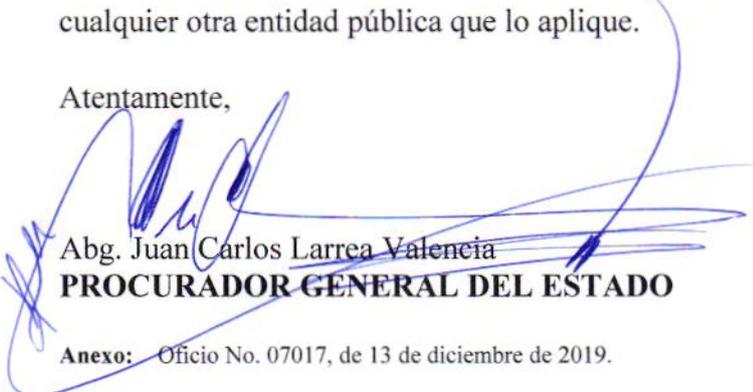
3. Pronunciamiento.-

Por lo expuesto, en atención a los términos de la consulta, se concluye que, de conformidad con lo previsto en el literal p) del artículo 54 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, corresponde al GAD Municipal autorizar actividades económicas que se desarrollen dentro de su circunscripción territorial.

En ese contexto, en atención al contenido de la consulta y de los anexos enviados, con fundamento en el principio de legalidad que rige en materia de infracciones penales y que impiden la interpretación extensiva de la ley penal -como garantía de los derechos de las personas- se concluye adicionalmente que el Art. 236 del Código Orgánico Integral Penal sanciona a quienes, con fines de lucro, establezcan negocios dedicados a la realización de juegos de azar; y no a aquellos que lo hacen sin fines de lucro y con propósito de beneficencia pública; como lo es, por ejemplo, la organización mencionada en la consulta (Fundación Ecuatoriana de Fibrosis Quística, que según el informe aparejado a su consulta ha solicitado realizar esta actividad en el territorio nacional y en el cantón Salinas). En consecuencia, dicha prohibición no se puede extender a actividades económicas no comprendidas expresamente en la ley penal. Adicionalmente, corresponde a los GAD municipales del Ecuador y a otras instituciones públicas competentes, conceder las autorizaciones que se requieran para el ejercicio de tales actividades en la respectiva circunscripción territorial cantonal.

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

Anexo: Oficio No. 07017, de 13 de diciembre de 2019.

Oficio No. **12915**

Quito, D.M., **03 SEP 2025**

Magíster
Edwin Oswaldo Yugsi Tipán
PRIMER JEFE
CUERPO DE BOMBEROS DE CAYAMBE
Cayambe.

De mi consideración:

Mediante oficio, de 11 de junio de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se reformuló la consulta planteada en oficio No. CBC-CBC-2025-0183-OF de 30 de abril de 2025, en los siguientes términos:

“¿Para ejecutar el proceso de ascensos del personal bomberil de carrera, siendo este un derecho de las y los servidores de los Cuerpos de Bomberos del país, actuando en base a su autonomía administrativa, financiera y operativa de la que gozan, el artículo 1 del Reglamento de aplicación a los arts. 32 y 35 de la Ley de Defensa Contra Incendios establece un 30% para ‘incrementos salariales’ se refiere al gasto corriente por remuneraciones en sí o específicamente para llevar a cabo los procesos de ascensos del personal bomberil?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

Mediante oficios No. 11380, de 8 de mayo de 2025, y 11646, de 29 de mayo de 2025, este organismo solicitó al Cuerpo de Bomberos de Cayambe reformular la consulta contenida en oficio No. CBC-CBC-2025-0183-OF, de 30 de abril de 2025, ingresada el 1 de mayo de 2025, sea reformulada de manera que trate sobre la aplicación general de normas jurídicas. Asimismo, se requirió el envío del informe jurídico del Asesor Jurídico del Cuerpo de Bomberos de Cayambe respecto del objeto de la consulta reformulada. Este requerimiento fue atendido con el oficio citado al inicio del presente.

El informe jurídico No. GAJ-IJ-2025-004, de 11 de junio de 2025, suscrito por el Analista de Gestión de Asesoría Jurídica del Cuerpo de Bomberos de Cayambe, citó como fundamento los artículos 226, 227, 228 y 229 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante,

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



“CRE”); 6 numeral 10, 30 al 35, 226, 227, 229, 230, 231, 274 y 280 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público² (en adelante, “COESCOPE”); 23 letra b) y 82 de la Ley Orgánica de Servicio Público³ (en adelante, “LOSEP”); 140 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁴ (en adelante “COOTAD”); 1 y 3 del Reglamento de Aplicación a los artículos 32 y 35 de la Ley de Defensa Contra Incendios⁵ (en adelante, “R32 y 35”); 9 y 22 de la Ordenanza Sustitutiva de Integración del Cuerpo de Bomberos del Cantón Cayambe al Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio de Cayambe⁶ (en adelante “OSCBC”); 63 y 64 de la Ordenanza para la Homologación y Carrera del Personal Operativo del Cuerpo de Bomberos de Cayambe⁷ (en adelante “OHCPOCBC”); y, 22 al 29 de la Resolución No. 17 mediante el cual se emitió la Categorización de Puestos y Mandos, Selección y Admisión de Bomberos⁸, (en adelante, “CPMSAB”). Con base en dicha normativa, analizó y concluyó lo siguiente:

“Es importante para el Cuerpo de Bomberos de Cayambe el proceso de ascensos y toda vez que con la expedición del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público el Cuerpo de Bomberos de Cayambe ya cuenta con un plan de carrera, esta estructura de la carrera que va de la mano con el proceso de ascensos del personal es beneficiosa para los actores primordiales de la institución, en este caso el personal operativo, por cuanto son la razón de ser del Cuerpo de Bomberos de Cayambe, esto permitirá un mejor desenvolvimiento institucional y se cumplirá en caso de realizarse el respectivo proceso de ascensos con lo determinado en la ley, en base a los años de servicio y cursos de especialización, preparación académica, etc.

En vista que la Resolución Nro. SGR-017-2023, expedida por la Secretaría de Gestión de Riesgos, tiene el carácter de obligatorio, conforme lo dispone en su artículo 2 en torno al ámbito y alcance, el cual menciona lo siguiente: ‘Es de obligatorio cumplimiento para todos los Cuerpos de Bomberos del país, el ente rector nacional, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, Metropolitanos y Provinciales, los ciudadanos; y demás entidades del sector público y privado.

El ente rector nacional en materia de gestión de riesgos, ejercerá la rectoría nacional y velará por el cabal cumplimiento de los términos contemplados en la presente resolución’, es indispensable dar fiel cumplimiento y realizar el debido proceso para los ascensos del personal operativo del Cuerpo de Bomberos de Cayambe.

En la Resolución citada en el párrafo que antecede, en el capítulo VI de la misma se expide las directrices a seguir en torno al concurso de méritos y oposición para realizar

² COESCOPE, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 19 de 21 de junio de 2017.

³ LOSEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre de 2010.

⁴ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

⁵ R32y35, publicado en el Registro Oficial No. 140 de 5 de agosto de 2003.

⁶ OSCBC, <https://municipiocayambe.gob.ec/wp-content/uploads/2024/01/1.2020.pdf>.

⁷ OHCPOCBC, publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 1656 de 31 de agosto-2021.

⁸ CPMSAB, publicado en Suplemento del Registro Oficial No. 308 de 11 de mayo de 2023.

el proceso de ascensos del personal operativo, siendo este un derecho de los servidores bomberiles del país, razón por la cual y en vista que existen varios servidores que cumplen con los requisitos para beneficiarse del proceso de ascensos mediante el respectivo concurso de méritos y oposición conforme lo dicta la norma y que es detallada en los fundamentos de derecho que sustentan el presente informe.

(...) Con estos antecedentes, en base a la normativa legal citada y en vista de la obligatoriedad de aplicación de la Resolución Nro. SGR-017-2023, expedida por (sic) LA Secretaría de Gestión de Riesgos, así como el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, la institución actuando en base a su autonomía determinada en los artículos 274 del COESCOPE en concordancia a lo dispuesto en el artículo 140 del COOTAD, debe actuar en base a su autonomía administrativa, financiera y operativa para el desarrollo de sus obligaciones y funciones, y de este modo realizar el proceso de ascensos del personal operativo del Cuerpo de Bomberos de Cayambe, en razón que es un derecho de las y los servidores de la institución". (Énfasis añadido).

A fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios Nos. 11860, 11861 y 11862, de 16 de junio de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó al Ministerio del Trabajo (en adelante, "MDT"), al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cayambe (en adelante, "GADM Cayambe") y al Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, "MEF"), que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de la consulta. Con oficio No. 12112 de 7 de julio de 2025, dirigido al GADM de Cayambe se insistió en dicho requerimiento, sin que hasta la presente fecha hayan contestado.

Los requerimientos fueron atendidos por las siguientes entidades: i) el MEF con oficio No. MEF-CGAJ-2025-0060-O. de 19 de junio de 2025, recibido en este organismo el mismo día; ii) por el MDT con oficio No. MDT-SN-2025-0507-O. de 20 de junio de 2025, ingresado en el correo institucional de este organismo el 23 del mismo mes y año. El MEF se abstuvo de emitir pronunciamiento jurídico sobre el fondo.

Por su parte, el criterio jurídico del MDT, además de las normas señaladas anteriormente, citó los artículos 82 de la CRE; 83 de la LOSEP; 1, 2 numeral 5 letra c), 4, 8, 28, 220, 275, Disposición Transitoria Cuarta y Disposición Final del COESCOPE; y, 32 de la Ley Contra Incendios⁹ (en adelante, "LCI"), manifestando y concluyendo:

"2.- PRONUNCIAMIENTO

(...) el Ministerio del Trabajo con la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y el Ministerio de Economía y Finanzas tienen la obligación de homologar las remuneraciones de los bomberos señalando, únicamente, el piso y techo por cada grado. En este sentido, le corresponde a cada Gobierno Autónomo Descentralizado determinar

⁹ LCI, publicada en el Registro Oficial No. 815 de 19 de abril de 1979.



la Escala de Remuneraciones Mensuales Unificadas de su correspondiente Cuerpo de Bomberos en virtud de su real capacidad económica respetando dichos pisos y techos.

(...) Por lo tanto, los ascensos del personal deben responder a lo que establezca cada Plan de Carrera establecido por la entidad de seguridad ciudadana correspondiente y el Reglamento emitido por cada entidad del Cuerpo de Bomberos de conformidad a los parámetros mínimos fijados por el ente rector nacional. Se entiende que cuando el GAD defina las remuneraciones de los diferentes grados bomberiles, dentro de los pisos y techos establecidos por el Ministerio del Trabajo, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y el Ministerio de Economía y Finanzas, lo deberá realizar contando para el efecto con la disponibilidad presupuestaria para el efecto.

Es completa responsabilidad de la Unidad de Administración de Talento Humano institucional la correcta aplicación del marco jurídico ecuatoriano en cuanto a la administración del talento humano institucional” (énfasis añadido).

De lo expuesto, se observa que la entidad consultante y el MDT concuerdan que los Cuerpos de Bomberos deben observar el Plan de Carrera establecido por la entidad de seguridad ciudadana correspondiente y el Reglamento emitido por cada Cuerpo de Bomberos de conformidad con los parámetros mínimos fijados por el ente rector nacional. Asimismo, se señala que corresponde a la Unidad de Administración de Talento Humano institucional asumir la responsabilidad de ejecutar el proceso de ascensos de su personal con base en las normas vigentes. El MDT añade que, una vez que el GAD correspondiente defina las remuneraciones de los diferentes grados bomberiles, dentro de los pisos y techos establecidos por el Ministerio del Trabajo, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y el Ministerio de Economía y Finanzas, deberá actuar con la disponibilidad presupuestaria para el efecto.

2. Análisis. –

Para el estudio de la consulta planteada, el análisis desarrollará los siguientes puntos: *i)* La carrera y ascenso de los servidores de Cuerpos de Bomberos; y, *ii)* El financiamiento y los límites de gasto de los Cuerpos de Bomberos.

2.1. La carrera y ascenso de los servidores de Cuerpos de Bomberos. -

El artículo 82 de la CRE 82 determina que el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. A su vez, el artículo 226 dispone que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley.

Por su parte, el segundo inciso del artículo 389 de la CRE establece que el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos está compuesto por las unidades de gestión de riesgo

de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional, correspondiendo al Estado ejercer *“la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley”*.

En concordancia, el artículo 55, literal m) del COOTAD otorga a los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos (en adelante *“GAD municipales”*) la competencia exclusiva de *“Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”*. Así, el artículo 140 ibidem prevé que los cuerpos de bomberos del país serán considerados como entidades adscritas a los GAD municipales, *“quienes funcionarán con autonomía administrativa y financiera, presupuestaria y operativa, observando la ley especial y normativas vigentes a las que estarán sujetos”*.

A su vez, el artículo 6, numeral 10 del COESCOP, entre las características generales de las entidades de seguridad reguladas por dicho cuerpo legal, señala que ejercerán sus funciones con sujeción a las normas vigentes *“que regulan sus derechos y obligaciones, sistemas de ascensos y promociones basado en los méritos; con criterios de equidad, no discriminación, estabilidad y profesionalización (...)”*.

En concordancia, los artículos 8 y 220 del COESCOP determinan que la carrera de las entidades de seguridad ciudadana es un sistema que *“regula la selección, ingreso, formación, capacitación, ascenso, estabilidad, evaluación y permanencia en el servicio”*. Para el efecto, dichas entidades deberán definir un Plan de Carrera que contendrá, en lo principal, los procesos de formación académica profesional y especialización, así como los *“mecanismos y criterios de promoción y evaluación de desempeño de las actividades a su cargo”*, según lo prevé el artículo 28 ibidem.

En este orden de ideas, el inciso primero del artículo 22 del COESCOP prescribe que *“(...) Los procesos de ascensos se determinarán de acuerdo a las necesidades institucionales establecidas por el responsable del área operativa correspondiente, en base a la existencia de las vacantes orgánicas y disponibilidad presupuestaria, mismas que serán autorizadas por la Máxima Autoridad del Cuerpo de Bomberos”* (énfasis añadido).

Al respecto, la Procuraduría General del Estado, mediante oficio No. 07217, de 27 de diciembre de 2019, se pronunció respecto del proceso de ascenso del personal de entidades de seguridad ciudadana, previsto en los artículos 227 y 228 del COESCOP, y precisó que:

“El ascenso del personal de las entidades complementarias consta regulado en el artículo 227 del COESCOP, ubicado en el Capítulo Tercero, Título I. del Libro IV de ese código que, al efecto, prevé en forma general que se realice a través de concurso de méritos y oposición, agregando que el procedimiento para la evaluación de los requisitos se establecerá en el reglamento que para el efecto emita el ‘ente rector local según corresponda’.



Adicionalmente, el artículo 228 del COESCOP establece que la 'Comisión de Calificación y Ascensos' es un cuerpo colegiado que tiene como objetivo 'realizar el procedimiento de evaluación y promoción de ascensos para cubrir plazas vacantes de los distintos grados de personal directivo y operativo' (...).

*(...) De lo expuesto se observa que la **Comisión de Calificación y Ascensos** de las entidades complementarias de seguridad ciudadana, es un cuerpo colegiado responsable del Procedimiento de evaluación y promoción de ascensos del personal de carrera de esas entidades que se integra en la forma prevista por el artículo 229 del COESCOP, que constituye norma general, y que, en el caso de las entidades adscritas a los GAD, como son los Cuerpos de Bomberos, según el artículo 227 del COESCOP, **la rectoría local es competencia del respectivo GAD municipal**, el cual tiene facultad normativa para el pleno ejercicio de sus competencias" (énfasis añadido).*

Así también, el artículo 22 de la Ley de Defensa contra Incendios¹⁰ (en adelante, "LDCI"), agrega que *"Los ascensos se harán de grado en grado, cumplidos los requisitos correspondientes **siempre que exista vacante dentro del Escalafón**" (énfasis añadido).*

Adicionalmente, el artículo 230 del COESCOP determina que *"Si una persona acredita el cumplimiento de todos los requisitos para el ascenso, aprueba el curso respectivo pero **no existe la vacante orgánica, esta continuará en servicio en el grado que ostenta hasta que exista la misma**" (énfasis añadido).*

Con relación a los servicios que prestan los Cuerpos de Bomberos, el artículo 275 del COESCOP dispone que el servicio de prevención, socorro, y extinción de incendios *"es parte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos"*, cuya rectoría ejerce la autoridad nacional competente (actualmente denominada Secretaría de Gestión de Riesgos). Añade que la gestión del servicio contra incendios corresponde a los GAD municipales dentro de su jurisdicción, en articulación con las políticas, normas y disposiciones que emita el referido ente rector.

En este marco, la Secretaría de Gestión de Riesgos emitió la Resolución No. SGR-017-2023, que en su capítulo VI establece las directrices para el concurso de méritos y oposición correspondiente al proceso de ascensos del personal operativo. En relación a la estructura institucional, el segundo inciso del artículo 9 de dicha resolución señala que *"La estructura organizacional se encontrará definida en el Estatuto Orgánico por Procesos institucional, instrumento que conforme lo establece la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, deberá ser aprobado por cada Cuerpo de Bomberos, a través del Comité de Administración y Planificación"*, en concordancia con el artículo 282 del COESCOP.

¹⁰ Artículo reformado por ley publicada en Registro Oficial No. 984 de 22 de julio de 1992; reformado por ley publicada en Registro Oficial No. 952 de 23 de mayo de 1996; por la ley publicada en Registro Oficial No. 99 de 9 de junio del 2003; reformado por ley publicada en el Suplemento del Registro No. 418 de 16 de enero del 2015; y, sustituido por artículo único de publicada en el Suplemento del Registro Oficial Suplemento No. 87 de 26 de septiembre del 2017.

De lo expuesto se concluye que: *i)* los GAD municipales tienen la competencia exclusiva de gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; *ii)* los cuerpos de bomberos del país funcionan como entidades adscritas a los GAD municipales, con autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa, observando la ley especial y normativas vigentes a las que estarán sujetos; *iii)* la planificación de carrera, niveles de gestión, estructura organizacional de los Cuerpos de Bomberos debe ser aprobada por cada entidad, a través de su respectivo Comité de Administración y Planificación; *iv)* los procesos de ascensos se determinarán de acuerdo con las necesidades institucionales establecidas por el responsable del área operativa correspondiente, con base en la existencia de las vacantes orgánicas y disponibilidad presupuestaria.

2.2. Financiamiento y límites de gasto de los Cuerpos de Bomberos. -

El artículo 164 del COOTAD establece que *“Las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente a fin de alcanzar el buen vivir de la población, procurando la estabilidad económica”*. En particular, respecto del manejo de los recursos públicos, endeudamiento y de la cooperación por parte de los GAD, señala el artículo antes indicado que deben observar las reglas fiscales acorde a *“la ley que regule las finanzas públicas e incorporarán procedimientos eficaces que garanticen la rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el uso y manejo de los recursos financieros”*.

En este contexto, el primer inciso del artículo 166 *ibídem* dispone: *“Toda norma que expida un gobierno autónomo descentralizado que genere una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente”* (énfasis añadido).

Con relación a las fuentes de financiamiento de los Cuerpos de Bomberos, el artículo 32 de la LDCI se refiere a la contribución mensual en el servicio de energía eléctrica y señala que:

“Art. 32.- Además de los recursos económicos señalados por leyes especiales, los cuerpos de bomberos tendrán derecho a una contribución adicional mensual que pagarán los usuarios finales del servicio público de energía eléctrica, en la siguiente escala:

- 1. El equivalente al cero punto cincuenta por ciento (0.50%) de la remuneración básica mínima unificada del trabajador en general, a los medidores de servicio residencial o particular;*
- 2. El equivalente al uno punto cinco por ciento (1.5%) de la remuneración básica mínima unificada del trabajador en general, a los medidores destinados al servicio comercial; y,*
- 3. El equivalente al tres por ciento (3%) de la remuneración básica mínima unificada del trabajador en general, a los medidores destinados a los pequeños industriales; y el equivalente al seis por ciento (6%)*

(...) Los recursos provenientes de la contribución adicional que se señala en los incisos anteriores, se distribuirán en los siguientes porcentajes: 30% para incrementos



salariales; 10% para capacitación y entrenamiento; 50% para equipamiento; y, 10% para el seguro de vida y accidentes del personal bomberil” (énfasis añadido).

Por su parte, el artículo 1 del Reglamento de aplicación a los Arts. 32 y 35 de la Ley de Defensa contra Incendios reformada¹¹ (en adelante “*Reglamento Arts. 32 y 25 LDCI*”) señala que “*En los presupuestos anuales de ingresos y egresos, los cuerpos de bomberos no podrán destinar más del 30% de los ingresos provenientes de la partida ‘servicios de alumbrado eléctrico’, en el pago de remuneraciones*” (énfasis añadido).

Al comparar ambas disposiciones, se evidencia una diferencia sustancial en el alcance del límite del 30%. Mientras el artículo 32 de la LDCI asigna ese porcentaje de manera específica al rubro de “incrementos salariales”, el reglamento amplía su aplicación al “pago de remuneraciones” en general, lo que puede incluir sueldos ordinarios, ascensos o cualquier otra clase de retribución.

Esta divergencia obliga a examinar el principio de jerarquía normativa y los límites de la potestad reglamentaria. Sobre este punto, la Procuraduría General del Estado, mediante oficio No. 11094, de 10 de abril de 2025, se pronunció en los siguientes términos:

“De conformidad con el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador, la jerarquía normativa aplicable al ordenamiento jurídico ecuatoriano se atenderá en el siguiente orden:

‘Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior’ (énfasis corresponde al texto citado).

De la norma citada se desprende que las leyes orgánicas prevalecen jerárquicamente sobre decretos y reglamentos, y demás actos o resoluciones de la administración pública. Por lo antes mencionado, las disposiciones de rango inferior no pueden contradecir ni modificar las obligaciones derivadas de la Ley.

¹¹ Reglamento Arts. 32 y 25 LDCI, expedido mediante Acuerdo Ministerial No. 586, publicado en el Registro Oficial No. 140 de 5 de agosto de 2003.

Respecto de la posibilidad de reformar una ley orgánica mediante una norma reglamentaria, Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández¹² señalan lo siguiente:

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

(...) Adicionalmente, el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución señala como atribución exclusiva de la Asamblea Nacional;

'Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:

(...)

*6. Expedir, codificar, **reformar y derogar las leyes**, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio (...)' (énfasis corresponde al texto citado).*

*Por tanto, los principios de jerarquía normativa y de legalidad, **delimitan la potestad reglamentaria, restringiéndola al desarrollo y aplicación de la ley, sin que pueda suponer 'reformar', sustitución o modificación.** Esta última facultad es exclusiva de la Asamblea Nacional" (énfasis añadido).*

Adicionalmente, el numeral 1 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹³ (en adelante, "LOGJCC") establece reglas para la solución de antinomias previendo que "Cuando existan contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior". Por su parte, los numerales 4 y 5 disponen lo siguiente: "Las normas se entenderán a partir de las cambiantes situaciones que ellas regulan, con el objeto de no hacerlas inoperantes o ineficientes o de tornarlas contrarias a otras reglas o principios constitucionales", y que "deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía".

Aplicando lo anterior al caso en estudio, el artículo 32 de la LDCI establece expresamente que máximo el 30% de la contribución mensual en el servicio público de energía eléctrica se destinará al financiamiento de incrementos salariales. Al tratarse de una norma contenida en una ley, dicho alcance no puede ser alterado por disposiciones reglamentarias, como la contenida en el artículo 1 del Reglamento Arts. 32 y 35 LDCI, expedido mediante Acuerdo Ministerial 586 del entonces Ministerio de Bienestar Social.

¹² Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, 14ª Edición, Editorial Civitas, Madrid, 2010, pág. 176.

¹³ 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.



De la normativa analizada se desprende que: *i)* acorde al principio de jerarquía normativa, en caso de antinomia corresponde aplicar la norma jerárquicamente superior, conforme las reglas previstas en la LOGJCC; *ii)* la potestad reglamentaria permite el desarrollo y aplicación de una ley a través de la emisión de reglamentos, siempre que estos no contravengan ni alteren lo previsto en la ley; *iii)* la LDCI fija de forma clara y específica que un máximo del 30% de la contribución adicional establecida debe destinarse exclusivamente a incrementos salariales; finalidad que no puede ser modificada por una norma de inferior jerarquía.

3. Pronunciamiento . –

En atención a los términos de la consulta se concluye que el artículo 32 de la Ley de Defensa Contra Incendios establece de manera expresa que hasta el treinta por ciento (30%) de los recursos provenientes de la contribución mensual en el servicio público de energía eléctrica debe destinarse al financiamiento de incrementos salariales, dentro de los cuales se incluyen los ascensos del personal bomberil al implicar un aumento en la remuneración. En consecuencia, el artículo 1 del Reglamento de aplicación a los artículos 32 y 35 de dicha ley no puede extender ese límite al pago general de remuneraciones, ya que ello contravendría el principio de jerarquía normativa previsto en el artículo 425 de la Constitución de la República.

En cualquier caso, el proceso de ascenso del personal bomberil de carrera deberá observar el Plan de Carrera aprobado por la entidad de seguridad ciudadana correspondiente y el reglamento interno del Cuerpo de Bomberos, conforme los parámetros mínimos establecidos por el ente rector nacional. Asimismo, la determinación de las remuneraciones deberá respetar los pisos y techos fijados por el Ministerio del Trabajo, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y el Ministerio de Economía y Finanzas, y ejecutarse únicamente cuando exista vacante en la estructura organizacional y disponibilidad presupuestaria.

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. Econ. Sariha Belén Moya Angulo
Ministra de Economía y Finanzas

Abg. Ivonne Núñez Figueroa
Ministra del Trabajo

Oficio N° 12973

Quito D.M., 05 de septiembre de 2025

Ingeniero
Roberto Xavier Luque Nuques
MINISTRO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS
Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. MTOP-MTOP-25-291-OF, de 6 de julio de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se formularon las siguientes consultas:

“1. En el contexto de la expedición de una tasa que regule el aprovechamiento especial de un bien de dominio público y en cumplimiento del principio de equidad y suficiencia recaudatoria previstos en el artículo 5 del Código Tributario: ¿deben los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales motivar sus actos normativos con aspectos técnicos que permitan sustentar el valor tarifario de la misma?”

2. Teniendo en cuenta que el artículo 16 del Código Tributario exige que el hecho generador sea específico para cada tributo, ¿las tasas municipales que regulan el aprovechamiento especial de un bien de dominio público pueden compartir el mismo hecho generador con otro tributo existente dentro del ámbito portuario?”

3. Considerando que el artículo 29 numeral 1 del Código Tributario establece que la calidad de agente de retención deviene de un mandato legal, disposición reglamentaria u orden administrativa, ¿una norma infralegal, tal como una ordenanza municipal, puede atribuir a otra institución pública la calidad de agente de retención de una tasa municipal que regula el aprovechamiento especial de un bien de dominio público?”

Frente a ello, se expone lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se depende que:

El informe jurídico contenido en oficio No. MTOP-CGJ-2025-331-ME, de 3 de julio de 2025, suscrito por el Coordinador General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (en adelante “*MTOP*”), fundamentó sus conclusiones en los artículos 76 numeral 7, letra l), 227, 237, 300 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “*CRE*”); 8, 9, 65, 89, 99, 104, 105 y 106 del Código Orgánico Administrativo² (en adelante “*COA*”); 329 del Código Orgánico General de Procesos³ (en adelante “*COGEP*”); 171, 172 y 417 letra h) del

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

² COA, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 07 de julio de 2017.

³ COGEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 506 de 22 de mayo de 2015.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁴ (en adelante “COOTAD”); 5, 15, 16, 29, 69 y 71 del Código Tributario⁵ (en adelante “CT”); así como en las sentencias No. 40-16-IN/21 y No. 46-18-IN/23, de 2 de junio de 2021 y 6 de septiembre de 2023, respectivamente, y manifestó:

“3. PRONUNCIAMIENTO

(...) La naturaleza jurídica de las tasas, orientada a la recuperación de costos por el aprovechamiento especial de un bien público, junto con la exigencia de justificación técnica para el valor tarifario, implica que los GAD Municipales deberán sustentar el valor de las tasas a crearse con base en aspectos técnicos (como un estudio de costos del servicio o el valor del aprovechamiento), a fin de asegurar que la tarifa sea equivalente al beneficio recibido o al costo incurrido por la administración, y así cumplir con el principio de equidad tributaria.

(...) Desde una perspectiva jurídica, la viabilidad depende de si la definición del hecho generador en la ordenanza municipal, es lo suficientemente específica y conceptualmente distinta de la que sustenta la exigibilidad de las tarifas portuarias, a pesar de basarse en actividades físicas similares de los buques. El artículo 16 del Código Tributario exige especificidad para cada tributo, no necesariamente que las actividades subyacentes sean completamente diferentes.

(...) Si bien la ordenanza es el instrumento legal adecuado para regular tributos municipales, la atribución de la calidad de agente de retención a otra institución pública externa (como por ejemplo una Superintendencia Petrolera) mediante una ordenanza municipal podría ser cuestionada si no existe una ley nacional o un acuerdo interinstitucional de nivel superior que respalde esta obligación.

(...) si bien una ordenanza municipal es el instrumento adecuado para designar agentes de retención para tributos municipales, su idoneidad para atribuir la obligación a otra institución pública que no le es jerárquicamente subordinada, sin una base legal nacional o un acuerdo previo, requeriría de una justificación adicional que las fuentes proporcionadas no detallan completamente” (lo subrayado me corresponde).

A fin de contar con mayores elementos de análisis para atender sus consultas, este organismo solicitó mediante oficios No. 12127, 12128 y 12129, de 7 de julio de 2025, los criterios jurídicos de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante “AME”); del Servicio de Rentas Internas (en adelante “SRI”); y, de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (en adelante “SOT”), respectivamente.

Mediante oficios No. 12482, 12483 y 12484, de 24 de julio de 2025, este organismo reiteró dichos requerimientos al SRI, a la SOT y a la AME, sin haber recibido respuesta por parte del SRI ni de la AME.

El requerimiento fue atendido por el Coordinador General de Asesoría Jurídica de la SOT, mediante oficio No. SOT-CGAJ-2025-0010-O, de 25 de julio de 2025, ingresado en la misma fecha, al cual se adjuntó el informe jurídico No. CGAJ-DAJU-IJ-2025-019, de 22 de julio del mismo año.

⁴ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

⁵ CT, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 38, de 14 de junio de 2005.

Este informe, además de reiterar las normas previamente referidas, incorporó los artículos 31, 213, 226, 233, 264 numerales 1 y 2, 276 numeral 6, 389 numeral 3 y 415 de la CRE; 4, 5, 6, 7, 54 letras a), f), k) y m), 55 letras b) y e), 57 letras a), b), c) y d), 60 letra e), 84 letra k), 106, 136, 144, 166 y 186 del COOTAD; 95, 96 numerales 1, 2, 3, 5 y 8, y 98 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo⁶ (en adelante “LOOTUGS”); 27 y 38 del Reglamento a la LOOTUGS⁷ (en adelante “RLOOTUGS”); 4 numeral 4, 9 numeral 16, 14 y 118 de la Ley Orgánica de Navegación, Gestión de la Seguridad y Protección Marítima y Fluvial en los Espacios Acuáticos⁸ (en adelante “LONGS”); 9 numerales 3, 4 y 5, 10, 12, 14, 25, 27 numerales 9 y 10, 160, 161 y 192 del Código Orgánico del Ambiente⁹ (en adelante “CO Ambiental”); 4 y 758 del Reglamento al COA Ambiental¹⁰ (en adelante “RCO Ambiental”); y la sentencia No. 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, de la Corte Constitucional del Ecuador. Con base en dicho marco normativo, la SOT se abstuvo e indicó que:

“(…) la autonomía reconocida a los GAD en el COOTAD les otorga la plena facultad para regular, a través de ordenanzas, la creación y gestión de tasas y contribuciones, siempre que estas se encuentren respaldadas en su marco competencial y en estudios técnicos que permitan su adecuada motivación. Cualquier interferencia externa en esta facultad, salvo por las causales expresas previstas en la Constitución o la ley, supondría una vulneración directa a su autonomía política, administrativa y financiera. Por tanto, no solo tienen el derecho, sino también el deber de fundamentar sus decisiones normativas con criterios técnicos y de legalidad, sin requerir validación previa por parte de otras autoridades del Estado.

(…) En este contexto, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, al ejercer su potestad normativa para emitir ordenanzas que establecen tarifas, tasas o contribuciones, se encuentran igualmente sometidos al deber constitucional de motivación. La fijación de un valor tarifario no puede ser arbitraria ni meramente declarativa; por el contrario, debe fundarse en estudios técnicos, análisis económicos, costos reales del servicio y criterios de equidad y sostenibilidad, que constituyan los elementos fácticos indispensables para sustentar la decisión. La Corte ha sido enfática en señalar que la ausencia de tales elementos equivale a una motivación inexistente o insuficiente, lo que conlleva la nulidad del acto normativo.

(…) 4. CONCLUSIÓN. –

- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados ejercen una autonomía política, administrativa y financiera, reconocida por la Constitución y desarrollada en el COOTAD, que les otorga la facultad normativa para crear, modificar, exonerar o suprimir tasas y contribuciones especiales. Esta potestad se materializa mediante ordenanzas municipales, las cuales deben estar debidamente motivadas en estudios técnicos y jurídicos, conforme a los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.*
- La Corte Constitucional ha establecido, a través de su jurisprudencia —en especial en la Sentencia No. 1158-17-EP/21—, que la motivación de todo acto normativo*

⁶ LOOTUGS, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 790 de 05 de julio de 2016.

⁷ RLOOTUGS, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 460 de 03 de abril de 2019.

⁸ LONGS, publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 472 de 14 de junio de 2021.

⁹ COA, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 983 de 12 de abril de 2017.

¹⁰ RCOA Ambiental, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 507 de 16 de abril de 2024.

debe contener una fundamentación fáctica y normativa suficiente. En el caso de tasas o contribuciones, esta motivación debe incorporar elementos técnicos que respalden el valor tarifario fijado y el hecho generador que lo origina, con el fin de garantizar el debido proceso y evitar actos arbitrarios o carentes de sustento jurídico.

- *Si bien corresponde exclusivamente a los GAD determinar los hechos generadores de las cargas impositivas dentro de su jurisdicción, dicha facultad debe ejercerse bajo estándares de transparencia, motivación técnica y adecuación normativa, sin que ello implique una competencia de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial para verificar o pronunciarse sobre la validez del valor establecido o la pertinencia del tributo creado” (lo subrayado me corresponde).*

Por otra parte, mediante oficio No. 917012025OJUR0003265 de 8 de agosto de 2025, recibido el mismo día, el Subdirector General de Cumplimiento Tributario del SRI remitió su criterio jurídico, en el que, además de las previamente citadas, incluyó los artículos 1, 2 numerales 1 y 2 de la Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas¹¹ (en adelante “LCSRI”); 1, 3, 17, 65, 135 del CT; 56, 566, 567, 568 del COOTAD; y, 18, 23 y 100 del COA. Con base en dichas normas, el SRI concluyó lo siguiente:

“En consideración a la primera pregunta, con relación a la naturaleza jurídica de la tasa a partir de su configuración como tributo, en específico, así como a los caracteres que la componen, la Corte Constitucional del Ecuador se ha pronunciado en la sentencia 65-17-IN/21 en los siguientes términos:

‘Las tasas son tributos vinculados a un determinado accionar estatal. Por tanto, su hecho generador consiste en la realización de una actividad por parte del Estado como: 1) la prestación de un determinado servicio público colectivo; 2) la ejecución de una actividad administrativa individualizada, 3) la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público.’¹²

Señala entre otras cosas que la tasa, como tributo, ostenta ciertas características particulares. En primer lugar, la tasa es en realidad una prestación y no una contraprestación. Para el contribuyente, la tasa es una prestación que debe satisfacerse como consecuencia de una determinación normativa.

En segundo lugar, señala que la tasa como tributo se fundamenta en el principio de provocación y recuperación de costos. Este principio derivaría en que la tasa no esté encaminada a generar una utilidad o beneficio económico para el ente público que la establece. Tiene como finalidad la recuperación de los costos generados por la prestación del servicio, la ejecución de la actividad administrativa o la utilización privativa de un bien de dominio público.

En tercer lugar, la tasa también se fundamenta en el principio de equivalencia. De este principio se desprende que el valor de la tasa debe ser equivalente a la cuantía de la actividad pública que la genera.

¹¹ LCSRI, publicado en el Registro Oficial 206 del 02 de diciembre de 1997.

¹² CCE, sentencia 65-17-IN, 15 de noviembre de 2023, pág. 11-12.

(...) Consecuentemente, es importante considerar que de conformidad con lo previsto en la Constitución de la República, en concordancia con lo previsto en el Código Orgánico Administrativo – COA, los organismos que conforman el sector público deberán emitir sus actos motivadamente, en ese sentido, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales deberían calificar los hechos relevantes para la adopción de su decisión, incluyendo aspectos técnicos que permitan sustentar los aspectos más relevantes de la creación de la tasa.

En cuanto a la segunda inquietud, corresponde mencionar que, si bien el hecho generador se constituye en un elemento esencial en la configuración del tributo, y que a cada uno le corresponde de manera particular un hecho generador previsto en Ley, no es menos cierto que en una misma operación económica podrían concurrir varios tributos (impuestos, tasas o contribuciones especiales) causándose sobre un mismo objeto imponible. En ese sentido, pueden existir varios tributos que compartan el mismo hecho generador, conforme señala en su consulta (por ejemplo, las transferencias de bienes pueden estar gravadas con IVA e ICE; la propiedad de un vehículo puede estar gravado con impuesto al rodaje, impuesto ambiental e impuesto a la propiedad de vehículos motorizados; los inmuebles pueden estar gravados con impuesto predial rústico e impuesto a las tierras rurales, etc.).

(...) En cuanto a la tercera pregunta, considerando lo previsto en el numeral 1 del artículo 29 del Código Tributario, se entiende por agentes de retención a las personas naturales o jurídicas que, en razón de su actividad, función o empleo, estén en posibilidad de retener tributos y que, por mandato legal, disposición reglamentaria u orden administrativa, estén obligadas a ello. En tal sentido, a través de una norma infralegal, tal como una ordenanza municipal, se podría atribuir a un sujeto pasivo la calidad de agente de retención de una tasa municipal” (lo subrayado me corresponde).

En atención a lo expuesto, se advierte que la entidad consultante, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y el SRI, coinciden respecto de la primera consulta en que la creación de tasas mediante actos normativos debe sustentarse en fundamentos jurídicos y técnicos suficientes, de manera que se cumpla con los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Respecto de la segunda consulta, el informe del MTOP sostiene que el hecho generador previsto en una ordenanza municipal debe definirse de forma específica y diferenciada, incluso cuando se relacione con actividades físicas similares a las que motivan otros tributos. Por su parte, la SOT no se pronuncia sobre este punto al considerar que no está dentro de su ámbito de competencia. En cambio, el SRI indica que una misma actividad económica puede ser objeto de múltiples tributos, como impuestos o tasas.

Finalmente, respecto de la tercera consulta, tanto el MTOP como la SOT coinciden en que la atribución de obligaciones a instituciones públicas distintas al propio GAD requiere respaldo normativo de nivel legal o, en su defecto, un acuerdo interinstitucional que sustente dicha atribución. Esta perspectiva es complementada por el SRI, al señalar que una ordenanza municipal puede designar como agentes de retención a personas naturales o jurídicas, siempre que su actividad económica permita dicha función.

2. Análisis.-

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado en las consultas, el análisis desarrollará los siguientes puntos: *i) Competencia de los GAD para crear tributos y el deber de motivación; ii) El hecho generador, objeto y determinación de las tasas, y; iii) La designación de agentes de retención.*

2.1. Competencia de los GAD para crear tributos y el deber de motivación.-

El artículo 226 de la CRE señala que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, los servidores públicos y las personas que actúan en virtud de una potestad estatal *“ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley”*. En concordancia, el artículo 227 *ibídem* dispone que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de *“eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”*.

Por su parte, el artículo 301 de la CRE desarrolla el principio de reserva de ley en materia tributaria y prevé que: *“Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones”,* especificando que: *“Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”* (lo subrayado me corresponde).

Según el artículo 1 del CT, este cuerpo normativo regula las relaciones jurídicas provenientes de los tributos entre los sujetos activos y los contribuyentes o responsables, y resulta aplicable a todos los tributos – nacionales, provinciales, municipales o locales – así como a las situaciones que se deriven o se relacionen con ellos. El mismo artículo define al tributo como prestación pecuniaria exigida por el Estado, a través de entes nacionales o seccionales, como consecuencia de la realización del hecho imponible previsto en la ley, con el objetivo de satisfacer necesidades públicas, añadiendo que: *“Los tributos son: impuestos, tasas y contribuciones especiales”* (lo subrayado me corresponde).

De manera complementaria, el artículo 3 del CT reitera que: *“Sólo por acto legislativo de órgano competente se podrán establecer, modificar o extinguir tributos”,* señalando expresamente que *“Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”*.

En ejercicio de dicha potestad, el numeral 5 del artículo 264 de la CRE prevé la siguiente facultad de los GAD: *“Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras”*, disposición que se encuentra en armonía con lo previsto en la letra e) del artículo 55 del COOTAD. Adicionalmente, la letra c) del artículo 57 del mismo cuerpo normativo establece que corresponde al concejo municipal: *“Crear, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute”*.

En lo relativo a los supuestos que habilitan la creación de tributos municipales, el artículo 186 del COOTAD dispone que los GAD, *“mediante ordenanza podrán crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas”*, en razón de procesos de planificación o administrativos que incrementen el valor del suelo o la propiedad, del establecimiento o ampliación de servicios públicos a su cargo, del uso de bienes o espacios públicos, o *“en razón de las obras que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción”*. Asimismo, se faculta a estos niveles de gobierno a regular la captación de plusvalías.

En cuanto al procedimiento de aprobación normativa, el artículo 322 del COOTAD prevé que “*los concejos metropolitanos y municipales aprobarán ordenanzas*” regionales, provinciales, metropolitanas y municipales, respectivamente, “*con el voto conforme de la mayoría de sus miembros*”, luego de ser sometidas a dos debates realizados en días distintos. Además, se requiere que los proyectos de ordenanza se refieran “*a una sola materia y serán presentados con la exposición de motivos*” y contengan el articulado propuesto, así como la identificación de las normas que se derogan o reforman.

A partir del marco normativo descrito, puede afirmarse que: *i)* las instituciones del Estado, incluidos los GAD, deben actuar dentro de las competencias que les han sido atribuidas por la Constitución y la ley; *ii)* la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación y transparencia; *iii)* los GAD tienen competencia exclusiva para crear, mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales por los servicios que preste y obras que ejecute; y, *iv)* los proyectos de ordenanzas deben referirse a una sola materia y ser presentados con la exposición de motivos respectiva, a fin de ser sometidos a dos debates para su aprobación, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros.

2.2. El hecho generador, objeto y determinación de las tasas dentro del ámbito portuario

La obligación tributaria, según el artículo 15 del CT, “*es el vínculo jurídico personal, existente entre el Estado o las entidades acreedoras de tributos y los contribuyentes o responsables de aquellos, en virtud del cual debe satisfacerse una prestación en dinero, especies o servicios apreciables en dinero, al verificarse el hecho generador previsto por la ley*”.

En ese sentido, el artículo 16 del CT define al hecho generador como el “*presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo*”; y, el artículo 18 *ibidem* determina que dicha obligación “*nace cuando se realiza el presupuesto establecido por la ley para configurar el tributo*”.

Adicionalmente, el artículo 17 del CT establece que “*Cuando el hecho generador consista en un acto jurídico, se calificará conforme a su verdadera esencia y naturaleza jurídica, cualquiera que sea la forma elegida o la denominación utilizada por los interesados. Cuando el hecho generador se delimite atendiendo a conceptos económicos, el criterio para calificarlos tendrá en cuenta las situaciones o relaciones económicas que efectivamente existan o se establezcan por los interesados, con independencia de las formas jurídicas que se utilicen*” (lo subrayado me corresponde).

Este hecho generador, entendido como el presupuesto normativo que da origen a la obligación tributaria, constituye el punto de partida para analizar la creación y determinación de tasas por parte de los GAD. En el ámbito municipal, el artículo 65 del CT señala que la administración tributaria corresponde al Alcalde, y el artículo 71 establece que la recaudación debe realizarse “*en la forma o por los sistemas que la ley o el reglamento establezcan para cada tributo*”.

En cuanto a la competencia para emitir estas normas, el artículo 7 del COOTAD otorga a los GAD la facultad de dictarlas dentro de su circunscripción territorial, en el marco de lo dispuesto por la Constitución y la ley. A su vez, el artículo 54 establece competencias tales como la regulación del uso del espacio público, y el literal e) del artículo 55 los faculta para crear tasas mediante ordenanza. También, el artículo 55 literal j) – en concordancia con el artículo 430 del mismo Código – otorga la competencia para regular, autorizar y controlar el uso de playas, riberas, lechos de ríos y otras zonas hídricas.

De forma complementaria, el artículo 172 establece que tales tasas “no podrán duplicarse en los respectivos territorios”. Su aplicación debe guiarse por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, irretroactividad y suficiencia recaudatoria.

Sobre la determinación de estas tasas, el artículo 566 del COOTAD prevé que:

“Las municipalidades y distritos metropolitanos podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en este Código. Podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales o metropolitanos siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. A tal efecto, se entenderá por costo de producción el que resulte de aplicar reglas contables de general aceptación, debiendo desecharse la inclusión de gastos generales de la administración municipal o metropolitana que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio (...)” (subrayado añadido).

Este marco normativo ha sido desarrollado por la Corte Constitucional. En la sentencia No. 033-15-SIN-CC, se identifican dos hechos generadores válidos para la imposición de tasas por parte de los GAD:

“El primero de ellos es en relación a la prestación de un servicio público en el marco de las competencias en función de las cuales el Gobierno Municipal exige de los ciudadanos el pago de un monto económico, ante el servicio real o potencial que brinde dicho Gobierno, siempre que lo señale la ley, el monto o tarifa fijado para cumplir con la obligación tributaria y que guarde relación con el costo de producción de dichos servicios, bajo la idea de que la prestación realizada por el contribuyente no tenga como fin generar ganancias en beneficio de la municipalidad, sino simplemente cubrir el costo exacto que implique brindar dicho servicio.

Un segundo hecho generador por el cual un GAD municipal puede obtener ingresos tributarios a través de una tasa es precisamente la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público. Circunstancia que difiere de figuras jurídicas como el canon o arrendamiento en la medida en que estos son aplicables ante la utilización privativa de un bien público de uso particular o, evidentemente, de un bien privado. En este tipo de tasa, el GAD Municipal no presta ningún servicio, sino que autoriza a que los particulares hagan uso privativo y con fines comerciales de un espacio público de uso común. Precisamente, el hecho de que un particular ejerza actividades dentro de estos espacios, de manera exclusiva y diferencial al resto de personas, elimina el sentido de gratuidad que existe en el uso de estos espacios y lo deriva en el nacimiento de una obligación tributaria¹³” (subrayado añadido).

A su vez, en la sentencia No. 65-17-IN/21, la Corte definió las tasas como:

“(...) tributos vinculados a un determinado accionar estatal. Por tanto, su hecho generador consiste en la realización de una actividad por parte del Estado como: 1) la prestación de un determinado servicio público colectivo; 2) la ejecución de una actividad administrativa individualizada, 3) la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público.

¹³ Corte Constitucional, sentencia 033-15-SIN-CC, pág 39. Véase también en sentencia 021-15-SIN-CC.5

28. La tasa como tributo ostenta ciertas características particulares. En primer lugar, la tasa constituye una prestación y no una contraprestación. Para el contribuyente, la tasa es una prestación que debe satisfacerse como consecuencia de una determinación normativa. No consiste, por tanto, en una contraprestación derivada de un acuerdo de voluntades entre el contribuyente y el ente prestador del servicio o ejecutor de la actividad pública; como ocurre con los precios públicos.

29. En segundo lugar, la tasa como tributo se fundamenta en el principio de provocación y recuperación de costos. Este principio deriva en que la tasa no esté encaminada a generar una utilidad o beneficio económico para el ente público que la establece. Por el contrario, tiene como finalidad la recuperación de los costos generados por la prestación del servicio, la ejecución de la actividad administrativa o la utilización privativa de un bien de dominio público. En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, la tasa también se fundamenta en el principio de equivalencia. De este principio se desprende que el valor de la tasa debe ser equivalente a la cuantía de la actividad pública que la genera” (énfasis añadido).

En cuanto a los bienes de dominio público, el artículo 416 del COOTAD señala que éstos son aquellos destinados directamente a la prestación de servicios públicos y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Sin perjuicio de lo anterior, pueden ser aportados como capital para empresas públicas o mixtas, siempre que ello esté orientado a la prestación de servicios públicos dentro del ámbito competencial del GAD.

Ahora bien, para efectos de delimitar la potestad de los GAD en el ámbito portuario, es indispensable distinguir entre sus competencias y las atribuciones exclusivas del Estado central. El numeral 10 del artículo 261 de la Constitución atribuye al Gobierno Central la competencia exclusiva sobre “*el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos*”. Mientras que el artículo 314 establece que el Estado es responsable de la provisión de servicios públicos estratégicos, incluidos los de infraestructura portuaria.

Por su parte, los GAD municipales tienen facultades específicas relacionadas con el uso del espacio público. Así, el literal j) del artículo 55 del COOTAD – en concordancia con el artículo 430 del mismo cuerpo legal – establece que pueden “*regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, quebradas, cursos de agua, acequias y sus márgenes de protección, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley*” (énfasis añadido). Estas competencias deben ser interpretadas en su sentido literal, esto es, limitándose a aquello que está enunciado taxativamente en la norma antes indicada.

En consecuencia, de acuerdo con los parámetros establecidos por el CT, el COOTAD y la jurisprudencia constitucional, los GAD pueden establecer tasas dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales cuando:

- i) exista una prestación efectiva o potencial de un servicio público;
- ii) se ejecute una actividad administrativa individualizada; o,
- iii) se configure una utilización privativa de un bien de dominio público cuya titularidad o administración les corresponda. Adicionalmente, el monto de estas tasas debe guardar proporcionalidad con el costo real del servicio prestado o del uso autorizado, según lo dispuesto en el artículo 566 del COOTAD.

En este sentido, de las normas antes citadas se destaca que:

- a. De las facultades – privativas o concurrentes – de los GAD para regular, autorizar y controlar su uso, ni el paisaje marino ni el fondo escénico de las playas se enuncian entre ellas;
- b. Adicionalmente, no existe – en el ordenamiento jurídico ecuatoriano – definición, categorización ni calificación del paisaje marino ni fondo escénico como bien nacional de dominio público;
- c. De conformidad con la normativa ambiental vigente, la regulación del paisaje – en su sentido genérico – le corresponde al gobierno central a través de las entidades que este determine para el efecto; y,
- d. Para que cualquier entidad pueda imponer una obligación a terceros, en general, se requiere de la existencia de justificativos técnicos; y, una vez que se determinen dichos motivos o justificaciones, la cuantía de la carga debe ser proporcional a la contraprestación recibida (situación que no se evidencia de la lectura del contenido del informe jurídico de la entidad consultante). Así, se debe precisar que no se debe fundamentar la carga antes indicada en criterios subjetivos o arbitrarios.

Esta delimitación de competencias garantiza que no exista duplicidad de hechos generadores entre tributos creados por los GAD y aquellos cuya creación y administración corresponde al Gobierno Central. Así, no es posible que se configure una tasa municipal sobre un hecho generador que ya ha dado lugar a otro tributo estatal – como ocurre en ciertos aspectos del régimen portuario –, cuando dicho hecho se encuentra fuera del ámbito competencial del GAD o no corresponda a un uso privativo de un bien de dominio público.

De lo expuesto se desprende que: *i)* el hecho generador de un tributo es el presupuesto normativo que da origen a la obligación tributaria, conforme al Código Tributario; *ii)* las tasas, como tributos, se justifican cuando existe una prestación efectiva o potencial de un servicio público, la ejecución de una actividad administrativa individualizada, o el uso privativo de un bien público, siempre que dichas actividades correspondan a competencias del GAD; *iii)* el valor de las tasas debe guardar proporcionalidad con el costo real del servicio o del uso autorizado, según el artículo 566 del COOTAD; *iv)* la delimitación constitucional y legal de competencias permite establecer que corresponde al Estado central la regulación y administración del régimen portuario, conforme los artículos 261 y 314 de la Constitución; mientras que los GAD pueden establecer tasas únicamente respecto de hechos generadores vinculados a servicios, actividades o espacios que se encuentren dentro del ámbito de sus competencias.

2.3 Sobre los agentes de retención

El artículo 82 de la CRE establece el derecho a la seguridad jurídica que se *“fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*. Este principio se articula con lo dispuesto en el artículo 226 ibidem, que consagra el principio de legalidad, en virtud del cual los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley.

En materia tributaria, el artículo 29 del CT, en su numeral 1, define a los agentes de retención como aquellas personas naturales o jurídicas que, en razón de su actividad, función o empleo, estén en posibilidad de retener tributos, y que, *“por mandato legal, disposición reglamentaria u orden administrativa, estén obligadas a ello”*. Este precepto determina que la calidad de agente

de retención debe originarse en una habilitación legal expresa o en una designación emitida por la administración tributaria competente, dentro del marco normativo correspondiente.

El artículo 30 del CT establece que *“La responsabilidad de los agentes de retención o de percepción es directa en relación al sujeto activo y por consiguiente son los únicos obligados ante éste en la medida en que se haya verificado la retención o percepción de los tributos; y es solidaria con el contribuyente frente al mismo sujeto activo, cuando no se haya efectuado total o parcialmente la retención o percepción”*.

Adicionalmente, el artículo 71 del CT dispone que *“La recaudación de los tributos se efectuará por las autoridades y en la forma o por los sistemas que la ley o el reglamento establezcan para cada tributo. El cobro de los tributos podrá también efectuarse por agentes de retención o percepción que la ley establezca o que, permitida por ella, instituya la administración”* (subrayado me corresponde).

En el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el artículo 65 del CT – tal como fue citado previamente – señala que la administración tributaria corresponde al Prefecto Provincial o al Alcalde, quienes ejercerán esta atribución a través de los órganos administrativos competentes. Este mismo artículo precisa que tales órganos asumirán la administración de tributos no fiscales adicionales, de participación en tributos provinciales o municipales, o de aquellos cuya base de imposición derive de los tributos principales, incluso cuando su recaudación esté a cargo de otros entes.

En este orden de ideas, el artículo 71 ibidem agrega que, la recaudación de los tributos se efectuará por las autoridades *“y en la forma o por los sistemas que la ley o el reglamento establezcan para cada tributo”*, agregando que: *“El cobro de los tributos podrá también efectuarse por agentes de retención o percepción que la ley establezca o que, permitida por ella, instituya la administración”* (lo subrayado me corresponde).

En consecuencia, la designación de agentes de retención en materia tributaria exige habilitación normativa expresa, ya sea legal o reglamentaria, o, en su defecto, una disposición administrativa válida emitida por la autoridad competente de acuerdo con la ley. En el contexto de los tributos municipales, esta facultad recae exclusivamente en los órganos de la administración tributaria del respectivo GAD, y considerando lo previsto en el numeral 1 del artículo 29 del Código Tributario, se podría atribuir a un sujeto pasivo la calidad de agente de retención de una tasa municipal mediante ordenanza.

De conformidad con las disposiciones citadas, se concluye que: *i)* la designación de agentes de retención debe basarse exclusivamente en una habilitación legal expresa o en una disposición reglamentaria o administrativa dictada por autoridad competente dentro del marco normativo aplicable; *ii)* la administración tributaria de los GAD solo puede ejercer sus atribuciones respecto de los tributos creados en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales, conforme al CT y el COOTAD; *iii)* en virtud del artículo 29 del CT, la designación de agentes de retención debe recaer sobre sujetos pasivos del tributo cuya actividad económica permita razonablemente la retención del mismo. En este sentido, tal como ha sido señalado por el Servicio de Rentas Internas en su informe técnico, se podría atribuir a un sujeto pasivo la calidad de agente de retención de una tasa municipal; y, *iv)* la seguridad jurídica en el sector público exige que ninguna entidad imponga obligaciones a otra institución pública sin habilitación legal expresa, especialmente si dicha entidad no se encuentra bajo su dependencia ni dentro de su ámbito competencial.

3. Pronunciamento.-

En atención a los términos de la primera consulta se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 57 letra c), 566 y 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; y, 5 del Código Tributario, los concejos municipales deben observar que los proyectos de ordenanzas – que establezcan tasas por servicios o por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público de su titularidad– contengan la exposición de motivos (incluyendo aquellos fundamentos de carácter técnico) necesarios que justifiquen, entre otros aspectos, la existencia de una tasa o contribución; es decir, esta no puede fundamentarse en meros criterios subjetivos o arbitrarios. Adicionalmente, la cuantía de la carga debe ser proporcional a la contraprestación recibida.

Respecto de la segunda consulta, se concluye que, según lo previsto en los artículos 6, 15 y 16 del Código Tributario, los artículos 7, 54, 55, 172, 566 y 567 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y en aplicación de los artículos 261 y 264 de la Constitución de la República, las tasas municipales deben derivarse de un hecho generador que responda al ejercicio efectivo de competencias propias del nivel de gobierno local. Esta delimitación garantiza, por un lado, que la exacción corresponda a una efectiva contraprestación (esto es, la prestación de un servicio o la autorización para el uso o aprovechamiento de un bien) y, por otro lado, que no exista superposición de tributos entre diferentes niveles de gobierno. Adicionalmente, esto asegura que los GAD actúen únicamente dentro del marco de su competencia para establecer tasas dentro de su jurisdicción, de manera proporcional y legal; y, de las facultades – privativas o concurrentes – de los GAD para regular, autorizar y controlar su uso, ni el paisaje marino ni el fondo escénico de las playas se enuncian entre ellas.

Finalmente, en atención a la tercera consulta se concluye que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 29 numeral 1, 30, 65 y 71 del Código Tributario, así como los artículos 226 y 82 de la Constitución, una ordenanza municipal podría atribuir a otra persona – natural o jurídica – la calidad de agente de retención de una tasa municipal, siempre que éstos en razón de su actividad, función o empleo, estén en posibilidad de retener tributos.

El presente pronunciamento 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. Mgs. Pablo Ramiro Iglesias Paladines
Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

Econ. Damián Larco Guamán
Director General del Servicio de Rentas Internas

Oficio No. **13011**

Quito, DM. **8 SEP 2025**

Ingeniero
Vicente Ronal Moreno Anangonó
ALCALDE
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN
QUININDÉ
Quinindé.

De mi consideración:

Mediante oficio No. GADMCQ-A-2025-290, de 13 de junio de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 19 del mismo mes y año, se formularon las siguientes consultas:

“¿Si lo previsto en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito, Tránsito (sic) y Seguridad Vial, respecto de las garantías en la transportación de grupos de atención prioritaria, personas con discapacidad, adultos mayores de 65 años de edad, mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, es aplicable al servicio de transporte terrestre en la modalidad comercial de taxi convencional y mototaxi?”

¿Si lo previsto en el artículo 46 del Reglamento aplicativo a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, referente a las tarifas preferenciales, se aplica en el servicio de transporte terrestre modalidad comercial de taxi convencional y mototaxis, en favor de las niñas, niños, adolescentes, los estudiantes de los niveles básico y bachillerato, y las personas mayores de 65 años de edad?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico contenido en el memorando No. 0584-2025-PS-GADMQ, de 6 de junio de 2025, suscrito por el Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Quinindé (en adelante, “*GADM Quinindé*”), citó los artículos 1, 11, 35, 36, 37, 45, 66, 82, 85, 226, 227, 240, 264, 394 y 424 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “*CRE*”); 7, 55, 130, 322 y 338

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



del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante, “COOTAD”); 16, 48 y 57 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial² (en adelante, “LOTTTSV”); 3.a, 15, 30.2, 30.4, 30.5, 47, 48, 54, 57 y 70 de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial³ (en adelante, “LORLOTTTSV”); 1, 40, 42, 46, 62, 63, 293 y 295 del Reglamento a la Ley de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial⁴ (en adelante, “RLOTTTSV”); 1, 3 y 66 del Reglamento de Transporte Comercial de Pasajeros en Taxi con servicio Convencional y Servicio Ejecutivo⁵ (en adelante, “Reglamento de Transporte en Taxi”); 1 y 44 del Reglamento de Servicio de Transportación Terrestre Comercial de Tricimotos, Mototaxis o Similares⁶ (en adelante, “Reglamento de servicio de mototaxis”); 6, 7, 14, 15 y 17 de la Resolución No. 006-CNC-2012⁷ del Consejo Nacional de Competencias (en adelante “CNC”); 1 y 3 de la Resolución No. 003-CNC-2014⁸ aclaratoria de la Resolución No. 006-CNC-2012; y, 7, 8, 13, 18 y 23 de la Ordenanza de creación de la Unidad Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial⁹ (en adelante, “Ordenanza de Transporte de Quinindé”). Con base en esta normativa se concluyó lo siguiente:

“III. PRONUNCIAMIENTO

3.1. *Que la Constitución Política de la Republica del Ecuador, garantiza la igualdad ante la ley, debiendo por tanto, en materia de transporte prevalecer la equidad y accesibilidad en la prestación del servicio de transporte terrestre, con especial atención a personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres embarazadas, niños y adolescentes; a fin de que funcione una sociedad en igualdad de condiciones.*

3.2. *Que respecto del artículo 11 ‘Aplicación de la tarifa diferenciada’ del proyecto de ORDENANZA DE REGULACIÓN Y FIJACIÓN DE LA TARIFA DEL SERVICIO DE TRANSPORTE COMERCIAL EN TAXI CONVENCIONAL EN EL CANTÓN QUININDÉ, y artículo 9 ‘Aplicación de la tarifa diferenciada’ del proyecto de ORDENANZA DE REGULACIÓN Y FIJACIÓN DE LA TARIFA DEL SERVICIO DE TRANSPORTE COMERCIAL DE TRICIMOTOS (MOTOTAXI) EN EL CANTÓN QUININDÉ la Procuraduría Síndica del GAD Municipal de Quinindé, advierte que tales disposiciones se enmarcan en la Constitución Política del Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, su reglamento de aplicación, Resolución No. 006-CNC-2012 del Consejo Nacional de Competencias, y demás normativa aplicable, por ello, el GAD Municipal de Quinindé, está obligado a ejecutar directa y automáticamente los derechos y garantías constitucionales, adoptando, como lo está haciendo, medidas de acción afirmativa que promueve la igualdad real en favor de*

² LOTTTSV, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 398 de 7 de agosto de 2008.

³ LORLOTTTSV, publicada en el Quinto Suplemento del Registro Oficial No. 512 de 10 de agosto de 2021.

⁴ Reglamento LOTTTSV, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 731 de 25 de junio del 2012.

⁵ Reglamento de Transporte de Taxi, publicado en el Registro Oficial No. 642 de 27 de julio de 2009.

⁶ Reglamento de servicio de mototaxis, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial No. 280 de 24 de abril de 2012.

⁷ Resolución No. 006-CNC-2012, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 712 de 29 de mayo de 2012.

⁸ Resolución No. 003-CNC-2014, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 363 de 28 de octubre de 2014.

⁹ Ordenanza Transporte Quinindé, publicada en la Edición Especial del Registro Oficial de 13 de junio de 2014.



13011

personas con discapacidad, estudiantes, niños y niñas, personas mayores de 65 años, como titulares de derechos que se encuentran en situación de desigualdad. Derechos y garantías que deben ser aplicados directa e inmediatamente, por y ante cualquier servidor público y/o administrativo, aunque los legitimados no los invoquen expresamente, más aún cuando es obligación de las instituciones del Estado, sus organismos dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas, que actúen en virtud de una potestad estatal, hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

*3.3. Que esta Procuraduría Síndica del GAD Municipal de Quinindé, coincide y ratifica los fundamentos tanto de hecho como de derecho, expuestos mediante memorando No. GADAMCQ-DMTTTSVMH-SAAM-2025-456-M de 29 de mayo del 2025, por el señor Lcdo. Stalin Álava M., en calidad de Director de Tránsito Municipal, quien al referirse a consulta del señor Víctor Moncayo Vega, presidente nacional de la Federación Nacional de Transportistas en Tricimotos, Mototaxis del Ecuador - FNATTME-, quien en lo principal '**...se ratifica, en sostener que el planteamiento realizado para implementar tarifas diferenciadas (preferenciales), en los proyectos de ordenanzas propuestos para regular tarifas de transporte comercial en mototaxis, y taxis convencionales, por cuanto es viable legalmente, constituye una medida afirmativa en beneficio de los grupos de atención prioritaria del cantón Quinindé, respaldada por el ordenamiento constitucional vigente, por lo que recomienda al señor Alcalde y procurador Síndico tener en cuenta las siguientes recomendaciones...**'*

3.4. Que esta Procuraduría Síndica del GAD Municipal de Quinindé coincide y ratifica los fundamentos, tanto de hecho como de derecho, expuestos mediante Informe Jurídico No. 027-DJ-DMTTTSVMH-FERJM-025, de 07 de mayo de 2025, suscrito por el abogado Fidel E. Jarrin Mendoza, en calidad de Analista Jurídico DMTTTSVMH-GADMCQ, profesional del derecho, que luego de una amplia exposición de la norma y respectivo análisis, en lo principal colige:

- *En lo que respecta, al planteamiento de agregar en el artículo 3 del proyecto, las definiciones de 'taxi convencional' y 'taxímetro digital' (3.5.1), señala que es procedente su inclusión, por cuanto la definición tiene sustento legal en el artículo 62 del Reglamento a la LOTTTSV; artículo 2 del Acuerdo Ministerial No. 019-2021; Disposición General Quincuagésima novena de la LOTTTSV.*
- *En lo referente al planteamiento de agregar a continuación del literal b) del art. 7 del proyecto, 'la tarifa nocturna' (3.5.2), señala que 'no es procedente la inclusión del texto en mención, ...; (sic) lo cual resulta innecesario y ambiguo en razón que **de la revisión del referido proyecto de ordenanza se colige que el cálculo de la tarifa nocturna ya consta inmerso en el literal b, del artículo 13 del referido proyecto de ordenanza, cuyo cálculo se lo ha realizado en base a los lineamientos preestablecidos en los textos jurídicos que se encuentran en los considerandos del referido proyecto de ordenanza y que sirven de***

11081

sustento legal; de igual forma si se han aplicado las recomendaciones previstas en la Resolución No. 107-DIR-2014-ANT cuya publicación en el Registro Oficial data de la Edición Especial 241 de fecha miércoles 31 de diciembre de 2014.

- *En lo que respeta (sic) al primer punto del tercer planteamiento, que propone que podrán acceder a la aplicación de la tarifa diferenciada. “). Las personas con discapacidad que consten así en la cédula de ciudadanía, que viaje con máxima un acompañante”. Al respecto, el profesional analiza que. “...por un lapsus calami, se omitió considerar que mediante la cédula de identidad también es válido acreditar la discapacidad de una persona, pues el referido documento de identificación, también registra esa particularidad especial en quienes lo merecen; en tal sentido si es procedente agregar la frase (...) que conste así en la cédula de ciudadanía”*
- *En lo que respecta al segundo punto del tercer planteamiento, en cuanto a que los numerales 2, 3 y 4 del art. 11 de proyecto, se refiere al transporte público, y que esto no corre para los taxis. Al respecto, el analista señala que la propuesta de que no se aplique la tarifa diferenciada a los estudiantes de los niveles básicos y bachillerato y para persona mayores de 65 años ‘resulta improcedente y consecuentemente se recomienda se desestime...’*

(...)

- *En lo que respecta al Cuarto planteamiento, tarifas diurnas, tarifas nocturnas, se analiza que ‘si es procedente dentro del cuadro tarifario, la inclusión periódica en años conforme a la pretensión de los comparecientes, por cuanto, de la revisión se desprende que la finalidad es que ese empiece a cobrar el costo de la carrera final prestablecido en el estudio tarifario a partir del año 2027; es decir, que previamente durante los años 2025 y 2026 se cobraran otros valores inferiores a los prestablecidos en el estudio tarifarios para el transporte comercial en taxi convencional de Quinindé. En tal sentido, la referida propuesta en mención es sólida y sobre todo empática con la realidad económica de los beneficiarios de esta modalidad de transporte, cuya acción por parte del taxismo es digna de resaltar.’*

(...)

3.5. Que la Dirección Municipal de Tránsito, Transporte Terrestre, Seguridad Vial y Movilidad del cantón Quinindé, en el ámbito de sus competencias, está facultada para supervisar, cumplir y hacer cumplir las leyes, ordenanzas, reglamentos, normas y resoluciones que se determinen para las actividades administrativas y operativas e imponer las sanciones establecidas para cada caso. Para lo cual tendrá el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de

13011

sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos; estando dotada de la facultad sancionadora, cuya finalidad es la protección de interés general, respetando las garantías del debido proceso contempladas en la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, el Código Orgánico Administrativo y demás normativa aplicable (...)" (énfasis añadido).

A fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficio No. 12021, de 30 de junio de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante, "AME") el envío de su criterio jurídico institucional sobre la materia. Posteriormente, mediante oficio No. 12312, de 15 de julio de 2025, se reiteró dicho requerimiento, sin que se haya recibido respuesta hasta la presente fecha.

2. Análisis.-

Con el fin de facilitar el estudio de la materia objeto de consulta, el análisis desarrollará los siguientes puntos: *i) Prohibición de informes o dictámenes respecto de normativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; y, ii) Garantía en la transportación de grupos de atención prioritaria.*

2.1. Prohibición de informes o dictámenes respecto de normativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.-

De conformidad con el primer inciso del artículo 238 de la CRE, *"Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana"*.

En armonía con esta disposición, el artículo 5 del COOTAD establece que la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante, "GAD") *"comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. (...)"*.

Para reforzar la garantía antes mencionada, el artículo 6 del COOTAD dispone que: *"Ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes de la República"*.

En ese sentido, el literal k) del mismo artículo prohíbe expresamente a los funcionarios ajenos a los GAD:

"k) Emitir dictámenes o informes respecto de las normativas de los respectivos órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, especialmente respecto de ordenanzas tributarias proyectos, planes, presupuestos, celebración

de convenios, acuerdos, resoluciones y demás actividades propias de los gobiernos autónomos descentralizados, en el ejercicio de sus competencias, salvo lo dispuesto por la Constitución y este Código;”.

En consecuencia, una de las tres funciones integradas de los GAD municipales es la de “*legislación, normatividad y fiscalización*”, ejercida por su concejo municipal, integrado por el alcalde y los concejales electos por votación popular, cuyas decisiones contenidas en ordenanzas municipales gozan de autonomía política, de acuerdo con los artículos 29 y 56 del COOTAD.

En virtud de lo expuesto, y considerando los antecedentes y fundamentos de la consulta, se advierte que la solicitud busca un pronunciamiento sobre una ordenanza emitida por el concejo municipal del GADM Quinindé o sus eventuales reformas. En este contexto, y en cumplimiento del marco constitucional y legal que protege la autonomía de los GAD, se precisa que la Procuraduría General del Estado está impedida de emitir dictámenes sobre ese tipo de normativas.

2.2. Garantías en la transportación de grupos de atención prioritaria.-

El artículo 35 de la CRE reconoce que los grupos de atención prioritaria tienen derecho a recibir atención especializada tanto en el ámbito público como privado. En concordancia, el artículo 394 establece que “*La promoción del transporte público masivo y la adopción de una política de tarifas diferenciadas de transporte serán prioritarias*”.

Asimismo, el numeral 6 del artículo 264 de la CRE y el artículo 55 literal f) del COOTAD asignan a los GAD municipales la competencia de “*Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal*”.

En este contexto, y en relación con el objeto de su consulta, los incisos segundo y cuarto del artículo 48 de la LOTTTSV establecen, entre otras garantías, la aplicación de tarifas diferenciadas para personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes; y, la accesibilidad dentro de las unidades de transporte para las personas con discapacidad.

a) Tarifa diferenciada

En cuanto a las tarifas diferenciadas, el segundo inciso del artículo 48 de la LOTTTSV dispone la implementación de un sistema tarifario preferencial para determinados grupos de atención prioritaria. Por su parte, el artículo 46 del Reglamento General a la LOTTTSV establece los requisitos y porcentajes de descuento aplicables. Esta disposición normativa señala:

***“1. Las personas con discapacidad que cuenten con el carné o registro del Consejo Nacional de Discapacidades, según el artículo 20 de la Ley sobre Discapacidades, pagarán una tarifa preferencial del 50% en el transporte terrestre, y el servicio prestado será en las mismas condiciones que los demás pasajeros que pagan tarifa completa.*”**

13011

2. Los estudiantes de los niveles básico y bachillerato que acrediten su condición mediante presentación del carné estudiantil otorgado por el Ministerio de Educación, pagarán una tarifa preferencial del 50% (...)

3. Las niñas, niños y adolescentes, pagarán una tarifa del 50%. Los niños, niñas y adolescentes hasta los 16 años de edad no estarán en la obligación de presentar ningún documento que acredite su edad. Los adolescentes estudiantes desde los 16 años de edad en adelante accederán a la tarifa preferencial mediante la presentación de su cédula de identidad.

4. Las personas mayores de 65 años que acrediten su condición mediante la presentación de la cédula de ciudadanía o documento que lo habilite como tal, pagarán una tarifa preferencial del 50% en todo el transporte terrestre.

En todos los casos, el servicio prestado será en las mismas condiciones que los demás pasajeros que pagan tarifa completa” (énfasis añadido).

Adicionalmente, el tercer inciso del artículo 48 de la LOTTTSV establece que:

“La Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, y los Gobiernos Autónomos Descentralizados dentro del ámbito de su competencia, establecerán los mecanismos de compensación a la transportación terrestre relacionados con las tarifas diferenciadas, las mismas que no serán subsidiadas por la administración pública, sino que se deberán incluir dentro de los estudios tarifarios correspondientes a cada modalidad” (énfasis añadido).

El literal e) del artículo 201 de la LOTTTSV establece que, como parte de los derechos de los usuarios del servicio de transporte público de pasajeros, se deben respetar **“las tarifas aprobadas, en especial la de los niños, estudiantes, adultos mayores de 65 años de edad y personas con discapacidad”**.

Por otra parte, la letra h) del artículo 30.5 de la LOTTTSV reconoce la siguiente facultad a los GAD Regionales Metropolitanos y Municipales:

“h) Regular la fijación de tarifas de los servicios de transporte terrestre, en sus diferentes modalidades de servicio en su jurisdicción, según los análisis técnicos de los costos reales de operación. El Ministerio del sector establecerá el marco referencial correspondiente;” (énfasis añadido).

En concordancia con lo señalado, el numeral 5 del artículo 17 de la Resolución No. 006-CNC-2012¹⁰, de 26 de abril de 2012, emitida por el CNC, define como competencia de los GAD metropolitanos y municipales la emisión de normativa técnica local para regular:

“la fijación de tarifas de los servicios de transporte terrestre, en sus diferentes modalidades de servicio en su circunscripción territorial, según los análisis técnicos de los costos reales de operación de conformidad con el marco referencial y la metodología emitida por el organismo rector” (énfasis añadido).

¹⁰ Resolución No. 006-CNC-2012, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 712 de 29 de mayo de 2012.



Además, con resolución No. 0003-CNC-2014¹¹, de 22 de septiembre de 2014, el CNC aclaró la resolución No. 006-CNC-2012 respecto de las competencias de tránsito y transporte de los municipios, y en su artículo 3 estableció:

“Art. 3.- A los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales les corresponde fijar la tarifa de transporte terrestre, para lo cual implementarán, en ejercicio de su autonomía, los mecanismos que consideren necesarios para el cumplimiento irrestricto de la Constitución y la ley” (énfasis añadido).

Respecto del servicio de transporte terrestre en la modalidad comercial de taxi convencional, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (en adelante, “MTO”) emitió el Acuerdo Ministerial No. 019-2021¹², cuyo artículo 3 establece los lineamientos para calcular la tarifa del servicio comercial de pasajeros en taxi convencional y ejecutivo, contenidos en el anexo denominado “METODOLOGÍA REFERENCIAL PARA LA DEFINICIÓN DE LA TARIFA DE TRANSPORTE COMERCIAL EN TAXIS CONVENCIONAL Y EJECUTIVO EN ECUADOR”.

Adicionalmente, el artículo 4 del Acuerdo Ministerial No. 019-2021 dispone que los GAD Municipales y Metropolitanos *“cada vez que aprueben una nueva tarifa, deberán remitir a la ANT, por ser el ente regulador del transporte terrestre, la resolución con la que se fijó la tarifa y el estudio técnico que sustentó dicha resolución”* (énfasis añadido).

En cuanto a la fijación de tarifas en la modalidad de tricimotos, mototaxis o similares, la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial expidió la Resolución No. 052-DIR-2010-CNTTTSV¹³, que contiene el “Reglamento de Servicio de Transportación Terrestre Comercial de Tricimotos, Mototaxis o similares”. El artículo 44 del referido reglamento dispone:

“Art. 44.- Las tarifas para el servicio de transporte terrestre comercial de pasajeros en tricimotos, mototaxis o similares son las que defina la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Estas tarifas podrán ser modificadas previo un estudio técnico que genere un modelo tarifario elaborado y aprobado para el tipo de transporte, por la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.”

ii) Accesibilidad dentro de las unidades de transporte

El cuarto inciso del artículo 48 de la LOTTTSV garantiza el acceso de las personas con discapacidad al transporte terrestre público, facilitando el *“uso y goce de sus derechos al brindar condiciones de accesibilidad dentro de las unidades de transporte, eliminar obstáculos, en procura del mayor grado de autonomía en su movilidad.”*

¹¹ Resolución NO. 003-CNC-2014 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 363 de 28 de octubre de 2014.

¹² Acuerdo Ministerial No. 019-2021, publicado en el Registro Oficial No. 66 de 19 de mayo de 2022.

¹³ Resolución No. 052-DIR-2010-CNTTTSV, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial No. 280 de 24 de abril de 2012.

13011

Al efecto, el artículo 41 del RLOTTTSV garantiza la atención preferente a las personas con discapacidades, adultos mayores de 65 años de edad, mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes; y, sobre las condiciones de accesibilidad establece que *“el sistema de transporte colectivo y masivo dispondrán de áreas y accesos especiales y debidamente señalizados, en concordancia con las normas y reglamentos técnicos INEN vigentes para estos tipos de servicio.”*

En esa línea, el quinto inciso del artículo 48 de la LOTTTSV dispone que la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial o los GAD expedirán la normativa que deberán cumplir las operadoras de transporte terrestre de pasajeros para *“el otorgamiento o renovación de títulos habilitantes, incrementos de flota vehicular o ajustes tarifarios”*, condicionando a las operadoras de transporte terrestre de pasajeros a que *“las unidades cuenten con todos los elementos de accesibilidad para las personas con discapacidad”*.

El penúltimo inciso del citado artículo 48 de la LOTTTSV establece que *“En la importación de vehículos de transporte terrestre público de personas o ensamblaje de la carrocería, se deberá verificar que se cumpla con la normativa técnica nacional que define las condiciones de accesibilidad para las personas con discapacidad”*.

Sobre esta materia, mediante oficio No. 11695, de 3 de junio de 2025, esta Procuraduría concluyó que:

*“De lo expuesto se concluye que: i) la LOTTTSV otorga a la ANT la facultad de reglamentación técnica y de control; a su Directorio le compete establecer regulaciones a nivel nacional, incluidas aquellas referentes a **homologación, regulación y control de los medios y sistemas de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial**; ii) la LOTTVS (sic) establece la obligatoriedad de contar con el certificado de homologación de los medios, equipos y dispositivos de transporte otorgado por la ANT como requisito previo al ingreso al país, requerido para su comercialización y matriculación; (...) y, iv) la ANT, como ente técnico, regula el procedimiento para la emisión del certificado de homologación en coordinación con otras autoridades competentes”* (énfasis añadido).

En este orden de ideas, el artículo 42 del RLOTTTSV incluye que el sistema de transporte terrestre *“brindará asistencia especial”* a las personas con discapacidad, personas adultas mayores, mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, *“según sus necesidades, facilitándoles el acceso a los vehículos y ofreciéndoles la mayor comodidad dentro de la categoría respectiva”*, agrega también que *“la infraestructura física del vehículo y de los corredores del transporte deberá ser accesible a este grupo de usuarios. La Agencia Nacional de Tránsito y los GADs, en el ámbito de sus competencias, controlarán el cumplimiento de estas obligaciones”*

En relación con lo señalado, debe destacarse que la competencia sobre el control del tránsito y la seguridad vial ha sido analizada previamente por esta Procuraduría mediante el pronunciamiento contenido en el oficio No. 13227, de 5 de diciembre de 2017, en el



cual se examinaron los artículos 116 y 130 del COOTAD, así como los artículos 30.4 de la LOTTTSV y 30 de su Reglamento General. En dicho pronunciamiento se indicó:

“De la lectura del artículo citado en los párrafos anteriores, se observa que la LOTTTSV es clara al señalar que los gobiernos autónomos descentralizados municipales, tienen la responsabilidad de planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su jurisdicción, para lo cual deben observar las disposiciones de carácter nacional expedidas por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

De igual forma, la misma norma en la parte final de su primer inciso manifiesta que los GADs regionales, municipales y metropolitanos, tiene la obligación de informar a la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, sobre las regulaciones que vayan a ser aplicadas dentro de su jurisdicción en materia de control de tránsito y seguridad vial.

(...)

Es decir, que la norma reglamentaria citada establece que los gobiernos autónomos descentralizados al momento de expedir las ordenanzas en materia de tránsito y transporte terrestre, tiene la obligación de observar que las disposiciones contenidas en dichos instrumentos jurídicos guarden armonía con las políticas emitidas por la Cartera de Estado del ramo, así como también enmarcarse en las disposiciones nacionales que expida para el efecto la Agencia Nacional de Tránsito” (énfasis añadido).

En este sentido, es claro que la Procuraduría General del Estado ha reiterado en sus pronunciamientos que los GAD Municipales – al expedir ordenanzas en materia de tránsito y transporte terrestre – deben observar las disposiciones de carácter nacional emitidas por la Agencia Nacional de Tránsito, así como las políticas dictadas por el MTOP.

Así, el segundo inciso del artículo 57 de la LOTTTSV incluye a los taxis y Tricimotos entre los servicios de transporte comercial que será prestado por las *“operadoras de transporte terrestre autorizadas para tal objeto y que cumplan con los requisitos y las características especiales de seguridad establecidas por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial”* (énfasis añadido).

De la normativa analizada se desprende que: *i)* de conformidad con el artículo 201 de la LOTTTSV, se deben respetar las tarifas diferenciadas aprobadas a favor de los grupos de atención prioritaria; *ii)* en cumplimiento del tercer inciso del artículo 48 de la LOTTTSV los GAD, dentro del ámbito de su competencia, establecerán los mecanismos de compensación relacionados con las tarifas diferenciadas. Estas no serán subsidiadas, sino que deberán incluirse dentro de los estudios tarifarios correspondientes a cada modalidad

13011

de transporte; *iii*) según las resoluciones No. 006-CNC-2012 y No. 0003-CNC-2014, corresponde a los GAD municipales fijar la tarifa del transporte terrestre. En el caso de la modalidad de taxi convencional, se deberá observar lo dispuesto en el Acuerdo Ministerial No. 019-2021 del MTOP, así como los correspondientes estudios tarifarios; *v*) en materia de accesibilidad en el sistema de transporte público, deben observarse las disposiciones de carácter nacional emitidas por la Agencia Nacional de Tránsito, relativas al cumplimiento de normas técnicas para la importación de medios de transporte; y, *vi*) finalmente, los GAD municipales, al expedir ordenanzas sobre tarifas de transporte terrestre o al otorgar títulos habilitantes y realizar ajustes tarifarios, deben observar las regulaciones emitidas por la Agencia Nacional de Tránsito y por el ministerio rector del sector.

3. Pronunciamiento.-

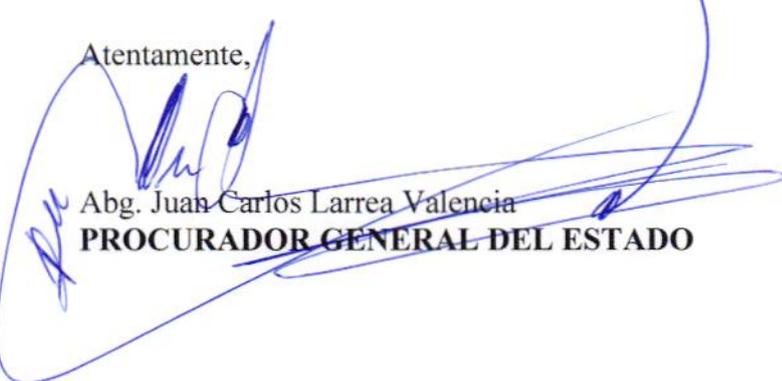
En atención a los términos de la primera consulta se concluye que las garantías previstas en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial – en concordancia con el artículo 46 de su Reglamento General – es aplicable al servicio de transporte terrestre en la modalidad comercial de taxi convencional y mototaxis.

Respecto de la segunda consulta se concluye que, según lo previsto en las disposiciones citadas, las tarifas preferenciales en el servicio de transporte terrestre resultan aplicables en las modalidades de taxi convencional y mototaxi. Para tales efectos, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales deberán realizar los estudios tarifarios correspondientes a cada modalidad, previo a expedir la normativa que fije las tarifas.

En todos los casos, tanto para la expedición de ordenanzas como para la adopción de medidas administrativas relacionadas con el sistema de transporte terrestre, se deberán observar las disposiciones de carácter nacional emitidas por la Agencia Nacional de Tránsito y el Ministerio rector de la materia, a fin de garantizar el respeto y cumplimiento de los derechos de los grupos de atención prioritaria consagrados en la normativa vigente.

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

Oficio No. 13076

Quito, D.M., 11 SEP 2025

Licenciado

Luis Gustavo Silva Vilcacundo

Alcalde

**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN
MERA**

Mera.

De mi consideración:

Mediante oficio No. GADMCM-ALCALDIA-2025-3610-O, de 21 de abril de 2025, ingresado en la Dirección Regional de la Procuraduría General del Estado en Chimborazo el 23 del mismo mes y año, y remitido a esta dependencia con oficio No. PGE-DRCH-2025-00086, de 13 de mayo de 2025, se formuló la siguiente consulta:

“¿Las actividades de Minería Artesanal deben pagar el impuesto a la patente de conformidad al artículo 547 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización o deben acogerse a la exención de pago de patentes dispuesta en el artículo 134 de la Ley de Minería?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico del Gobierno Autónomo Descentralizado cantonal de Mera (en adelante, “GAD Mera”), contenido en memorando No. GADMCM-PROCURADURIA-2025-3450-M, de 10 de abril de 2025, suscrito por su Procurador Síndico, citó los artículos 226 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”), 134 y 148 de la Ley de Minería², 546, 547 y 560 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización³ (en adelante, “COOTAD”). Con base en dichas disposiciones, el informe expone y concluye lo siguiente:

“IV. FUNDAMENTO Y ANÁLISIS JURIDICO

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

² LM, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 517 de 29 de enero de 2009.

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



(...) 6. De las normas antes expuestas, se tiene que el Gobierno Municipal tiene la facultad de cobrar el impuesto a la patente, a todas las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipal o metropolitana, que ejerzan permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales.

7. Así mismo el artículo 550 del COOTAD, establece como únicos exentos de este pago de impuesto a los artesanos calificados como tales por la Junta Nacional de Defensa del Artesano.

8. El artículo 18 y 92 de la SEGUNDA ORDENANZA REFORMATIVA DE LA ORDENANZA PARA REGULAR, AUTORIZAR Y CONTROLAR LA EXPLOTACIÓN, TRANSPORTE, TRATAMIENTO Y ALMACENAMIENTO DE MATERIALES ÁRIDOS Y PÉTREOS QUE SE ENCUENTRAN EN LOS LECHOS DE LOS RÍOS, LAGUNAS Y CANTERAS EN EL CANTÓN MERA, establece textualmente lo siguiente:

'Art. 18 De los artesanales de áridos y pétreos.- Son emprendimientos unipersonales, familiares, unidades económicas populares o asociaciones que efectúan labores mineras en áreas libres, única y exclusivamente como medio de sustento, que tenga la capacidad de producción establecida en la Tabla No. 2 de la presente ordenanza y la Ley Sectorial, y que destinen la comercialización del material extraído a cubrir las necesidades de la comunidad, de las personas o grupo familiar que realiza la actividad, únicamente, dentro de la circunscripción territorial respecto de la cual se hubiere otorgado el correspondiente permiso.'

'Art. 92 De las tasas.- Son valores que deben pagar los actores del ciclo de explotación de materiales áridos y pétreos, por los servicios administrativos que generen la aplicación de la presente ordenanza, en el área de Recaudación del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Mera, previo a recibir el servicio administrativo; valores que no serán reembolsables.'

(...) 12. En el presente caso, al encontrarnos con dos normas del mismo nivel jerárquico, como es los (sic) artículo 546, 547 y 550 del COOTAD y el artículo 134 de la Ley de Minería, que se contradicen, debemos aplicar la especial, en el caso en concreto en los artículos antes detallados del COOTAD, habla de una manera general a quien debe cobrarse las patentes, básicamente a todos quienes ejerzan una actividad permanente en la jurisdicción cantonal, mientras que, la Ley de Minería, se refiere especialmente solo a las actividades exclusivas de minería artesanal, por lo que dicha norma es especial, por ende, se encuentra sobre el COOTAD.

13. Con lo expuesto, debemos aplicar la norma especial que trata sobre que las actividades de minería artesanal están exentas de pago de regalías y patentes,



así como el trámite de carácter administrativo no tiene costo alguno, por ende, se encuentra a su vez, por encima, de la Ordenanza cantonal antes referida.

V. CRITERIO

14. Con base en los antecedentes, la normativa aplicable y el análisis jurídico realizado, esta Procuraduría Síndica concluye que de acuerdo al artículo 134 de la Ley de Minería, que establece la gratuidad de los trámites administrativos y la exención de patentes para la minería artesanal, y en aplicación de los principios de jerarquía normativa y especialidad (norma especial prevalece sobre general), no es jurídicamente viable cobrar patentes municipales (COOTAD Art. 547) ni tasas por servicios administrativos (Ordenanza Art. 92) a los titulares de permisos de minería artesanal, ya que dichos cobros contradicen expresamente la Ley de Minería, debiendo prevalecer esta última para garantizar el acceso simplificado y sin costos a los trámites del sector”.

A fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios Nos. 11479 y 11480, de 16 de mayo de 2025, esta Procuraduría solicitó a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante “AME”) y al Ministerio de Energía y Minas (en adelante “MEM”) que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de la consulta.

Posteriormente, mediante oficios Nos. 17749 y 17750, de 6 de junio de 2025, dirigidos a la AME y al MEM, respectivamente, esta Procuraduría reiteró su solicitud, sin que a la fecha se haya recibido respuesta por parte de la AME.

Mediante oficio No. MEM-COGEJ-2025-0366-OF, de 26 de junio de 2025, ingresado en la misma fecha al correo institucional de esta Procuraduría, el Coordinador General Jurídico (encargado) del MEM remitió el criterio jurídico institucional requerido por este organismo.

Dicho criterio, además de las normas invocadas por el consultante, citó los artículos 1, 82, 227, 238, 261 numeral 11, 264 numeral 12, 279, 313, 317 y 408 de la CRE; 1 y 456 del COOTAD, 1, 2, 6, 7 letra j) de la Ley de Minería; 60 y 62 del Reglamento General a la Ley de Minería⁴; y los artículos 3, 4, 14, 18, 31, 33, 35, 43 y 135 del Código Orgánico Administrativo⁵. Con base en este marco normativo, el MEM expuso y concluyó lo siguiente:

“(…) Esta disposición es clara y directa al eximir a la minería artesanal del pago de patentes, reconociendo su particularidad y el fin de cubrir las necesidades de la comunidad, las personas o el grupo familiar que la realiza. Además, el mismo artículo 134 de la Ley de Minería indica que los trámites

⁴ Reglamento General a la Ley de Minería, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 67 de 16 de noviembre de 2009.

⁵ Código Orgánico Administrativo, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No 31 de 7 de julio de 2017.

administrativos para la minería artesanal deben ser simplificados y sin costo alguno para el peticionario.

La distinción es fundamental: las patentes de conservación en la Ley de Minería son un gravamen relacionado con el mantenimiento de la concesión minera, mientras que las patentes en el COOTAD son un impuesto sobre el ejercicio de actividades económicas. Aunque ambas se denominan 'patentes', su naturaleza y objeto son distintos.

Ahora bien, después del breve análisis queda identificado que tanto en la Ley de Minería como en el COOTAD se hace mención a las patentes. En la Ley de Minería respecto a las patentes de conservación, el artículo 34 establece, un régimen claro para el pago de la patente anual de conservación minera, un gravamen que los concesionarios mineros deben abonar por cada hectárea que tienen concesionada. Este pago es de naturaleza anual y tiene como fecha límite el mes de marzo de cada año, cubriendo el año calendario en curso. Una característica fundamental es su carácter perentorio: bajo ninguna circunstancia, ya sea por vía administrativa o judicial, se concederá una prórroga para su pago, lo que subraya la obligatoriedad y el rigor de la norma. El artículo 134, es el que hace mención justamente a que el régimen de minería artesanal no está sujeto a esta obligación.

Por otro lado, el COOTAD, establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio, de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera, además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial. Después de estas consideraciones, las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipal o metropolitana, que ejerzan permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales deberán obtener la patente y, por ende, el pago anual de este impuesto.

(...) Como se desprende de esta normativa, la minería artesanal no se encuentra incluida dentro de las actividades exentas del pago de este tributo, a diferencia de los sectores agrícola, pecuario, acuícola y las plantaciones forestales.

Por lo expuesto, la distinción normativa entre la Ley de Minería y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) genera un régimen diferenciado para el pago de patentes en el sector minero. Específicamente, aunque la minería artesanal se encuentra exenta del pago de las patentes de conservación dispuestas en la Ley de Minería (las cuales gravan la tenencia de una concesión en función de la superficie y



etapa), no está liberada de la patente municipal o metropolitana establecida en el artículo 547 del COOTAD. Esta última patente, de naturaleza distinta y con un hecho generador diferente (relacionado con el ejercicio de actividades económicas dentro de una jurisdicción local), continúa siendo una obligación para los mineros artesanales.

(...) IV. Pronunciamiento.

(...) Para responder si las actividades de minería artesanal deben pagar el impuesto a la patente del COOTAD o acogerse a la exención de la Ley de Minería, es crucial comprender la distinción conceptual jurídica entre ambos tributos. La patente de conservación minera (prevista en la Ley de Minería) es un gravamen asociado a la tenencia y conservación de la concesión minera. Por otro lado, el impuesto a la patente municipal o metropolitana (establecido en el artículo 547 del COOTAD) es un tributo que grava la realización permanente de actividades económicas (comerciales, industriales, financieras, etc.) por parte de personas naturales o jurídicas dentro de una jurisdicción local. En este sentido, aunque el régimen de minería artesanal se encuentra expresamente exento del pago de las patentes de conservación minera, esta exención no se extiende al pago del impuesto a la patente del COOTAD. Por consiguiente, los mineros artesanales, al ejercer una actividad económica, permanecen sujetos al pago de la patente municipal o metropolitana”.

De lo anterior se desprende que los criterios jurídicos del GAD Mera y del MEM difieren. El consultante sostiene que existe una antinomia entre el artículo 134 de la Ley de Minería, que exonera del pago de la patente de conservación a la minería artesanal, y los artículos 546, 547 y 550 del COOTAD, que regulan el impuesto municipal de patente. Por su parte, el MEM distingue conceptualmente ambas figuras: la patente de la Ley de Minería grava la “*tenencia y conservación de la concesión minera*”, mientras que la patente prevista en el COOTAD se genera por el “*ejercicio permanente de actividades económicas*” dentro de la jurisdicción cantonal.

2. Análisis.-

Para facilitar el estudio de su consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) Patente municipal; y, ii) Régimen jurídico aplicable a la minería artesanal.

2.1. Patente municipal. -

El segundo del artículo 300 de la CRE dispone que la política tributaria “*promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables*”.

La letra e) del artículo 491 del COOTAD incluye al impuesto de patente entre los tributos municipales. A su vez, el artículo 547 de este cuerpo legal establece que son sujetos pasivos de dicho impuesto, y deben pagarlo anualmente, las personas naturales o

jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en la respectiva jurisdicción municipal o metropolitana, **“que ejerzan permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales”** (énfasis añadido).

De forma concordante, el artículo 548 señala que **“Para ejercer una actividad comercial, industrial o financiera, se deberá obtener una patente anual (...)”** (énfasis añadido). En consecuencia, las municipalidades y distritos metropolitanos, se configuran como los sujetos activos del impuesto de patente de conformidad con el artículo 23⁶ del Código Tributario⁷ (en adelante, “CT”).

En tal contexto, es oportuno considerar que el artículo 547 del COOTAD fue interpretado por el artículo 5 de la Ley Orgánica de Incentivos Tributarios⁸ y se estableció un caso de no sujeción al impuesto municipal de patente los siguientes términos:

“Interprétese el artículo 547 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 303 de 19 octubre de 2010, en el sentido de que los productores en los sectores agrícola, pecuario, acuícola; así como las plantaciones forestales no son objeto del impuesto a la patente y en consecuencia las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras dedicadas a estas actividades no pueden ser sujetos de cobro por parte de ningún gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano del país”.

En cuanto a las exenciones, el artículo 550 del COOTAD limita este beneficio **“únicamente los artesanos calificados como tales por la Junta Nacional de Defensa del Artesano”**. La base imponible del impuesto de patente municipal se determina mediante ordenanza del concejo municipal y se calcula **“en función del patrimonio de los sujetos pasivos de este impuesto dentro del cantón”**, según el inciso final del artículo 548.

Respecto de la explotación de materiales áridos y pétreos, el artículo 562 del COOTAD dispone que

“Art. 562 Otros tributos.- Las municipalidades y distritos metropolitanos cobrarán los tributos municipales o metropolitanos por la explotación de materiales áridos y pétreos de su circunscripción territorial, así como otros que estuvieren establecidos en leyes especiales.” (énfasis añadido).

De lo expuesto se desprende que: *i)* la patente municipal o metropolitana es un tributo municipal contemplado en el COOTAD, cuyo hecho generador consiste en la realización permanente de actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales; *ii)* las municipalidades se configuran como el sujeto activo del impuesto a la patente de conformidad con los artículos 23 del CT y 547 del COOTAD; *iii)* los

⁶ CT: “Art. 23.- Sujeto activo.- Sujeto activo es el ente público acreedor del tributo”.

⁷ CT, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 38 de 14 de junio de 2005, última reforma el 26 de junio de 2025.

⁸ Ley Orgánica de Incentivos Tributarios, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 860 de 12 de octubre del 2016.



artesanos calificados por la Junta Nacional del Artesano están exentos del impuesto de patente municipal; y, iv) la explotación de áridos y pétreos dentro de la jurisdicción cantonal también se encuentra sujeta a tributos municipales conforme al COOTAD

2.2. Régimen jurídico aplicable a la minería artesanal. -

Los recursos naturales no renovables forman parte de los sectores estratégicos conforme al artículo 313 de la CRE, y su decisión y control corresponden al Estado. El artículo 408 establece que los productos del subsuelo, incluidos los yacimientos minerales, son propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado, cuya explotación debe ajustarse a principios ambientales y garantizar la participación estatal en los beneficios.

El ejercicio de los derechos soberanos del Estado ecuatoriano en el sector estratégico minero, de acuerdo con el artículo 1 de la LM, incluye su administración, regulación, control y gestión. El artículo 2 de la LM amplía su ámbito de aplicación a la regulación de las relaciones del Estado con empresas mixtas mineras y con personas naturales o jurídicas – nacionales o extranjeras, públicas, mixtas o privadas –, en lo relativo a la obtención, conservación y extinción de derechos mineros, así como a la ejecución de las actividades mineras.

En concordancia con el artículo 408 de la CRE, el artículo 16 de la LM dispone que: *“El dominio del Estado sobre el subsuelo se ejercerá con independencia del derecho de propiedad sobre los terrenos superficiales que cubren las minas y yacimientos”*. El artículo 17 de la LM define tales derechos como aquellos que emanan *“de los títulos de concesiones mineras, contratos de explotación minera, licencias y permisos, como de las autorizaciones para instalar y operar plantas de beneficio, fundición y refinación, y de las licencias de comercialización”*.

La ejecución de actividades mineras requiere, según el artículo 26 de la LM, *“actos administrativos motivados y favorables”* de las autoridades competentes. Entre dichas autoridades se incluyen los gobiernos autónomos descentralizados municipales, en lo relativo a la explotación de materiales áridos y pétreos.

Sin perjuicio de lo expuesto, se debe considerar la competencia de los gobiernos municipales para *“Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos”*, prevista en el artículo 264 numeral 12 de la CRE, así como en los artículos 55 letra l), y 141 del COOTAD. Este último que precisa que, para el ejercicio de dicha competencia, las municipalidades *“deberán observar las limitaciones y procedimientos a seguir de conformidad con las leyes correspondientes”* así como las *“regulaciones y especificaciones técnicas contempladas en la ley”*.

En cuanto al pago de patentes, el artículo 34 de la LM establece que la *“Patente de conservación para concesión”*, definida por el artículo 30 ibidem, es *“un acto administrativo que otorga un título minero, sobre el cual el titular tiene un derecho personal”*, que se inscribe en el Registro Minero.

Dicho artículo 34 de la LM dispone que los concesionarios mineros deben pagar anualmente la patente de conservación para concesión, por cada hectárea minera concesionada, de acuerdo con la escala que consta en dicha norma, *“para el período de exploración avanzada y el período de evaluación económica del yacimiento”* a partir *“de la fecha del otorgamiento del título minero”*. La misma norma establece una *“patente anual de conservación para las actividades simultáneas de exploración - explotación que se realicen bajo el régimen especial de pequeña minería equivalente al 2% de la remuneración mensual unificada, por hectárea minera.”*

En lo que respecta a la minería artesanal, el artículo 134 de la LM la define como aquella que *“comprende y se aplica a las unidades económicas populares, los emprendimientos unipersonales, familiares y domésticos que realicen labores en áreas libres”*; el mencionado artículo agrega que la minería artesanal se caracteriza por el uso *“de maquinarias y equipos con capacidades limitadas de carga y producción de conformidad con el instructivo aprobado por el directorio de la Agencia de Regulación y Control Minero”*, previéndose que será necesaria la obtención de un permiso otorgado por el Ministerio *“por un plazo de hasta 10 años para realizar labores de minería artesanal”*.

Así entonces, se observa que las actividades mineras – de manera general – requieren la obtención de una concesión minera, cuya conservación obliga al pago de una patente anual, mientras que las actividades de minería artesanal, si bien deben ser autorizadas por la autoridad competente, requieren únicamente de un permiso de minería artesanal.

El mismo artículo 134 establece que: *“Por su naturaleza, las actividades de minería artesanal, no están sujetas al pago de regalías ni de patentes, pero sí sujetas al régimen tributario, para garantizar los ingresos que corresponden al Estado”* (énfasis añadido). Esta disposición se refiere únicamente a la patente de conservación regulada por la LM, no al impuesto municipal de patente contemplado en el COOTAD.

Finalmente, el numeral 1 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁹ prevé las reglas de solución de antinomias. Sin embargo, del análisis efectuado no se encuentra que exista una antinomia entre la LM y el COOTAD, dado que la patente de conservación minera y el impuesto municipal de patente son dos tributos distintos, que corresponden a administraciones tributarias diferentes (el primero al gobierno central y el segundo a las municipalidades).

De lo analizado se aprecia que: *i)* los yacimientos minerales son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado, y su explotación y aprovechamiento se sujeta a la regulación y control del Estado; *ii)* la LM rige la actividad minera, exigiendo actos administrativos habilitantes para su ejercicio; *iii)* las concesiones mineras generan la obligación de pagar patente de conservación al Gobierno Central; *v)* la minería artesanal requiere un permiso específico y está exenta de la patente de conservación, pero no del impuesto municipal de patente.

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

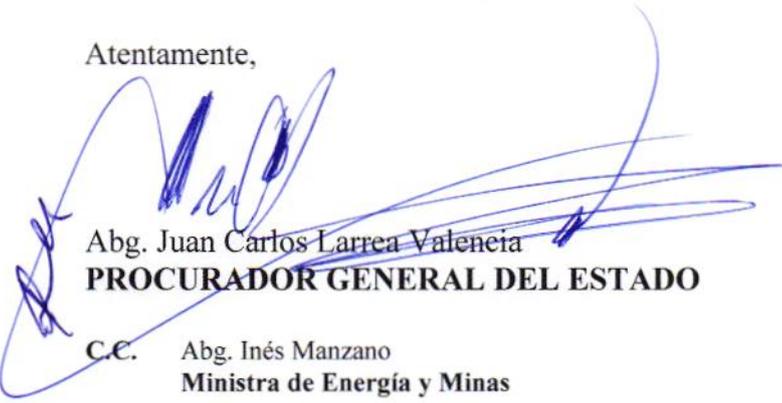
3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que la exención prevista en el artículo 134 de la LM se refiere exclusivamente a la patente de conservación minera, regulada por la ley antes indicada y cuyo pago corresponde a los titulares de concesiones mineras, el cual constituye un tributo de administración cuya recaudación se encuentra a cargo del Gobierno Central.

Por su carácter específico, **esta exención no se extiende al impuesto municipal o metropolitano de patente previsto en el artículo 547 del COOTAD**, que es un tributo de naturaleza seccional, de competencia y recaudación de los gobiernos autónomos descentralizados, **cuyo hecho generador es el ejercicio permanente de actividades económicas dentro de la respectiva jurisdicción.**

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. Abg. Inés Manzano
Ministra de Energía y Minas

Oficio No. 13093

Quito, D.M., 12 de septiembre de 2025

Señor
Aquiles Álvarez Henriques
ALCALDE
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL
DEL CANTÓN GUAYAQUIL
Guayaquil.-

De mi consideración:

Mediante oficio No. AG-AAA-2024-7851, de 9 de diciembre de 2024, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se solicitó la aclaración del pronunciamiento de este organismo constante en oficio No. 09588, de 28 de noviembre de 2024, a fin de que se aclare “*en los términos indicados por nuestro Procurador Síndico Municipal en el oficio DAJ-2024-9386, anexo a la presente comunicación*”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes:

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guayaquil (en adelante, “*GADM de Guayaquil*”), mediante oficios Nos. AG-AAA-2024-6239, de 24 de septiembre de 2024, y No. AG-AAA-2024-6475, de 2 de octubre de 2024, ingresados en la Procuraduría General del Estado el 24 de septiembre y 3 de octubre del mismo año, formuló una consulta en los siguientes términos:

“Considerando el contenido sustancialmente económico de los contratos de concesión y el derecho del concesionario, mientras esté vigente el contrato de concesión, a recibir una retribución económica y utilidad por sus inversiones, riesgo y trabajo, ¿debe entenderse respecto de los contratos de concesión de servicios públicos celebrados al amparo de la Ley de Modernización del Estado y de su Reglamento Sustitutivo, que de acuerdo con el alcance del artículo 76 párrafo primero del Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, que el costo que asume el concesionario con fondos propios respecto de las fiscalizaciones que contrata por las obras que debe ejecutar y entregar al concedente para asegurarse que tales obras cumplan con las exigencias y estándares previamente establecidos, forma parte de la inversión que debe ser reconocida por el concedente para los fines económicos previstos en el respectivo contrato y en la normativa aplicable?”

1.2. El informe jurídico contenido en el oficio No. DAJ-2024-7215 de 25 de septiembre de 2024, suscrito por el Procurador Síndico del GAD Municipal de Guayaquil, citó los artículos 82, 211, número 3 del artículo 237, números 1 y 3 del artículo 285, 302, 308, 338 y 339 de la de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, “CRE”); 249 de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 (en adelante, “Constitución 1998”); 41 y 46 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestaciones de Servicios Públicos (en adelante, “LME”); Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada ; 69, 76, 78, 79 y 94 del Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada (en adelante, “RSLME”); 100 del Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones (en adelante, “COPCEP”); 74 del Código Orgánico Administrativo (en adelante, “COA”); 155 y 268 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (en adelante, “RGLOSNCPP”); y, acápite 408-12 de Acuerdo No. 004-CG-2023, que contiene las “Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que dispongan de Recursos Públicos” (en adelante, “Normas de Control Interno”); con fundamento en los cuales analizó y concluyó:

“(…)”

IV CRITERIO JURÍDICO

Es mi criterio, de acuerdo con el alcance jurídico del artículo 76 párrafo primero del Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, que los concesionarios de servicios públicos cuyos contratos de concesión se celebraron al amparo de la Ley de Modernización del Estado y del Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de dicha Ley tienen derecho a que el ente concedente reconozca como parte de la inversión del concesionario (para los fines económicos previstos en el respectivo contrato y en la normativa aplicable) los gastos en que este haya incurrido por la contratación, con fondos propios, de la fiscalización de las obras que debe ejecutar y entregar al concedente en orden a asegurar que dichas obras cumplan con las exigencias y estándares previamente establecidos (...)” (Énfasis agregado).

1.3. El pronunciamiento de esta Procuraduría, contenido en oficio No. 09588 de 28 de noviembre de 2024, consideró el criterio jurídico institucional de la entidad consultante, concluyendo lo siguiente:

“De la normativa previamente analizada se desprende lo siguiente: i) los contratos de concesión se rigen por el régimen jurídico que las partes contratantes hayan estipulado en el contrato y las leyes vigentes al tiempo de su celebración; ii) en los contratos de concesión el Estado no será responsable por las obligaciones laborales de la concesionaria, por el personal contratado en el cumplimiento de la concesión; iii) es obligación del Estado y del concesionario

cumplir y respetar el esquema económico previsto en el contrato de concesión; y, iv) para la determinación del esquema de retribución económica en los contratos de concesión de uso y servicio público, mediante un esquema o pliego tarifario se tomará en consideración la oportunidad de recuperar la inversión y obtener una rentabilidad razonable. La fiscalización es un costo operativo en la concesión de obra pública.

3. Pronunciamiento. -

‘En atención a los términos de su consulta, se concluye que, en virtud de la regla decimoctava del artículo 7 del Código Civil - según la cual las leyes vigentes al momento de la celebración de un contrato se incorporan a éste - y de acuerdo con los artículos 76, 77, 87, 88 y 115 del Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, la fiscalización de las obras que efectúa el concesionario constituye un costo operativo, por lo que dicho rubro deberá ser reconocido por el concedente en los pliegos o en el esquema tarifario convenido en el contrato’ (Énfasis agregado).

2. Pedido de aclaración. -

2.1 El informe jurídico del GAD Municipal de Guayaquil, que sustenta el pedido de esta municipalidad, citó el número 9 del artículo 11 de la CRE; 76 y 115 de la RSLME, luego de lo cual manifestó:

Con este antecedente, es procedente solicitar al Procurador General del Estado aclarar su pronunciamiento contenido en el oficio 09588 del 28 de noviembre de 2024, pues efectivamente el costo que asume el concesionario de servicio público con fondos propios respecto de las fiscalizaciones que contrata de las obras que debe ejecutar y entregar al concedente para asegurarse que tales obras cumplan con las exigencias y estándares previamente establecidos forma parte de la inversión que debe ser reconocida por el concedente para los fines económicos previstos en el respectivo contrato y en la normativa aplicable, de acuerdo con el alcance del artículo 76 párrafo primero del Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, aplicable a los contratos de concesión celebrados al amparo de la Ley de Modernización del Estado y de tal Reglamento” (Énfasis agregado).

3. Análisis. -

3.1. Fundamentos jurídicos del pedido.-

El GAD Municipal de Guayaquil no plantea una reconsideración - en los términos del artículo 13 de la LOPGE - sino un pedido de aclaración respecto del pronunciamiento contenido en oficio No. 09588, de 28 de noviembre de 2024.

Para el efecto, considera que las fiscalizaciones que contrata el concesionario con fondos propios deben ser reconocidas por el concedente de acuerdo con el inciso primero del artículo 76 del RSLME, norma reglamentaria que dispone:

“Art. 76.- El concesionario mientras esté en vigencia el contrato de concesión tendrá derecho a recibir una retribución económica y utilidad por sus inversiones, riesgo y trabajo (...)”

Del tenor de la norma reglamentaria transcrita se aprecia que la misma fue tomada en consideración en el análisis para la emisión del pronunciamiento del cual solicita su reconsideración, sin que se establezca una nueva argumentación, respecto del pedido de aclaración.

3.2. Fundamentos jurídicos contenidos en el oficio No. 09588, de 28 de noviembre de 2024 y conclusiones finales.-

Del texto íntegro del pronunciamiento de esta Procuraduría, contenido en oficio No. 09588, de 28 de noviembre de 2024, se aprecia que se examinaron los efectos de la ley, relacionados con la irretroactividad de la norma, previstas en el Código Civil¹ (en adelante, “CC”); las obligaciones de los concesionarios sobre su personal; y, las retribuciones económicas previstas en el contrato de concesión, fundamentos sobre los cuales se concluye lo siguiente:

- i) Los contratos de concesión se rigen por el régimen jurídico aplicable, que las partes contratantes hayan estipulado en el contrato y las leyes vigentes al tiempo de su celebración; en este sentido se reitera que los contratos de concesión deben cumplirse respetando el régimen jurídico y reglas establecidas en los mismos, incluidos sus esquemas de retribución económica.
- ii) El concesionario tiene derecho a recibir una retribución económica y utilidad por sus inversiones, riesgos y trabajo. Sin embargo, en los contratos de concesión el Estado no será responsable por las obligaciones laborales de la concesionaria, por el personal utilizado en el cumplimiento de la concesión.
- iii) Es obligación del Estado y del concesionario cumplir y respetar el esquema económico previsto en el contrato de concesión.
- iv) Para determinar el esquema de retribución económica en los contratos de concesión de uso y servicio público mediante un esquema o pliego tarifario se tomará en consideración la oportunidad de recuperar la inversión y obtener una rentabilidad razonable a favor del concesionario.
- v) De acuerdo con la normativa específica que regulaba la concesión de obra pública (aplicable a los contratos regidos por la LME), se entiende como **valor**

¹ CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

de la inversión a aquel correspondiente a la construcción y mantenimiento de la obra, mientras que se entienden como **costos operativos** a la administración, recaudación, así como los de supervisión y **fiscalización**.

- vi) Ni la LME, ni el RSLM (ni, de hecho, ninguna otra normativa aplicable) determinan o definen a qué rubro financiero o contable corresponde el costo que asume el concesionario del servicio público, con fondos propios, respecto de fiscalizaciones que contrata de las obras que debe ejecutar y entregar al concedente para asegurarse que tales obras cumplan con las exigencias y estándares previamente establecidos para la prestación del servicio público delegado.
- vii) Con todo, es preciso señalar que los contratos de concesión de obra pública y de concesión de servicio público, a pesar de ser ambos tipos o especies de los procesos de delegación previstos en la LME, tienen, cada uno de ellos, objetos y finalidades diferentes. Así, el núcleo característico del contrato de concesión de obra es la construcción y explotación de una determinada infraestructura, mientras que el elemento central y distintivo de la concesión de servicio público (que puede incluir la construcción de obras específicas y que constituye la materia consultada), es justamente la gestión y explotación de un servicio público ya existente y regulado en la normativa correspondiente.
- viii) Por otro lado, el Art. 72 del RSLME, en su redacción original, establecía: *“Los contratos de concesión se elecutarán por las partes de buena fe: ellas se obligan en consecuencia a cumplir no solo aquello expresamente estipulado en el convenio sino todo aquello que se derive de la naturaleza propia del contrato de concesión”*. Con ello en mente, y vista la precisión hecha en el párrafo anterior, es razonable concluir que las actividades de fiscalización de las obras que se deben construir y mantener en el marco de un contrato de concesión de servicio público tienen una naturaleza y finalidad distintas que aquellas que poseen las actividades de fiscalización de la construcción de la infraestructura materia del contrato de concesión de obra pública. Y es que, repetimos, el objeto de ambos contratos es diferente y responden a finalidades distintas: en la concesión de obra pública, la construcción y explotación de la infraestructura es el fin en sí mismo del contrato; en la concesión de servicio público, las obras o infraestructuras que el delegatario se obliga a acometer son medios para la prestación más efectiva y eficiente del servicio público correspondiente, pues, como tal, es la gestión del servicio el fin y el objeto del contrato, gestión (y para ella, las obras o infraestructuras que sean necesarias) que deberán cumplir los estándares o indicadores pactados, que razonablemente garanticen (con los debidos fundamentos técnicos) la mejor prestación posible de los servicios delegados, con miras a la mayor satisfacción de las necesidades colectivas.

- ix) De igual manera, en lo conceptual y con apoyo en la línea argumental constante en los informes presentados por el consultante, también puede entenderse que existirían dos momentos en los que se puede ejecutar la fiscalización de obras: durante la construcción de la obra y en forma posterior a la entrega de la misma. La primera tendría el objeto de controlar la calidad y los avances de las obras y, la segunda verificaría la funcionalidad, seguridad y durabilidad de las obras que han sido concluidas, para que cumplan su propósito frente al servicio público al que se destinan.
- x) Así, las fiscalizaciones de obras que se deben ejecutar en cumplimiento del contrato de concesión de servicio público, provenientes de fondos propios del concesionario que serán incorporadas al servicio público objeto de la misma, pueden entenderse como inversiones, comprendiendo que el artículo 115 del RSRLME correspondería a la supervisión y fiscalización posterior a la construcción de la obra.
- xi) Es importante precisar que hay un evidente elemento fáctico que condicionará que se entienda como **inversiones** a las erogaciones hechas por concepto de fiscalización de obras -durante el período de construcción de las mismas-, obras que se deben ejecutar en cumplimiento del respectivo contrato de concesión y que luego se incorporan al servicio público objeto de dicho contrato. Tal elemento es que se verifique la existencia de los egresos por dichas fiscalizaciones, esto es, que sean reales y demostrables. En otras palabras, que las entidades delegantes comprueben que dichos gastos efectivamente se hayan realizado.
- xii) En forma adicional a lo ya indicado, es adecuado mencionar que la normativa que hoy rige para los procesos de delegación al sector privado tiene una línea conceptual similar a la que se expresa en este oficio. Así, mediante Acuerdo Ministerial No. 0018, del Ministerio de Economía y Finanzas, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 43, de 14 de abril de 2022, se expidieron los "Lineamientos para la asignación de riesgos en los proyectos de gestión delegada al sector privado; la Guía para la elaboración del expediente de riesgos y sostenibilidad; y, los Lineamientos para el análisis y la estructuración financiera". En el tercer documento publicado, esto es, el que contiene los lineamientos para el análisis y estructuración financiera de los proyectos de gestión delegada al sector privado, se seala, en su Introducción: "El análisis y la estructuración financiera de proyectos de delegación implica la definición de la solución o estrategia de financiamiento de la inversión asociada con el proyecto, considerando, entre otros, los riesgos constructivos y operacionales de la infraestructura". Y más adelante, el Anexo 1 de dicho documento ("Lineamientos de Análisis Financiero para la Fase de Planificación y Selección") establece los "lineamientos para elaborar las proyecciones del **flujo de caja de inversión**, operación y económico del proyecto, con la finalidad de llevar a cabo el análisis de brecha de recursos.

- xiii) En dicho Anexo se indican los diferentes flujos de caja que se presentan en este tipo de proyectos: flujo de caja de operación, **flujo de caja de inversión** y flujo de caja económico. En el apartado 3.1.2 se señala que el Flujo de caja de inversión, “*se calcula a partir de la estimación de costos inversión de los estudios técnicos, además de ajustes propios de un proyecto de delegación, como los costos de transacción, la cuantificación de riesgos de construcción o la estimación de fuentes de recursos durante la etapa de inversión, según corresponda*”. Adicionalmente, se establecen los criterios para tomar en cuenta para estructurar el flujo de caja de la inversión, incluyendo expresamente, en el No. 4, los correspondientes a “**Supervisión de obra**”.

4. Ratificación del Pronunciamiento.-

Luego de analizar los argumentos planteados en el pedido de aclaración, se concluye que éstos no conducen a la modificación de las conclusiones emitidas por este organismo en el pronunciamiento contenido en el oficio No. 09588, de 28 de noviembre de 2024. En consecuencia, y según lo dispuesto en el cuarto inciso del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, se ratifica el contenido de dicho pronunciamiento con la precisión interpretativa desarrollada en el subtítulo “Aclaración” de este documento.

Es importante señalar que la presente ratificación debe ser entendida en su totalidad y se circunscribe exclusivamente a la interpretación y aplicación general de normas jurídicas, siendo responsabilidad exclusiva de la entidad consultante su aplicación a casos concretos. Asimismo, se enfatiza que el pronunciamiento emitido aborda únicamente la materia de la consulta original, esto es, la posibilidad del reconocimiento económico de la fiscalización de las obras ejecutadas en un contrato de concesión. Por lo tanto, esta Procuraduría no se ha pronunciado sobre un contrato de concesión específico ni sobre el esquema de retribución económica previsto en el mismo.

Atentamente,



Juan Carlos Larrea
Valencia
Time Stamping
Security Data

Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio N° 13100

Quito, D.M., 12 de septiembre de 2025

Doctor
Mauricio Torres Maldonado
CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO
Quito.

De mi consideración:

Mediante oficio No. 461-DNJ-2025, de 22 de agosto de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 25 de agosto de 2025, se formuló la siguiente consulta:

“¿Es competente la Contraloría General del Estado para determinar responsabilidades civiles culposas en contra del funcionario que por omisión en el ejercicio de la facultad determinadora haya impedido la recaudación de tributos, de conformidad con lo previsto en el artículo 94 del Código Tributario?”

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. 000561-DNJ-2025, de 22 de agosto de 2025, suscrito por el Director Nacional Jurídico de la Contraloría General del Estado (en adelante, “CGE”) fundamentó su análisis en los artículos 76 numeral 7 letra k), 212 numeral 2 y 300 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 9, 64, 65, 66, 87 y 157 del Código Tributario² (en adelante, “CT”); 53 y 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado³ (en adelante, “LOCGE”); 6 letra d) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁴ (en adelante, “COOTAD”); y, 217 numeral 1 y 219 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial⁵ (en adelante, “COFJ”). Con base en tales disposiciones, concluyó lo siguiente:

“Así, cuando la LOCGE prevé que: ‘La responsabilidad civil culposa se determinará en forma privativa por la Contraloría General del Estado, cuando por los resultados de la auditoría gubernamental, se hubiere determinado que se ha causado perjuicio económico al Estado o a sus instituciones...’ y el caso en específico trate sobre impuestos no determinados por la administración tributaria, mal haría este organismo de control, en asumir el ejercicio de dicha ‘facultad determinadora tributaria’ para establecer, establecer (sic) un perjuicio económico por este concepto, pues, además de no ser competente para ello, los presupuestos materiales

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

² CT, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 38, de 14 de junio de 2005.

³ LOCGE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 595 de 12 de junio de 2002.

⁴ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

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

y procedimentales para la determinación de los tributos (establecidos en el Código Tributario) son distintos de aquellos para la determinación del perjuicio económico (establecidos en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado 'LOCGE').

Lo propio ocurre cuando los tributos se han determinado, pero no se han recaudado por parte de la administración tributaria en ejercicio de la gestión tributaria (que incluye la determinación y recaudación, según el art. 9 del CT), ya que, de hecho, existe un marco regulatorio distinto de procedimientos y causales de justificación en la coactiva tributaria que está regulada a partir del artículo 157 del CT, y la coactiva no tributaria a la cual se ciñe la Contraloría General del Estado por disposición del artículo 57 de su propia ley, que manda a aplicar el Código Orgánico Administrativo. Implicando, inclusive, que pueda existir un doble cobro de la obligación por la activación simultánea de los procesos de recaudación por parte de la administración tributaria y por parte de la Contraloría, cada una en distinta vía, probablemente en contra de distintas personas (contribuyente y funcionario que omitió recaudar los impuestos) pero por la misma obligación: los tributos no recaudados.

(...)

3. CRITERIO INSTITUCIONAL:

Este organismo de control considera que no es competente para determinar responsabilidades civiles culposas en contra del funcionario que por omisión en el ejercicio de la facultad determinadora haya impedido la recaudación de tributos, de conformidad con lo previsto en el artículo 94 del Código Tributario, ni para determinarlas por la falta de recaudación de los tributos ya determinados, por ser competencias exclusivas de las propias administraciones tributarias que son acreedoras de dichos tributos” (énfasis corresponde al texto original).

2. Análisis. -

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado en la consulta el análisis se desarrollará los siguientes puntos: *i)* La competencia de la CGE para determinar responsabilidades civiles; y, *ii)* El hecho generador, objeto y determinación de los tributos.

2.1. La competencia de la CGE para determinar responsabilidades civiles. -

El artículo 211 de la CRE define a la CGE como un organismo técnico encargado del “control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos”.

En esa línea, los numerales 1 y 2 del artículo 212 asignan a la CGE las siguientes funciones: “Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos” y, “Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control (...)”.

En materia de coactiva, el inciso segundo del artículo 261 del COA prevé que: *“La determinación de responsabilidades derivadas del control de recursos públicos que realiza la Contraloría General del Estado se sujetará a lo previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado”*.

En concordancia, el numeral 34 del artículo 31 de la LOCGE reconoce expresamente la atribución de la CGE para establecer responsabilidades civiles culposas *“por el perjuicio económico sufrido por la entidad u organismo respectivo, a causa de la acción u omisión de sus servidores”*.

Al respecto, el inciso primero del artículo 39 de la LOCGE reitera que, con base en los resultados de la auditoría gubernamental contenidos en actas o informes, la CGE tendrá *“potestad exclusiva para predeterminar o no y para determinar o no responsabilidades administrativas y civiles culposas, así como generar o no órdenes de reintegro, e indicios de responsabilidad penal de ser el caso”*. Por su parte, el inciso segundo del mencionado artículo dispone que, previo a la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas que se desprendan de los informes elaborados por las auditorías internas, la CGE *“examinará el cumplimiento de los preceptos legales y de las normas de auditoría y procederá a determinarlas con la debida motivación sustentándose en los fundamentos de hecho y de derecho pertinentes”* (lo resaltado me corresponde).

De igual manera, el artículo 52 de la LOCGE define que la responsabilidad civil culposa nace de una acción u omisión culposa cometida por *“un servidor público o de un tercero”*. Esta responsabilidad genera una *“obligación jurídica indemnizatoria del perjuicio económico ocasionado a las instituciones del Estado”*, calculada a la fecha en que éste se produjo y que proviene de un acto o hecho culpable del servidor público, o de un tercero (lo resaltado me corresponde).

Finalmente, el artículo 53 de la LOCGE establece que la responsabilidad civil culposa será determinada de forma privativa por la CGE *“cuando por los resultados de la auditoría gubernamental, se hubiere determinado que se ha causado perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de la acción u omisión culposa de los servidores públicos”*, o de las personas naturales o jurídicas de derecho privado. En consecuencia, se debe resaltar que la responsabilidad civil culposa determinada por la CGE es de naturaleza indemnizatoria y depende necesariamente de la constatación – a través de una auditoría gubernamental – de un perjuicio económico.

De lo manifestado se observa que: *i)* corresponde a la CGE determinar responsabilidades civiles culposas relacionadas con los aspectos y gestiones sujetos a su control, de conformidad con la LOCGE; y, *ii)* la responsabilidad civil culposa genera una obligación jurídica indemnizatoria del perjuicio económico causado a la entidad o institución del Estado por la acción u omisión de un servidor público, o un tercero.

2.2. El hecho generador, objeto y determinación de los tributos. -

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

En concordancia, el artículo 1 del CT establece que:

“Los preceptos de este Código regulan las relaciones jurídicas provenientes de los tributos, entre los sujetos activos y los contribuyentes o responsables de aquellos. Se aplicarán a todos los tributos: nacionales, provinciales, municipales o locales o de otros entes acreedores de los mismos, así como a las situaciones que se deriven o se relacionen con ellos.

“Tributo” es la prestación pecuniaria exigida por el Estado, a través de entes nacionales o seccionales o de excepción, como consecuencia de la realización del hecho imponible previsto en la ley, con el objetivo de satisfacer necesidades públicas. Los tributos son: impuestos, tasas y contribuciones especiales.”

El artículo 2 del CT refuerza esta idea al disponer que las normas tributarias *“prevalecerán sobre toda otra norma de leyes generales”*, razón por la cual, *“no serán aplicables por la administración ni por los órganos jurisdiccionales las leyes y decretos que de cualquier manera contravengan este precepto”*.

Por su parte, el artículo 4 del CT, al referirse a la reserva de ley en materia tributaria, prescribe que: *“Las leyes tributarias determinarán el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos”*, y demás materias reservadas a la ley que deban concederse conforme a ese código.

El artículo 9 del CT establece que: *“La gestión tributaria corresponde al organismo que la ley establezca y comprende las funciones de determinación y recaudación de los tributos”*, así como la resolución de las reclamaciones y absolución de las consultas tributarias.

De igual forma, el artículo 15 del CT define a la obligación tributaria como el vínculo personal entre el Estado, o las entidades acreedoras de tributos y los contribuyentes o responsables, el cual se configura al verificarse el hecho generador previsto en la ley y que obliga al pago de una prestación en dinero, bienes o servicios apreciables en dinero.

El artículo 67 del CT establece de manera expresa las facultades de la administración tributaria, entre las cuales se encuentran: la determinadora de la obligación tributaria; la de resolución de los reclamos y recursos de los sujetos pasivos”; la potestad sancionadora por infracciones de la ley tributaria o sus reglamentos la de transacción dentro de los parámetros legales establecidos; y la de recaudación de los tributos.

Finalmente, el inciso primero del artículo 87 del CT señala que la determinación tributaria consiste en el *“acto o conjunto de actos provenientes de los sujetos pasivos o emanados de la administración tributaria, encaminados a declarar o establecer la existencia del hecho generador, de la base imponible y la cuantía de un tributo”*.

De lo expuesto se desprende que: *i)* el régimen tributario se rige, entre otros, por el principio de suficiencia recaudatoria; *ii)* las disposiciones del CT prevalecen sobre toda otra norma de leyes generales y regula las relaciones jurídicas provenientes de los tributos entre los sujetos activos y los contribuyentes o responsables y se aplican a todos los tributos: nacionales, provinciales, municipales o locales, o de otros entes acreedores, así como a las situaciones que se deriven o se relacionen con ellos; y, *iii)* la gestión tributaria corresponde al organismo

que la ley establezca y comprende las funciones de determinación y recaudación de los tributos.

3. Pronunciamiento.-

Por lo expuesto, en atención a los términos de la consulta se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 261 del Código Orgánico Administrativo y 39, 52 y 53 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la Contraloría General del Estado tiene competencia privativa para determinar responsabilidades civiles culposas cuando, como resultado de una auditoría gubernamental, se verifique la existencia de un perjuicio económico al Estado o a sus instituciones.

Por otra parte, considerando los artículos 1, 2, 9, 67 y 87 del Código Tributario, al ser la determinación tributaria una facultad ajena a la Contraloría General del Estado, ésta no es competente para poder cuantificar posibles perjuicios económicos derivados de la omisión en la determinación del tributo; y, por ende, se encuentra impedida de atribuir responsabilidades civiles culposas a funcionarios como consecuencia de la antes referida omisión.

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



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. 13147

Quito D.M., 18 de septiembre de 2025

Subteniente (B)

Julio Fernando Roca Salazar

Jefe de Bomberos (T)

BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE MANTA

Manta.

De mi consideración:

Mediante oficio No. BCBM-JBCBM-2025-0208-O, de 6 de mayo de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se reformuló la consulta inicialmente presentada mediante oficio BCBM-JBCBM-2025-0145-O, de 22 de abril de 2025, en los siguientes términos:

“Con fundamento en el artículo 274 del COESCOP, que dispone, entre otras actividades y servicios de los Cuerpos de Bomberos, las acciones de salvamento con el propósito de precautelar la seguridad de la ciudadanía en su respectiva circunscripción territorial: ¿pueden los Cuerpos de Bomberos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, contratar salvavidas, vinculándolos a su estructura orgánica?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes:

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. Mediante oficio No. 11239, de 25 de abril de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó al Benemérito Cuerpo de Bomberos de Manta (en adelante “BCBM”) que la consulta contenida en el oficio No. BCBM-JBCBM-2025-0145-O, de 22 de abril de 2025, fuera reformulada de manera que trate sobre la aplicación general de normas jurídicas. Asimismo, se solicitó que se adjuntara, en texto independiente, el informe jurídico del Director del Departamento de Asesoría

Jurídica del BCBM, según lo exigido por el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

- 1.2. El requerimiento fue atendido con oficio No. BCBM-JBCBM-2025-0204-O, de 5 de mayo de 2025, ingresado el mismo día, y complementado con el oficio No. BCBM-JBCBM-2025-0208-O, de 6 de mayo de 2025.
- 1.3. A este último oficio se adjuntó el memorando No. BCBM-DAJU-2025-054-M, de 5 de mayo de 2025, suscrito por el Director del Departamento de Asesoría Jurídica del BCBM, quien citó, entre otras, las siguientes disposiciones: los artículos 1, 2, 3, 19, 31, 32, 33, 274, 276, 277, 278 y 279 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público¹ (en adelante, “COESCOP”); 6 de la Ley de Defensa Contra Incendios² (en adelante, “LDCI”); 148 y 152 de la Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público³ (en adelante, “RGLOSEP”); 9, 13 y 15 de la Reglamento Orgánico Operativo y de Régimen Interno y Disciplina de los Cuerpos de Bomberos del País⁴ (en adelante, “ROORIDCBP”); 1, 7, 16 y 18 de la Resolución Nro. SGR-017-2023 de la Secretaria de Gestión de Riesgos⁵ (en adelante, “Resolución SGR-017”); y, 15 de la Ordenanza de Adscripción del Cuerpo de Bomberos de Manta al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Manta, para el Ejercicio de la Competencia Constitucional de Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios⁶ y la Disposición Transitoria Única de su Ordenanza Reformativa⁷. Con base en estas normas, se concluyó:

“4. Conclusión:

(...) De acuerdo al Art. 274 del Código Orgánico de Las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP), establece que los Cuerpos de Bomberos del País, adscritos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, entre los servicios que prestan se encuentran acciones de salvamento con el propósito de precautelar la seguridad de la ciudadanía en su respectiva circunscripción territorial. De

¹ COESCOP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 19 de 21 de junio de 2017.

² LDCI, publicada en el Registro Oficial No. 815 de 19 de abril de 1979.

³ RGLOSEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 01 de abril de 2011.

⁴ ROORIDCBP, publicado en el Registro Oficial No. 169 de 20 de diciembre de 2005

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

⁶ Ordenanza 022-2020 de 30 de octubre de 2020, publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 1387 de 11 de diciembre de 2020.

⁷ Ordenanza 031-2021 de 22 de 03 de junio de 2021, publicada en el Registro Oficial No. 502 de 26 de julio de 2021.

igual forma en base al Art. 286, del Código Orgánico de Las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP), el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Manta, cuenta con una brigada de rescate acuático.

De acuerdo a lo establecido en la Resolución Nro. SGR.182-2016 de fecha 27 de octubre del 2016, mediante la cual se emite la 'NORMATIVA DE SEGURIDAD, RESCATE Y SALVAMENTO ACUÁTICO EN LAS PLAYAS DE MAR CON INCIDENCIA TURÍSTICA', misma que en su numeral 1 y 2 tiene como objeto establecer las medidas para preservar la seguridad pública y salvaguardar la vida de las personas en las playas de mar con incidencia turística, y está dirigida a los GAD y/o autoridades responsables del manejo de la administración pública o privada de zonas en playas de mar con incidencia turística en la Costa Continental e insular, para brindar seguridad, rescate y salvamento a la ciudadanía. Así como en su numeral 5 como Principios Generales, establece que 'Esta normativa es de orden público y de observancia general, que regirá dentro de la circunscripción territorial que corresponde a todos los GAD y/o autoridades responsables del manejo o administración de zonas de playas en la Costa Continental e insular.

*Por su parte el Art. 148, del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público establece que la Autoridad Nominadora puede celebrar contratos civiles de servicios profesionales o contratos técnicos especializados, sin relación de dependencia, y se lo puede realizar siempre y cuando la UATH justifique que la labor a ser desarrollada no puede ser ejecutada por personal de su propia entidad u organización, fuere insuficiente el mismo o se requiera especialización en trabajos específicos a ser desarrollados, que existan recursos económicos disponibles en una partida para tales efectos, que no implique aumento en la masa salarial aprobada, **y que cumpla con los perfiles establecidos para los puestos institucionales y genéricos correspondientes. (el énfasis me pertenece).** Estos contratos se suscribirán para puestos comprendidos en todos los grupos ocupacionales y se pagarán mediante honorarios mensualizados” (el énfasis corresponde al texto original).*

A fin de contar con mayores elementos de análisis, la Procuraduría, mediante oficios No. 11367, 11368, 11369 y 11370, de 8 de mayo de 2025, solicitó a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante, “AME”); al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Manta (en adelante, “GADM Manta”); al

Ministerio del Trabajo (en adelante, “MDT”); y, a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (en adelante, “SNGR”), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de la consulta. Con oficio No. 11606, de 28 de mayo de 2025, se insistió en dicho requerimiento a la AME, sin que se haya recibido respuesta hasta la fecha.

Los requerimientos de esta Procuraduría fueron atendidos por: *i)* la Alcaldesa del GADM Manta con oficio No. MTA-ALCM-OFI-220520252020, de 22 de mayo del 2025, ingresado en este organismo el 26 de los mismo mes y año, al cual adjuntó el Informe No. MTA-DPSI-INF-220520251953, de 22 de mayo de 2025; *ii)* el Secretario Nacional de Gestión de Riesgos mediante oficio No. SNGR-SGR-2025-0544-O, de 22 de mayo de 2025, ingresado en esta Procuraduría el 26 de mayo del presente año, al cual se adjuntó el memorando No. SNGR-AJ-2025-0371-M, de 22 de mayo de 2025; y, *iii)* la Subsecretaria de Normativa del MDT con oficio No. MDT-SN-2025-0439-O, de 22 de mayo de 2025, ingresado en esta entidad el 26 de los mismos mes y año.

El criterio jurídico del GADM Manta citó el artículo 425 de la CRE y los numerales 4.15, 7.5 de la Resolución No. SGR.182-2016⁸, que contiene las “*Normativa de Seguridad, Rescate y Salvamento Acuático en las Playas de Mar con Incidencia Turística*” (en adelante “*Resolución SGR-182*”), con base en los cuales concluyó:

“TERCERO.- CONCLUSIONES:

En mérito del análisis desarrollado en el numeral anterior, se concluye:

3.1. *Se ha identificado una antinomia normativa entre la Resolución Nro. SGR.182-2016 y el COESCOP, respecto a la entidad obligada a proveer servicios de salvamento acuático. Esta contradicción debe resolverse conforme al principio de jerarquía normativa, resultando prevalente el COESCOP, por tratarse de una ley orgánica.*

3.2. *Conforme al COESCOP, los Cuerpos de Bomberos tienen competencia expresa para realizar acciones de salvamento, lo cual incluye la posibilidad de contratar personal especializado y acreditado en salvamento acuático (salvavidas), con la finalidad de precautelar la seguridad de la ciudadanía en las playas.*

⁸ Resolución SGR-182, emitida el 27 de octubre de 2016.

3.3. El Benemérito Cuerpo de Bomberos de Manta, previo a la justificación de la necesidad institucional y contando con los recursos correspondientes, podrá ajustar su estructura orgánica funcional a fin de vincular personal que realice acciones de salvamento acuático (salvavidas) en su nómina”.

El informe jurídico de la SNGR – además de las normas invocadas por la entidad consultante y el GADM Manta – citó los artículos 226, 227 y 229 de la Constitución de la República del Ecuador; el artículo 55, literales j) y k) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁹ (en adelante “COOTAD”); el artículo 275 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP); y, los numerales 1, 2 y 7.6 de la Resolución SGR-182. Con fundamento en este marco jurídico se señaló lo siguiente:

“ANÁLISIS Y PRONUNCIAMIENTO

(...) Sin embargo, se debe tener en consideración que existen demás entidades del Sector Público encargadas de la seguridad marítima y en playas en diferentes niveles, tal como la Fuerza Naval y los propios Gobiernos Autónomos Descentralizados, de acuerdo con su propia estructura funcional y direcciones existentes, tomando en consideración que, conforme el artículo 274 del COESCOP, los Cuerpos de Bombero dan apoyo en otros eventos adversos de origen natural y antrópico. Por lo antes expuesto, resulta indispensable que se establezca con claridad las funciones a ser realizadas por los servidores que ocupen el puesto de ‘salvavidas’.

A este respecto, de la documentación anexa relativa a criterios del Cuerpo de Bomberos de Manta, se evidencia una posible confusión respecto a los términos a ser usados producto de la interpretación de la Resolución SGR-182-2016. La misma establece la normativa de seguridad, rescate y salvamento acuático en las playas de mar con incidencia turística, que maneja el término ‘socorrista acuático’ como persona encargada de la prevención salvamento y rescate acuático ante el riesgo en las playas.

Conforme señala la norma antes referida, corresponde directamente a los GADS la elaboración de su plan municipal de seguridad, rescate y salvamento

⁹ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

acuático, así como la contratación del personal que hará las veces de socorrista acuático, al tenor de lo establecido no solo en el numeral 7.6. de la normativa de seguridad, rescate y salvamento acuático en las playas de mar con incidencia turística, sino en atención a los preceptos establecidos en el COOTAD, en su artículo 55 literal k.

Con base a lo antes expuesto, es criterio de esta Coordinación General de Asesoría Jurídica que la competencia para el resguardo inicial de las playas del Ecuador, así como la contratación de ‘salvavidas’ o ‘socorristas acuáticos’ corresponde directamente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tomando en consideración lo establecido en el COOTAD, la naturaleza de los Cuerpos de Bomberos al tenor del artículo 274 del COESCOP y la normativa de seguridad, rescate y salvamento acuático en las playas de mar con incidencia turística”.

Por su parte, el criterio jurídico del MDT incluyó los artículos 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público¹⁰ (en adelante “LOSEP”); 4, 280 y 286 del COESCOP; y, 143 del RGLOSEP. En virtud de lo anterior, analizó y concluyó:

“2. ANÁLISIS Y ABSOLUCIÓN DE LA CONSULTA:

Previo a la absolución de lo consultado, es menester informar que el Ministerio del Trabajo, de conformidad con el artículo 51 letra i) de la Ley Orgánica de Servicio Público, es competente para emitir criterios sobre la aplicación de los preceptos legales en materia de remuneraciones, ingresos complementarios y talento humano del sector público; así como, para absolver las consultas que formulen las instituciones señaladas en el artículo 3 de esta Ley. Las competencias y atribuciones señaladas no involucran bajo ningún sentido, el pronunciamiento sobre regímenes laborales sobre los cuales no ejerce rectoría como el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, salvo los casos puntuales en los que la Ley expresamente lo faculta.

Al ser la Ley Orgánica del Servicio Público, supletoria al Código en cuestión, se factibiliza la contratación bajo las figuras contractuales que contempla la

¹⁰ LOSEP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 06 de octubre de 2010.

LOSEP, que son el contrato de servicios ocasionales y el contrato civil para servicios profesionales sin relación de dependencia.

En el caso de la contratación bajo la figura de contratos de servicios ocasionales, esta figura está regulada en el artículo 58 de la LOSEP en el sentido de que será autorizada de forma excepcional por la autoridad nominadora para satisfacer necesidades institucionales no permanentes. Si la función de 'acciones de salvamento' forma parte de la naturaleza intrínseca de los Cuerpos de Bomberos, se entendería que un servidor vinculado con ese fin no podría ser contratado bajo esta figura.

Para el caso particular del contrato civil de servicios profesionales, el artículo 148 del RGLOSEP, determina expresamente que para su contratación, previamente se deberá justificar que la labor a ser desarrollada no puede ser ejecutada por personal de su propia entidad u organización, el mismo fuere insuficiente o se requiera especialización en trabajos específicos a ser desarrollados, a más de que estos contratos se suscribirán para puestos comprendidos en todos los grupos ocupacionales.

Teniendo claro lo antedicho, en materia de lo consultado, se informa que dentro del COESCOP no se encuentra normada la 'contratación de salvavidas' para los Cuerpos de Bomberos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos sino que, en su artículo 286 y en su disposición general décima quinta, permite que los Cuerpos de Bomberos promuevan la creación y capacitación de brigadas remuneradas y voluntarias, de rescate y salvamento acuático y subacuático, por lo que, lo referente a los 'salvavidas' correspondería a una estructura distinta a la del Cuerpo de Bomberos, que está permitida por la Ley su creación.

Sin embargo, de conformidad con el principio constitucional recogido en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, de que las instituciones del Estado ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley, le corresponde al Cuerpo de Bomberos la competencia única de promover la creación y capacitación de brigadas de salvavidas remuneradas (que se entendería de bomberos de carrera según lo establecido en el artículo 279 del COESCOP) y voluntarias (que se entendería de personas naturales que actúen para la protección y

defensa de personas y propiedades contra el fuego, socorro en desastres naturales y emergencias, de forma no remunerada y solidaria según lo señalado en las (sic) definición dada en el artículo 278 del COESCOP), más no la creación en sí de la brigada y por ende la contratación de personal de salvavidas según las figuras de contratación de la LOSEP, según lo determinado en líneas anteriores”.

De lo expuesto se desprende que los criterios jurídicos de la entidad consultante, el GADM Manta, la SNGR y el MDT coinciden en que los Cuerpos de Bomberos adscritos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos tienen competencia para realizar acciones de salvamento con el fin de precautelar la seguridad ciudadana.

El BCBM y el GADM Manta sostienen que la autoridad nominadora puede celebrar contratos civiles de servicios profesionales o contratos técnicos especializados sin relación de dependencia, siempre que exista justificación de la necesidad institucional y disponibilidad de recursos, pudiendo incluso ajustar la estructura orgánica funcional para incorporar personal especializado en salvamento acuático en su nómina.

Por su parte, la SNGR reitera que la competencia para el resguardo inicial de las playas y la contratación de “salvavidas” o “socorristas acuáticos” corresponde directamente a los GAD, de acuerdo con el COOTAD, el COESCOP y la normativa sectorial aplicable.

Finalmente, el MDT considera que las acciones de salvamento forman parte de la naturaleza propia de los Cuerpos de Bomberos, por lo que el personal encargado debe pertenecer a su propia institución, integrando brigadas remuneradas o voluntarias, y no ser contratado bajo la modalidad de contrato civil de servicios profesionales.

2. Análisis.-

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que trata la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: *i)* Naturaleza y competencias de los cuerpos de bomberos; *y, ii)* Contratos civiles de servicios profesionales o contratos técnicos especializados, sin relación de dependencia.

2.1. Naturaleza y Competencias de los Cuerpos de Bomberos.-

De acuerdo con los artículos 82 y 226 de la CRE, el derecho a la seguridad jurídica se garantiza mediante la existencia de normas previas, claras y públicas, aplicadas por autoridades competentes. En este marco, los servidores públicos únicamente pueden ejercer las competencias y facultades atribuidas por el ordenamiento jurídico.

En materia de gestión de riesgos, el artículo 389 de la CRE establece que *“El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales”*, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.

El numeral 13 del artículo 264 ibidem atribuye a los gobiernos autónomos descentralizados municipales la competencia exclusiva de *“Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”*. Disposición similar consta en la letra m) del artículo 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). En concordancia, el artículo 140.1 del COOTAD dispone que dichos servicios son de competencia de los GAD municipales y deberán ejercerse con sujeción a la ley que regule la materia. Para el efecto, *“los cuerpos de bomberos del país serán considerados como entidades adscritas a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, quienes funcionarán con autonomía administrativa y financiera, presupuestaria y operativa, observando la ley especial y normativas vigentes a las que estarán sujetos”*.

Por su parte, el artículo 6 de la LDCI define a los cuerpos de bomberos como *“entidades de Derecho Público adscritas al Ministerio de Bienestar Social. El Primer Jefe de cada cuerpo de bomberos será el representante legal y el ejecutivo de la Institución, la misma que contará, además, con el personal administrativo necesario”*.

En el mismo sentido, el artículo 1 del Reglamento General de la Ley de Defensa Contra Incendios¹¹ (en adelante *“RLDCI”*) define a los cuerpos de bomberos como *“organismos de derecho público, eminentemente técnicos y dependientes del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, al servicio de la sociedad ecuatoriana, destinados específicamente a defender a las personas y a las propiedades, contra el fuego; socorrer en catástrofes o siniestros, y efectuar acciones de salvamento”*, que se rigen por las disposiciones de la LDCI y sus Reglamentos.

¹¹ RLDCI, publicado en el Registro Oficial No. 834 de 17 de mayo de 1979.

De manera concordante, el artículo 9 del ROORIDCBP manifiesta que los cuerpos de bomberos *“son organismos eminentemente técnicos al servicio de la comunidad, destinados específicamente a defender a las personas y sus propiedades contra el fuego, socorrer en catástrofes y siniestros y efectuar acciones de salvamentos”*. Asimismo, el artículo 274 del COESCOP define a los Cuerpos de Bomberos como *“entidades de derecho público adscritas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, que prestan el servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, así como de apoyo en otros eventos adversos de origen natural o antrópico. Asimismo efectúan acciones de salvamento con el propósito de precautelar la seguridad de la ciudadanía en su respectiva circunscripción territorial”* (énfasis añadido).

En cuanto a su personal, el artículo 52-A de la LDCI considera como personal u obreros a *“los cuarteros, los bomberos rentados, el personal de la Planta Proveedora de Agua, de la Brigada Fluvial, de la Central de Alarma y los Choferes”*. Concordante, el artículo 14 del RLDCI prevé que *“Son aptos para ser bomberos los ecuatorianos mayores de 18 años de edad. Para ingresar a los Cuerpos de Bomberos se cumplirán los requisitos que señalan las leyes y reglamentos respectivos”*.

De igual forma, el artículo 15 del ROORIDCBP clasifica al personal en:

- “a) Son oficiales: Los que habiendo cumplido los requisitos reglamentarios están comprendidos entre los grados de Ayudante Segundo (Subteniente) Ayudante Primero, (Teniente) Comandante de Compañía, (Capitán) Jefe de Brigada (Mayor), Segundo Jefe (Teniente Coronel) Primer Jefe (Coronel).*
- b) Tropa: Es la denominación genérica que identifica al personal comprendido entre: Bombero raso, Cabo, Sargento, y aspirante (Suboficial).*
- c) Personal técnico, administrativo y de servicios: Son considerados como personal técnico: los inspectores, y personal administrativo; aquel que labora en los cuerpos de bomberos en labores administrativas, y personal de servicios; los que tienen labores específicas”*.

En ese orden de ideas, el artículo 277 del COESCOP prescribe que los cuerpos de bomberos están integrados por *“personal de bomberos remunerados y voluntarios”*. El artículo 278 define al bombero voluntario como *“la persona natural que actúa para la protección y defensa de personas y propiedades contra el fuego, socorro en desastres naturales y emergencias, de forma no remunerada y solidaria”*. Por su naturaleza, el

voluntariado no implica la existencia de relación laboral y debe estar debidamente registrado conforme lo determine el reglamento correspondiente.

Por su parte, el artículo 279 de ese Código define al bombero remunerado como “*la persona natural que pertenece a la carrera de bomberos establecida en este Libro*”.

En el mismo sentido, el artículo 18 del ROORIDCBP, respecto del título de bombero profesional, establece que “*El carácter de **Bombero Profesional se acredita al personal operativo combatiente, voluntario o rentado de los cuerpos de bomberos, mediante el correspondiente título conferido por una Escuela de Bomberos legalmente autorizada, con la firma del Jefe del Cuerpo de Bomberos respectivo, y refrendado por el Ministerio de Bienestar Social***”; y, para obtener el título de Bombero Profesional se deberá “*permanecer por lo menos dos años sirviendo en una institución bomberil, aprobar satisfactoriamente el curso, haber mantenido buena conducta, y demostrar condiciones para la profesión de bombero*”, según lo prevé el artículo 19 ibídem (énfasis añadido).

El artículo 31 del ROORIDCBP establece que el ingreso como bombero raso se realiza según los principios de mérito y capacidad y exige los siguientes requisitos:

- “a. Ser ecuatoriano de nacimiento o extranjero con permanencia legalizada (voluntario);*
- b. Aprobar el curso de ingreso;*
- c. Tener un máximo de 35 años;*
- d. Servicio militar cumplido o exento del mismo;*
- e. Respeto a la escala técnica de mando; y,*
- f. Haber terminado el ciclo básico”.*

Por su parte, el artículo 1 del COESCOP establece que sus disposiciones regulan la “*organización, funcionamiento institucional, regímenes de carrera profesional y administrativo-disciplinario del personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público*”. Así, según el artículo 2 ibídem, las normas contenidas en dicho cuerpo normativo son de aplicación obligatoria en todo el territorio nacional para las entidades complementarias de seguridad de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos (entre las cuales se incluyen los cuerpos de bomberos).

En concordancia, el artículo 218 del COESCOP establece que las entidades complementarias de seguridad de los GAD municipales y metropolitanos, como los cuerpos de bomberos, *“son organismos con potestad pública en su respectivo ámbito de competencia, que desarrollan operaciones relacionadas con el control del espacio público; prevención, detección, disuasión e investigación de la infracción; apoyo, coordinación, socorro, rescate, atención prehospitalaria y respuesta ante desastres y emergencias”*, con la finalidad de realizar una adecuada gestión de riesgos y promover una cultura de paz. Estas entidades *“son de carácter operativo, civil, jerarquizado, disciplinado, técnico, especializado y uniformado”* (énfasis me corresponde).

En cuanto a la carrera de las entidades complementarias de seguridad, el artículo 220 del COESCOP la define como *“el sistema mediante el cual se regula la selección, ingreso, formación, capacitación, ascenso, estabilidad, evaluación y permanencia en el servicio de las y los servidores que las integran”*. En concordancia, el artículo 221 ibidem define a los aspirantes para el ingreso a la carrera de las entidades complementarias de seguridad como *“las personas que se incorporen a los cursos que imparten las instituciones de formación y capacitación en el proceso de preselección para el ingreso a las respectivas entidades complementarias de seguridad”*, los cuales no forman parte de la estructura orgánica ni jerárquica de dichas entidades, ni ostentarán la calidad de servidores hasta haber aprobado el curso de formación o capacitación requerida, cumpliendo todos los requisitos legales para el ingreso.

El artículo 222 del COESCOP dispone que los aspirantes a los cursos de formación o capacitación, además de los requisitos establecidos en la ley que regula al servicio público, deberán: *“1. Ser bachiller; 2. Aprobar el examen de aptitud determinado por la entidad de seguridad complementaria; 3. Aprobar los exámenes médicos y psicológicos, entrevista personal y cuando sea necesario, pruebas integrales de control y confianza (...); 4. No haber sido destituido de cualquier entidad complementaria de seguridad, de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional; y, 5. No deber dos o más pensiones alimenticias, ni haber recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por casos de violencia intrafamiliar”* (énfasis añadido).

Quienes superen el proceso de selección, capacitación y formación, y ocupen los cargos y grados previstos, pasarán a formar parte del personal de la entidad, según lo establecido en el artículo 224 ibidem. En relación con sus funciones, el artículo 276 del COESCOP establece que éstos deben *“1. Ejecutar los servicios de prevención,*

protección y extinción de incendios, así como socorrer en desastres naturales y emergencias, además de realizar acciones de salvamento” (énfasis añadido).

Por su parte, el artículo 286 prevé la creación de otras brigadas en los cuerpos de bomberos a fin de dar cumplimiento a sus funciones, manifestando que *“podrán promover la creación y capacitación de brigadas remuneradas y voluntarias, de rescate y salvamento acuático, subacuático y de montaña y selva”*. Similar disposición consta en la Disposición General Décima Quinta del citado código (énfasis añadido).

De lo expuesto se observa que: *i)* los cuerpos de bomberos son entidades de derecho público adscritas a los GAD municipales o metropolitanos que prestan el servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, y efectúan acciones de salvamento con el propósito de precautelar la seguridad de la ciudadanía; *ii)* están integrados por personal remunerado y voluntario, que incluye cuarteros, bomberos rentados, personal de la planta proveedora de agua, brigada fluvial, central de alarma y choferes; *iii)* para ingresar a los cuerpos de bomberos se deben cumplir los requisitos que señalan las leyes y reglamentos respectivos; *iv)* en la carrera de las entidades de seguridad, como los cuerpos de bomberos, se regula la selección, ingreso, formación, capacitación, ascenso, estabilidad, evaluación y permanencia en el servicio de los servidores que las integran; y, *v)* los cuerpos de bomberos pueden promover la creación y capacitación de brigadas remuneradas y voluntarias, de rescate y salvamento acuático, subacuático y de montaña y selva, de acuerdo a sus necesidades específicas.

2.2. Contratos civiles de servicios profesionales o contratos técnicos especializados, sin relación de dependencia.-

El artículo 141 del RGLOSEP dispone que las Unidades de Administración del Talento Humano (UATH) de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, Universidades y Escuelas Politécnicas Públicas, aquellas sujetas al ámbito de la Ley Orgánica de Empresas Públicas y Gobiernos Autónomos Descentralizados, sus entidades y regímenes especiales registrarán la *“creación de puestos, la contratación de servicios ocasionales, contratos civiles de servicios profesionales, los convenios o contratos de pasantías o prácticas laborales, la supresión de puestos y demás movimientos de personal”* en el sistema de información que el Ministerio de Trabajo determine y en el Sistema Presupuestario de Remuneraciones y Nómina eSIPREN en los casos que corresponda (énfasis añadido).

En concordancia, el artículo 142 ibídem establece que las UATH, con base en la planificación prevista en el artículo 141, deberán presentar anualmente a la autoridad nominadora recomendaciones sobre “*contratos civiles de servicios profesionales*”, entre otros, que la institución requiera ejecutar para optimizar recursos y alcanzar sus metas, objetivos y planificación estratégica.

Asimismo, el primer inciso del artículo 148 del RGLOSEP faculta a la autoridad nominadora para suscribir “*contratos civiles de servicios profesionales o contratos técnicos especializados sin relación de dependencia*”, siempre que la UATH justifique que la labor no puede ser ejecutada por personal propio, que el personal disponible sea insuficiente o que se requiera especialización para trabajos específicos. Para ello, se requiere que existan “*recursos económicos disponibles en una partida para tales efectos, que no implique aumento en la masa salarial aprobada, y que cumpla con los perfiles establecidos para los puestos institucionales y genéricos correspondientes*”. La norma aclara que estos contratos pueden celebrarse para todos los grupos ocupacionales y que su remuneración se realizará mediante honorarios mensualizados.

El inciso segundo de la citada norma señala, además, que las personas a contratarse bajo esta modalidad “*no deberán tener inhabilidades, prohibiciones e impedimentos establecidos para las y los servidores públicos*”.

Sobre la naturaleza de estos contratos, la Procuraduría General del Estado, mediante oficio No. 08003 de, 19 de febrero de 2020, precisó que: “*Estos contratos no generan relación de dependencia, a diferencia de los contratos ocasionales. La contraprestación que reciben los profesionales o los técnicos contratados consiste en el pago mensual de honorarios*” (énfasis añadido).

Ahora bien, es preciso considerar que el numeral 7.6.1. de la Resolución No. SGR.182-2016, que contiene la “*Normativa de Seguridad, Rescate y Salvamento Acuático en las Playas de Mar con Incidencia Turística*”, manifiesta que:

“El personal que labore como socorrista acuático, debe tener un contrato de trabajo sea con el Municipio o con una empresa privada y tiene las siguientes obligaciones:

- *Efectuar vigilancia, auxilio, salvamento de personas, bienes y patrimonio común.*

- *Aplicar conocimientos técnicos de primeros auxilios ante eventuales cuadros de asfixia por inmersión y/o accidentes.*
- *Intervenir en la atención primaria de accidentes, tomando las decisiones adecuadas y respetando sus limitaciones profesionales.*
- *Operar con una comunicación cordial y fluida con los usuarios que asisten a las playas de mar, informando constantemente sobre normas en la prevención de accidentes.*
- *Tener y difundir la información diaria sobre las condiciones meteorológicas.*
- *Determinar diariamente las corrientes y riesgos marítimos de acuerdo a los boletines de los institutos científicos y condiciones ambientales, antes de colocar las señales que permitan determinar el grado de seguridad o prohibición para los usuarios.*
- *Revisar el funcionamiento y mantenimiento del equipo.*
- *Permanecer alerta en su área de responsabilidad.*
- ***Reportar inmediatamente los incidentes y emergencias relacionados con su función a las instituciones relacionadas con su programa de seguridad.***
- *Prohibir el acceso al agua, cuando las condiciones oceanográficas, meteorológicas y ambientales no sean adecuadas, o cuando las personas no estén en condiciones para hacerlo.*
- *En caso necesario, coordinar con otros socorristas acuáticos en la prevención o en el rescate de personas.*
- *Llevar una bitácora diaria debidamente verificada y enviar a la Unidad de Gestión de Riesgos del GAD municipal, un resumen semanal.*
- ***Mantener informada a la Unidad/Dirección de Gestión de Riesgos del GAD municipal de cualquier irregularidad que en el ejercicio de sus funciones se presente; o necesidad de apoyo que rebase la capacidad de su programa particular.***
- *Coordinar con las instituciones públicas de respuesta (policía nacional, DIRNEA, instituciones públicas de salud, otras) mediante el radio de comunicación en el caso de un evento adverso que se suscite.*
- *No ingerir bebidas embriagantes, drogas, enervantes o cualquier sustancia ilegal o tóxica antes y durante el período de su trabajo; así mismo, evitar presentarse a trabajar bajo el influjo de cualquiera de las antes mencionadas.”*

El socorrista acuático es directamente responsable de la playa de mar asignada y por lo tanto, es responsable de la seguridad de los usuarios del mismo; en consecuencia, todos los prestadores de servicios turísticos acuáticos o relacionados, deberán acatar las indicaciones de ubicación en la playa, siempre anteponiendo la seguridad de los usuarios a cualquier actividad lucrativa particular” (énfasis añadido).

De lo manifestado se desprende que: *i)* la autoridad nominadora puede suscribir contratos civiles de servicios profesionales o técnicos especializados sin relación de dependencia, previa justificación de la UATH sobre la imposibilidad de ejecutar la labor con personal propio, insuficiencia de personal o necesidad de especialización; *ii)* las personas contratadas bajo esta modalidad no deben tener inhabilidades, prohibiciones o impedimentos para el ejercicio del servicio público; *iii)* estos contratos no generan relación de dependencia y la contraprestación que reciben los profesionales o los técnicos contratados consiste en el pago mensual de honorarios; y, *iv)* el personal que labore como socorrista acuático debe tener un contrato de trabajo con el GAD municipal o con una empresa privada, e informar de manera continua a la Unidad de Gestión de Riesgos del GAD.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, según los artículos 218, 222, 274, 277, 278 y 279 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público; el artículo 18 del ROORIDCBP; y el artículo 148 del RGLOSEP, los Cuerpos de Bomberos no están facultados para celebrar contratos civiles de prestación de servicios profesionales o contratos técnicos especializados sin relación de dependencia para la incorporación de personal de rescate acuático, comúnmente denominados “salvavidas”.

En caso de requerir la participación de este tipo de personal, los Cuerpos de Bomberos podrán promover la creación y capacitación de brigadas, remuneradas y/o voluntarias, de rescate y salvamento acuático o subacuático, de acuerdo con sus necesidades específicas, según lo previsto en el artículo 286 y en la Disposición General Décima Quinta del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.

Sin perjuicio de lo anterior, corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos – que requieran los servicios de personal con formación

de salvavidas – celebrar los contratos respectivos, observando los requisitos legales y reglamentarios pertinentes, de conformidad con lo establecido en el numeral 7.6.1 de la Resolución No. SGR.182-2016.

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,



Rodrigo Constantine Sambrano
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

C.C. Abg. Ivonne Elizabeth Núñez Figueroa
Ministra del Trabajo

Ing. Marciana Valdiviezo Zamora
Alcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Manta.

Sr. M. Eng. Jorge Raúl Carrillo Tutiven
Secretario Nacional de Gestión de Riesgos

Oficio No. 13148

Quito, D.M, 18 de septiembre de 2025

Magíster

Luis Alberto Jaramillo Granja

MINISTRO

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, COMERCIO EXTERIOR, INVERSIONES Y PESCA
Quito.

De mi consideración:

Mediante oficio No. MPCEIP-MPCEIP-2025-0215-O, de 21 de abril de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 1 de mayo de 2025, se formularon las siguientes consultas:

“Considerando que la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos (LOREG) reconoce un derecho preferente para los residentes permanentes de Galápagos; y, que la Resolución Nro. 04-CI-21-1-2008, limita las asociaciones que se formen para realizar inversiones; se presentan las siguientes consultas:

1.- ¿Es la limitación vigente aplicable únicamente para la formación de asociaciones para realizar inversiones en Galápagos, entendiéndose a estas como nuevas conformaciones de sociedades?

2.- ¿Dicha limitación en el porcentaje de inversiones es extensiva, para otros actos societarios como el aumento de capital resultado de inversiones realizadas en compañías existentes ya constituidas en Galápagos?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico elaborado por el Coordinador General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (en adelante “MPCEIP”) citó como fundamento los artículos 82, 83, 226, 227, 237 numeral 3, 239, 258, 262 numeral 7, 285 numeral 3 y 339 de la de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); 15, 21 y 28 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones² (en adelante “COPCI”); 54 letra p) y 104 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización³ (en adelante “COOTAD”); 1, 9, 11 numeral 20, 65 y 80 de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos⁴ (en adelante “LOREG”); 1, 2, 3 y 4 de la Resolución No. 04-CI-21-I-2008⁵ de 18 de marzo de 2008, emitida por el Consejo del Instituto Nacional Galápagos; y, el pronunciamiento de este organismo contenido en oficio No. 07731, de 03 de febrero de 2020. Con base en estos antecedentes, el MPCEIP sostuvo lo siguiente:

“III. ANÁLISIS Y CONCLUSIÓN:

(...) la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos – LOREG, establece como una de las atribuciones del Pleno de Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos, aprobar el Reglamento de Inversiones propuesto por la o el Secretario Técnico, sin embargo, en la actualidad dicha normativa no ha sido expedida, por ende, la Procuraduría General del Estado emitió el pronunciamiento contenido en oficio Nro. 07731 de 03 de febrero de 2020, en cual indica que hasta que el Pleno del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos, apruebe el nuevo Reglamento de Inversiones, se encuentra en vigencia la Resolución No. 04-CI-21-I-2008 expedida por el entonces Consejo del INGALA, que regula la materia de inversiones.

El segundo inciso del artículo 3 de la Resolución No. 04-CI-21-I-2008 de 18 de marzo de 2008, dispone que las asociaciones que se formen para realizar inversiones en la provincia de Galápagos, deben respetar el porcentaje de inversión del 51% para el residente permanente y el 49% para la inversionista extra-regional.

De lo manifestado anteriormente, se desprende que la disposición mencionada determina que el porcentaje de inversión debe ser cumplida para las asociaciones que se formen para realizar inversiones, y no define si esta limitación es extensiva

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

² COPCI, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 351 de 29 de diciembre de 2010.

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

⁴ LOREG, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 502 de 11 de junio de 2015.

⁵ Resolución No. 04-CI-21-I-2008, publicada en el Registro Oficial No. 327 de 30 de abril de 2008.

para sociedades ya conformadas o constituidas en Galápagos; y, que por la naturaleza de sus actividades económicas deban realizar actos societarios que pueda ocasionar variaciones en el porcentaje 51%-49%.

En este sentido, y con base en lo analizado previamente, esta Coordinación General de Asesoría Jurídica, colige que existe una laguna jurídica que denota la falta de regulación ante la posibilidad de cumplimiento del porcentaje 51%-49% para las asociaciones ya formadas y constituidas en la provincia de Galápagos (...)” (lo subrayado me corresponde).

2. Análisis.-

Para facilitar el estudio de la materia objeto de la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: *i) Régimen especial de la provincia de Galápagos; ii) Políticas de promoción de inversiones en la provincia de Galápagos.*

2.1. Régimen especial de la provincia de Galápagos. -

Según lo previsto en el inciso primero del artículo 238 de la CRE, los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante, “GAD”) gozan de *“autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana”.*

El artículo 239 de la CRE establece que el régimen de los GAD *“se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo”*, y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

En lo que respecta a la provincia de Galápagos, el artículo 258 de la CRE dispone que *“tendrá un gobierno de régimen especial”*, agregando que: *“Su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir”*, de conformidad con lo que la ley determine (lo subrayado me corresponde).

Dicho artículo señala que la administración del régimen especial estará a cargo de un Consejo de Gobierno, presidido por el representante de la Presidencia de la República e integrado por los alcaldes de los municipios de la provincia, un representante de las juntas

parroquiales, y otros miembros determinados por la ley. Además, establece que este Consejo será responsable de la planificación, manejo de los recursos y organización de las actividades que se desarrollen en la provincia.

Para el efecto, el inciso tercero del referido artículo señala que el Consejo de Gobierno *“tendrá a su cargo la planificación, manejo de los recursos y organización de las actividades que se realicen en la provincia”* (lo subrayado me corresponde). En este orden de ideas, el inciso cuarto del citado artículo prevé que *“Para la protección del distrito especial de Galápagos se limitarán los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente”*, resaltando que *“En materia de ordenamiento territorial, el Consejo de Gobierno dictará las políticas en coordinación con los municipios y juntas parroquiales, quienes las ejecutarán”* (lo subrayado me corresponde).

La LOREG, en su artículo 1 *“regula el Régimen Especial de la provincia de Galápagos e instituye el régimen jurídico administrativo”*, al que se sujetan, en el ámbito de sus competencias, el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos, los GAD y los organismos de todas las funciones del Estado, *“así como todas las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras que se encuentran dentro o que realicen actividades en la provincia de Galápagos, en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado”* y del Buen Vivir (lo subrayado me corresponde).

Dentro de estos principios, el artículo 3 de la LOREG indica que:

“Art. 3.- Principios. Las políticas, planes, normativas y acciones públicas y privadas en la provincia de Galápagos y sus áreas naturales protegidas, buscan la sostenibilidad y el equilibrio entre el Estado, la sociedad y la economía, que involucran tres elementos consustanciales de manejo de desarrollo social, conservación de la naturaleza y desarrollo económico y se regirán por los siguientes principios:

(...) 7. Derecho al acceso preferente. Las personas residentes permanentes de la provincia de Galápagos tendrán que ser consideradas de manera preferente para la contratación o concurso público de méritos y oposición en las entidades del sector público y privado. Asimismo, gozarán de derecho preferente en el acceso a recursos naturales y a las actividades ambientalmente sostenibles que se lleven a cabo en dicha provincia.” (Énfasis añadido).

En este contexto, el artículo 65 de la LOREG prevé que el ejercicio de operaciones turísticas en áreas naturales protegidas de Galápagos “se podrá conceder a personas jurídicas legalmente constituidas, preferentemente por residentes permanentes de la provincia de Galápagos” (lo subrayado me corresponde). Así, el inciso segundo del mencionado artículo determina que, estas personas jurídicas deberán tener su domicilio en la provincia de Galápagos y estarán sujetas a las prohibiciones previstas en el artículo 64, es decir, los permisos de operación turística “serán intransferibles e intransmisibles y no podrán ejercerse a través de terceros; el permiso no será objeto de venta, reventa, permuta, asociaciones, arrendamiento o cualquier otra forma de cesión de derechos”, ni tampoco podrán adaptarse a fideicomisos o al capital de sociedades, ni a cualquier otra figura de naturaleza similar (lo subrayado me corresponde).

El inciso final del artículo 65 de la LOREG agrega que *“Todo acto societario que implique el traspaso del 25% o más del capital social de la persona jurídica, sin perjuicio de lo establecido en la Ley de Compañías, deberá ser autorizado”* por la Secretaría Técnica del Consejo de Gobierno.

Finalmente, el artículo 80 de la LOREG establece que las políticas de promoción de inversiones en la provincia de Galápagos “darán preferencia mediante acciones afirmativas a los residentes permanentes, y evitará prácticas desleales o simuladas”, disponiendo el inciso final del referido artículo que: “El desarrollo de la inversión privada en la provincia de Galápagos deberá instrumentarse en el Reglamento de esta Ley y en las ordenanzas del Consejo de Gobierno” (lo subrayado me corresponde).

De lo expuesto se observa que: *i)* la provincia de Galápagos cuenta con un régimen especial, cuya planificación y desarrollo prioriza los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, y su administración está a cargo de un Consejo de Gobierno; *ii)* dicho Consejo tiene a su cargo la planificación, manejo de los recursos y organización de las actividades que se realizan en la provincia; *iii)* a fin de proteger el distrito especial de Galápagos, se limitarán los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente; *iv)* la normativa especial reconoce acciones afirmativas en favor de los residentes permanentes de Galápagos, garantizándoles acceso preferente a empleos públicos, concesiones turísticas y uso de recursos naturales; y, *v)* las políticas de promoción de inversiones en la provincia de Galápagos deben dar preferencia a los residentes permanentes; y, en dicho marco, la LOREG impone restricciones a la libre transferencia de permisos turísticos y al capital societario de empresas que operen en Galápagos.

2.2. Políticas de promoción de inversiones en la provincia de Galápagos, pronunciamiento previo y reglas de interpretación de las normas.-

El numeral 3 del artículo 285 de CRE incluye, entre los objetivos específicos de la política fiscal: “3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables” (lo subrayado me corresponde). Por su parte, el artículo 339 dispone que el Estado promoverá las inversiones nacionales y extranjeras, y establecerá regulaciones específicas según sus tipos, otorgando prioridad a la inversión nacional.

En este marco, el artículo 1 del COOTAD dispone que ese código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: “el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera” (lo subrayado me corresponde).

El artículo 10 del COOTAD determina que el Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, especificando que, en el marco de esta organización territorial, “por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales de gobierno”: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias y “el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos” (lo subrayado me corresponde).

Al respecto, el inciso primero del artículo 104 del COOTAD reitera que la provincia de Galápagos “constituye un régimen especial de gobierno en razón de sus particularidades ambientales y por constituir patrimonio natural de la humanidad”, precisando que su territorio será administrado por un consejo de gobierno, “en la forma prevista en la Constitución, este Código y la ley que regule el régimen especial de Galápagos” (lo subrayado me corresponde).

En este contexto, la letra p) del artículo 54 del COOTAD incluye entre las funciones de los GAD municipales, la siguiente “p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal”, con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad (lo subrayado me corresponde).

Por su parte, el artículo 21 del COPCI prevé que “Los inversionistas nacionales y extranjeros y sus inversiones están sujetos, de forma general, a la observancia y fiel

cumplimiento de las leyes del país”, y, en especial, de las relativas a los aspectos laborales, ambientales, tributarios y de seguridad social vigentes (lo subrayado me corresponde).

Respecto del régimen especial de Galápagos, el numeral 20 del artículo 11 de la LOREG otorga al Pleno del Consejo de Gobierno la atribución de “Aprobar el Reglamento de Inversiones propuesto por la o el Secretario Técnico”. (Lo subrayado me corresponde).

Al efecto, el artículo 3 de la Resolución No. 04-CI-21-I-2008, expedida por el Consejo del Instituto Nacional Galápagos⁶ dispone que toda inversión que se realice en Galápagos por una persona natural que no tenga la calidad de residente permanente; “una asociación de cuentas en participación; o una persona jurídica; será obligatoriamente en socio con un residente permanente calificado por el Comité de Calificación y Control de Residencia del Consejo del INGALA”. El inciso segundo del citado artículo 3 contempla que, de conformidad con lo que establece el Plan Regional para la conservación y desarrollo sustentable de Galápagos, “las asociaciones que se formen para realizar inversiones en la provincia de Galápagos, debe respetar el porcentaje de inversión de 51% para el residente permanente y 49% para la inversionista extra-regional” (lo subrayado me corresponde).

Respecto al tema, mediante oficio No. 07731, de 03 de febrero de 2020, este organismo se pronunció sobre la aplicación de los artículos 11 numeral 20 y 80 de la LOREG; y, la Resolución No. 04-CI-21-I-2008, en los siguientes términos:

“3. Pronunciamiento.-

Del análisis jurídico efectuado se observa que la vigente LOREPG contiene normas relacionadas con el control de las inversiones en esa provincia y, adicionalmente, su artículo 80 expresamente establece la adopción de acciones afirmativas en materia de inversión, para los residentes permanentes de esa provincia, por lo que, en atención a los términos de la consulta se concluye que, en tanto el Pleno del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos, en ejercicio de la atribución que le confiere el numeral 20 del artículo 11 de la LOREPG, no apruebe el nuevo Reglamento de Inversiones, la Resolución No. 04-CI-21-I-2008 expedida por el Consejo del INGALA, que regula esa materia, conserva vigencia” (lo subrayado me corresponde).

⁶ Según la Disposición Transitoria DECIMOQUINTA de la CRE: “Los activos y pasivos, las funcionarias y funcionarios y las empleadas y empleados del Consejo Provincial de Galápagos y del Instituto Nacional Galápagos, pasarán a formar parte del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos”.

Los numerales 5 y 6 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁷ (en adelante “LOGJCC”), al referirse a los métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria aplicables a la solución de antinomias, disponen lo siguiente:

“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).

Bajo estos parámetros interpretativos, debe entenderse que la regla de participación accionaria establecida en la Resolución No. 04-CI-21-I-2008 no se limita exclusivamente a la constitución de nuevas sociedades, sino que también debe aplicarse a otros actos societarios o de inversión que puedan modificar el control económico o la estructura de propiedad de las empresas que operan en la provincia.

Esta conclusión se ve reforzada por el inciso final del artículo 65 de la LOREG que establece la necesidad de autorización previa de la Secretaría Técnica del Consejo de Gobierno para cualquier acto societario que implique el traspaso del 25% o más del capital social, con el propósito de asegurar la participación prevalente de residentes permanentes en la composición accionaria de las compañías.

De lo manifestado se desprende que: *i)* la Resolución No. 04-CI-21-I-2008 se encuentra vigente y es aplicable en tanto no sea sustituida por un nuevo Reglamento de Inversiones aprobado por el Pleno del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos; *ii)* la regla del 51% de participación para residentes permanentes debe interpretarse de forma sistemática y teleológica, y aplicarse a todos los actos societarios que afecten el control económico de las inversiones en la provincia, más allá de la mera constitución de compañías; y, *iii)* esta interpretación armoniza con los principios de protección del régimen especial de Galápagos y con la finalidad constitucional de priorizar los derechos de sus residentes permanentes y la conservación de su ecosistema.

3. Pronunciamiento.-

⁷ LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

En atención a los términos de las consultas se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 3 numerales 5 y 6 de la LOGJCC ; así como el artículo 80 de la LOREG, las políticas de promoción de inversiones en la provincia de Galápagos deben dar preferencia, mediante acciones afirmativas, a los residentes permanentes.

En este sentido, la limitación porcentual prevista en el artículo 3 de la Resolución No. 04-CI-21-I-2008, que exige una participación mínima del 51% por parte de residentes permanentes, resulta aplicable no solo a la constitución de asociaciones, sino también a cualquier otro acto societario que implique la transferencia, modificación o reconfiguración de la estructura accionaria de compañías constituidas en la provincia.

Dicha resolución se encuentra vigente y surte plenos efectos hasta que el Pleno del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos apruebe un nuevo Reglamento de Inversiones, según lo previsto en el numeral 20 del artículo 11 de la mencionada ley.

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,



Rodrigo Constantine Sambrano
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

Anexo: Oficio No. 07731 de 03 de febrero de 2020.

Oficio No. 13149

Quito DM, 18 de septiembre de 2025

Ingeniero

Mario Mancino Valdivieso

Prefecto

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE LOJA

Loja.

De mi consideración:

Mediante oficio No. GPL-PP-2025-389-OF, de 16 de mayo de 2025, ingresado en la Dirección Regional en Loja de la Procuraduría General del Estado el 22 de mayo del mismo año y remitido a este despacho con oficio No. PGE-DRLJ-2025-00052, de 30 de mayo de 2025, recibido el 4 de junio del mismo año, se formuló la siguiente consulta:

“¿La facultad de recaudación y administración de la tarifa volumétrica, le compete al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja como lo señala (sic) Art. 35 de la Resolución Nro. 008-CNC-2011; o, la recaudación y administración de la tarifa volumétrica le corresponde a las Juntas de Riego de conformidad con el Art. 20 de la Resolución Nro. 008-CNC-2011 y Art. 47 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico del Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja (en adelante “*GADP Loja*”), contenido en el memorando No. GPL-DPS-2025-430-M, de 14 de mayo de 2025, citó los artículos 82, 226, 223 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “*CRE*”); 47 y la Disposición Derogatoria de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua² (en adelante “*LORHUyAA*”); 116 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización³ (en adelante

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

² LORHUA, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 305 de 6 de agosto de 2014.

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

“COOTAD”); 40 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado⁴ (en adelante “LOCGE”); 1 del Código Civil⁵ (en adelante “CC”); y, 20 numeral 1 y 35 numeral 1 de la Resolución No. 008-CNC-2011 emitida por el Consejo Nacional de Competencias⁶ (en adelante “CNC”). Con fundamento en los que concluyó:

“Por lo expuesto, el suscrito Procurador Síndico, emite el presente informe jurídico para la consulta, mencionando expresamente que, la recaudación de la tarifa volumétrica por el servicio de riego y drenaje, le corresponde a las Juntas de Riego por así disponerlo la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, norma jerárquicamente superior a la Resolución Nro. 008-CNC-2011, tal como lo señala el Art. 425 de la Constitución de la República; ya además considerando que la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, deroga expresamente las normas de igual o menor jerarquía que se contrapongan a ella; así como que, la Dirección Zonal 7 del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en Oficio Nro. MAATE-DZ7-2024-4477-O, del 11 de diciembre de 2024, informó que el Gobierno Provincial de Loja, no consta como prestador del servicio de riego” (el resaltado corresponde al texto original y lo subrayado me pertenece).

Con la finalidad de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios No. 11933, 11934 y 11935, de 23 de junio de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó al Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (en adelante “CONGOPE”), al CNC y al Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (en adelante “MAATE”) que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia consultada. No obstante, hasta la presente fecha, no se ha recibido respuesta por parte del MAATE.

Los requerimientos realizados por este organismo fueron atendidos: i) por el Presidente del CONGOPE, mediante oficio No. PC-2025-0090-O, de 3 de julio de 2025, al que acompañó el informe jurídico No. DAJ-050-2025, de 3 de julio de 2025, suscrito por el Jefe Jurídico de esa entidad; y, ii) por la Secretaria Ejecutiva del CNC, a través del oficio No. CNC-CNC-2025-0817-OF, de 4 de julio de 2025.

El criterio jurídico del CONGOPE citó los artículos 263, 269, 273 y 314 de la CRE; 135 de la LORHUyAA; 41, 42 y 133 del COOTAD; y, 13 y 21 de la Resolución No. 008-CNC-2011, analizando y concluyendo que:

“14. Por otro lado, la tarifa volumétrica, prevista en la Ley Orgánica de Recursos Hídricos es el valor económico que deben pagar los usuarios por el uso del agua para riego, calculado en función del volumen efectivamente utilizado o distribuido. Esta

⁴ LOCGE, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 595, de 12 de junio de 2002.

⁵ CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46, de 24 de junio de 2005.

⁶ Resolución No. 008-CNC-2011, publicado en el Registro Oficial No. 509 de 9 de agosto de 2011.

tarifa tiene por objetivo garantizar la sostenibilidad financiera del servicio, cubrir los costos de operación, mantenimiento y gestión de los sistemas de riego, y promover un uso eficiente y responsable del recurso hídrico. Su establecimiento debe basarse en criterios técnicos definidos por la Autoridad Única del Agua.

15. La recaudación de la tarifa volumétrica corresponde a la entidad o actor responsable de la gestión del sistema de riego, según el modelo de gestión aplicable. Esta función debe realizarse con base en mecanismos transparentes, registros actualizados de usuarios y volúmenes distribuidos, y conforme a los procedimientos técnicos y administrativos establecidos por la normativa vigente. En los casos que corresponda, incluso se podrá generar la recaudación mediante la potestad coactiva; es decir, mediante acciones de cobro forzoso ante el incumplimiento de pago, garantizando así la sostenibilidad operativa del sistema.

16. Al respecto, la Ley de Recursos Hídricos establece que las juntas de riego son organizaciones comunitarias sin fines de lucro, encargadas de prestar el servicio de riego y drenaje con eficiencia, calidad y equidad. Estas juntas, en coordinación con los gobiernos provinciales, tienen entre sus atribuciones establecer, recaudar y administrar las tarifas del servicio, conforme a los criterios técnicos definidos por la Autoridad Única del Agua.

V. CONCLUSIÓN

17. Sobre la base de la normativa analizada, es criterio de esta Dirección de Asesoría Jurídica que en virtud de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, se concluye que las juntas de riego constituyen sujetos comunitarios reconocidos legalmente como organizaciones sin fines de lucro, responsables de la prestación del servicio de riego y drenaje con criterios de eficiencia, calidad y equidad en la distribución del agua. En el marco de la gestión integrada del recurso hídrico y bajo los principios de coordinación y subsidiariedad, dichas juntas ejercen, en articulación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, la atribución de establecer, recaudar y administrar las tarifas correspondientes al servicio. Esta facultad debe ejercerse conforme a los parámetros técnicos establecidos por la Autoridad Única del Agua, garantizando así la sostenibilidad financiera y operativa del sistema, así como el uso racional y equitativo del recurso hídrico” (lo subrayado me pertenece).

Por su parte, el criterio jurídico del CNC citó los artículos 239 de la CRE; 44 numeral 1 de la LORHUyAA; 108, 117, 119 y 121 del COOTAD; y 2 numerales 1 y 2, 12 numeral 1, 13 numeral 1, 20 numeral 1, 21 numeral 1, y 34 de la Resolución No. 008-CNC-2011; sobre los cuales concluyó lo siguiente:

“En este sentido, se concluye que, la facultad de recaudación de la tarifa volumétrica le corresponde a las juntas y asociaciones dentro de los sistemas de riego (públicos) transferidos y no transferidos, mientras que a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales dentro de estos mismos sistemas les corresponde el ejercicio de la potestad coactiva para la recaudación la tarifa volumétrica, es decir que estos niveles de gobierno hacen efectivos cobros de deudas o cumplimiento de obligaciones mediante un procedimiento administrativo, así como desempeñan un rol de apoyo y supervisión en la facultad de recaudación de la tarifa volumétrica que conforme a la normativa legal vigente le corresponde a las juntas y asociaciones de riego.”

III.- PRONUNCIAMIENTO

*(...) Del análisis previamente efectuado respecto de las atribuciones y facultades que les corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales dentro de los sistemas de riego públicos no transferidos a los usuarios y sistemas públicos de gestión provincial, conforme lo establece el artículo 12 numeral 1 de la resolución 0008-CNC-2011 de fecha 14 de julio de 2011 reformada mediante resolución 012-CNC-2011 de 08 de diciembre de 2011 se encuentra la administración, operación y mantenimiento que comprende **específicamente el ejercicio de la facultad coactiva para el cobro de la tarifa básica diferencia y volumétrica**, es decir que estos niveles de gobierno hacen efectivos cobros de deudas o cumplimiento de obligaciones mediante un procedimiento administrativo, así como desempeñan un rol de apoyo y supervisión. (...)*

*Mientras que, dentro de los sistemas de riego públicos transferidos a juntas y asociaciones de regantes y sistemas públicos comunitarios, les corresponde a gobiernos autónomos descentralizados provinciales conforme lo establece el artículo 13 numeral 1 de la ya mencionada resolución, **la cogestión** en la administración, operación y mantenimiento que comprende principalmente el ejercicio de la potestad coactiva para la recaudación de la tarifa volumétrica, es decir ejercer el procedimiento administrativo como ya se mencionó en líneas anteriores.*

*Por otro lado, conforme lo establece los artículos 20 y 21 numerales 1 de la misma resolución emitida por el CNC en concordancia con el artículo 44 numeral 1 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, dentro de las atribuciones y responsabilidades que les corresponde a las juntas y asociaciones dentro de los sistemas de riego públicos y comunitarios transferidos y no transferidos, se encuentra la **facultad de recaudación de la tarifa volumétrica**.*

Finalmente, es preciso mencionar que la misma resolución establece en su artículo 35 numeral 2 que le corresponde al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja lo siguiente: ‘La rectoría local, regulación, planificación, control y la gestión

excluida la administración, operación y mantenimiento, respecto de las cuales ejercerá actividades de cogestión en los sistemas Chucchuir; Airo Florida; Chiriyacu – Lucero; El ingenio; La Era; Macará; Quinará; Sanambay – Jimbura; Tablón de Saraguro; Vilcabamba; Jorupe – Cangochara; Guapalas; Santiago; Paquishapa., entendiéndose que este nivel de gobierno solo puede ejercer actividades de cogestión en los sistemas antes mencionados, que conforme la normativa legal vigente comprende específicamente ejercer la potestad coactiva para la recaudación de la tarifa volumétrica haciendo cobros efectivos de deudas o cumplimiento de obligaciones a través de un procedimiento administrativo. (...)” (el resaltado corresponde al texto original y lo subrayado me pertenece).

En atención a los antecedentes expuestos se advierte que el GADP Loja sostiene que la facultad de recaudación de la tarifa volumétrica corresponde exclusivamente a las juntas de riego por disposición de la LORHUyAA, norma jerárquicamente superior a la Resolución No. 008-CNC-2011. Por su parte, el CONGOPE coincide en que las juntas de riego son los sujetos responsables de establecer, recaudar y administrar dicha tarifa en coordinación con los GAD provinciales.

A su vez, el CNC establece que la recaudación directa de la tarifa volumétrica corresponde a las juntas y asociaciones de riego en los sistemas públicos – tanto transferidos como no transferidos – mientras que los GAD provinciales únicamente ejercen la potestad coactiva para hacer efectivos los cobros en caso de incumplimiento de pago.

2. Análisis.

Con el propósito de facilitar el estudio de la consulta planteada, el presente análisis desarrollará los siguientes puntos: *i)* Derecho al agua y régimen de competencias; *ii)* Las competencias de los GADP respecto de la prestación del servicio público de riego; y, *iii)* La gestión de los sistemas de riego públicos y la determinación, recaudación y administración de la tarifa hídrica volumétrica.

2.1. Derecho al agua y régimen de competencias.

En el marco de los denominados “*Derechos del Buen Vivir*”, el artículo 12 de la CRE incluye al derecho al agua como un derecho fundamental e irrenunciable.

Con relación al régimen de competencias, el artículo 260 de la CRE establece que el ejercicio de las competencias exclusivas “*no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno*”.

Bajo esta lógica, se distinguen competencias exclusivas del Estado central, como la prevista en el numeral 11 del artículo 261 ibídem que dispone que “11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales”.

De manera complementaria, los numerales 5, 6 y 7 del artículo 263 de la CRE prevé como competencia exclusiva de los GADP: “Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego” y fomentar “la actividad agropecuaria” y “las actividades productivas provinciales”.

Por otra parte, el inciso final del artículo 282 de la CRE dispone que corresponde al Estado regular “el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental”. Así, el artículo 318 ibídem, prescribe que dicho recurso se constituye como “patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos” y que su gestión “será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias”.

La disposición transitoria vigésimo séptima de la Constitución otorgó al Ejecutivo un plazo de dos años, contados desde su vigencia, para revisar “la situación de acceso al agua de riego con el fin de reorganizar el otorgamiento de las concesiones, evitar el abuso y las inequidades en las tarifas de uso, y garantizar una distribución y acceso más equitativo, en particular a los pequeños y medianos productores agropecuarios”. En ese contexto, el Consejo Nacional de Competencias⁷, mediante Resolución No. 0008-CNC-2011, de 14 de julio de 2011⁸, reformada por la Resolución 012-CNC-2011, de 8 de diciembre de 2011, resolvió “transferir la competencia de planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje a favor de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales del país, en los términos previstos en la presente resolución”, al tenor de su artículo 1.

De lo expuesto se desprende que: i) el agua es un derecho fundamental e irrenunciable y un patrimonio estratégico nacional cuya regulación corresponde al Estado; ii) los GADP poseen competencias exclusivas relacionadas con los sistemas de riego y actividades agropecuarias y productivas provinciales; iii) el CNC transfirió la competencia de planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje a favor de los GADP, acorde a los modelos de gestión determinados en la resolución No. 0008-CNC-2011.

2.2. Competencias de los GADP con relación al servicio público de riego.

El artículo 41 del COOTAD prevé las siguientes funciones de los GADP:

⁷ COOTAD, “Art. 117.- El Consejo Nacional de Competencias es el organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias; es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, patrimonio propio y sede en donde decida por mayoría de votos”.

⁸ Resolución No. 0008-CNC-2011, publicada en el Registro Oficial No. 509 de 9 de agosto de 2011.

“e) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y, en dicho marco prestar los servicios públicos, construir la obra pública provincial, fomentar las actividades provinciales productivas, así como las de vialidad, gestión ambiental, riego, desarrollo agropecuario y otras que le sean expresamente delegadas o descentralizadas, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad” (el resaltado me corresponde).

De manera específica, el literal e) del artículo 42 del COOTAD prevé que los GADP tienen la obligación de *“Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo con la Constitución y la ley”*.

En armonía con lo anterior, el artículo 133 ibidem dispone que deben *“elaborar y ejecutar el plan de riego de su circunscripción territorial”*, el cual debe sujetarse a las políticas de desarrollo rural, fomento productivo y planes nacionales de riego definidos por la autoridad rectora en la materia, y coordinarse con la Autoridad Única del Agua, las organizaciones comunitarias vinculadas a la gestión hídrica y los gobiernos parroquiales rurales.

El inciso tercero del referido artículo dispone que el servicio de riego *“será prestado únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias”*, y habilita a los GADP a delegar la gestión de mantenimiento y operación de los sistemas de riego a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales (en adelante *“GADPR”*) o a las organizaciones comunitarias legalmente constituidas en su circunscripción, sin perjuicio de que, *“coordinarán con los sistemas comunitarios de riego y establecerán alianzas entre lo público y comunitario para fortalecer su gestión y funcionamiento”* (el resaltado me corresponde).

En cuanto al servicio público de riego y drenaje, el inciso tercero del artículo 39 de la LORHUyAA prevé que *“responderá a la planificación nacional que establezca la autoridad rectora del mismo y su planificación y ejecución en el territorio corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, de conformidad con sus respectivas competencias”*.

Por su parte, el inciso segundo del artículo 42 ibidem señala que, para la gestión integrada e integral del agua, los GAD, *“sin perjuicio de las competencias exclusivas en la prestación de servicios públicos relacionados con el agua, cumplirán coordinadamente actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno y los sistemas comunitarios”* (el resaltado me corresponde).

De lo expuesto se desprende que: *i)* corresponde a los GADP prestar el servicio público de riego en su circunscripción, con competencia exclusiva para planificar, construir, operar y mantener los sistemas respectivos, en coordinación con la Autoridad Única del Agua, los gobiernos parroquiales rurales y las organizaciones comunitarias; *ii)* los GADP podrán delegar la gestión

de mantenimiento y operación de los sistemas de riego a los GADPR u organizaciones comunitarias, de manera coordinada; y, *iii*) el servicio público de riego y drenaje debe desarrollarse en el marco de una planificación integrada e integral, bajo un esquema de coordinación entre los distintos niveles estatales y los actores comunitarios, garantizando la sostenibilidad del recurso y la equidad en su distribución.

2.3. La gestión de los sistemas de riego públicos y la tarifa hídrica volumétrica del agua para riego.

El artículo 3 de la LORHUyAA indica que esta ley tiene por objeto garantizar el derecho humano al agua y *“regular y controlar la autorización, gestión, preservación, conservación, restauración, de los recursos hídricos, uso y aprovechamiento del agua, la gestión integral y su recuperación (...)”*.

En este marco, el artículo 32 de la LORHUyAA prevé que *“La gestión comunitaria la realizarán las comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y juntas de organizaciones de usuarios del servicio, juntas de agua potable y juntas de riego”* y que esa gestión comprende *“la participación en la protección del agua y en la administración, operación y mantenimiento de infraestructura de la que se benefician los miembros de un sistema de agua y que no se encuentre bajo la administración del Estado”* (el resaltado me corresponde).

El artículo 45 de la misma ley dispone que la prestación de los servicios comunitarios de agua se realiza exclusivamente a través de *“juntas de agua potable- saneamiento y juntas de riego”*, que deberán inscribirse en el registro público del agua (el resaltado me corresponde). En concordancia, el artículo 47 *ibidem* define a las juntas de riego como *“organizaciones comunitarias sin fines de lucro, que tienen por finalidad la prestación del servicio de riego y drenaje, bajo criterios de eficiencia económica, calidad en la prestación del servicio y equidad en la distribución del agua”*. Entre sus atribuciones se encuentra – en coordinación con los GADP – la facultad de: *“e) Establecer, recaudar y administrar las tarifas por la prestación del servicio a partir de los criterios técnicos regulados por la Autoridad Única del Agua”* (el resaltado me corresponde).

La Resolución No. 008-CNC-2011 desarrolla este esquema. Los artículos 20 y 21 reconocen a las juntas y asociaciones de regantes la facultad de recaudar la tarifa volumétrica tanto en los sistemas no transferidos como en aquellos que fueron transferidos con anterioridad a la expedición de la resolución. Sin embargo, los artículos 12 y 13 de la misma resolución establecen que la potestad coactiva para la recaudación de dicha tarifa corresponde de manera exclusiva a los gobiernos provinciales, lo que implica que las juntas tienen competencia para establecer y recaudar, mientras que los GADP ejercen el cobro forzoso mediante los procedimientos administrativos correspondientes.

Así, conforme los artículos 48 y 49 de la LORHUyAA, en el marco del reconocimiento de las formas colectivas y tradicionales de manejo del agua, determinan “*la autonomía financiera, administrativa y de gestión interna de los sistemas comunitarios de agua de consumo y riego*”, entre ellos, de las juntas de riego, “*para cumplir con la prestación efectiva del servicio y el eficaz desarrollo de sus funciones, de conformidad con la ley*” y se les faculta la administración de “*los valores de las tarifas que recauden y los demás que les correspondan de conformidad con la Ley y su Reglamento*”.

Por su parte, el artículo 135 de la LORHUyAA define a la tarifa como “*la retribución que un usuario debe pagar por la prestación de servicios y autorización para usos y aprovechamiento del agua*”; y, en su inciso final determina que las tarifas por “*prestación de servicios de agua potable, saneamiento, riego y drenaje*” serán fijadas por los prestadores públicos o comunitarios, sobre la base de las regulaciones emitidas por la Autoridad Única del Agua.

En el caso específico de la tarifa hídrica volumétrica, el artículo 141 de la LORHUyAA⁹ señala los criterios para su fijación y exceptúa de su pago a “*los sistemas comunitarios portadores de derechos colectivos y los prestadores comunitarios de servicios que reciben caudales inferiores a cinco litros por segundo y que están vinculados a la producción para la soberanía alimentaria*”.

De lo manifestado se desprende que la gestión comunitaria del agua se realiza, entre otros organismos, por las juntas de riego (organizaciones comunitarias sin fines de lucro, creadas con la finalidad de prestar el servicio público de riego y drenaje) que tienen competencia para establecer, recaudar y administrar las tarifas por la prestación del servicio, en coordinación con los GADP, siempre que el modelo de gestión contenido en la Resolución No. 0008-CNC-2011, aplicable a la localidad correspondiente, así lo prevea.

3. Pronunciamiento.

En atención a los términos de la consulta, según lo previsto en el artículo 133 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y 39 y 47 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, la recaudación de la tarifa volumétrica de riego les corresponde a las juntas de riego, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, quienes ejercen la potestad coactiva para el cobro en caso de falta de pago.

Por otra parte, la administración específica de la tarifa dependerá del modelo de gestión aplicable en cada sistema de riego, de conformidad con lo establecido en la Resolución No. 008-CNC-2011 del Consejo Nacional de Competencias, que determina si dicha atribución

⁹ LORHUAA, Título IV “Aprovechamiento del Agua”, Capítulo IV “Régimen Económico”, Sección Tercera “Tarifas por el Aprovechamiento Productivo”.

corresponde al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial o a la junta de riego, según la transferencia efectuada en la respectiva localidad.

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,



Rodrigo Iván Constantine Sambrano
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

C.C. Ing. Pabel Antonio Cantos Centeno,
Presidente del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador

Esp. Myriam Pilar Zarsosa Osorio,
Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias

Oficio No. 13162

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

Abogada

Verónica Garrido

ALCALDESA

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN
RUMIÑAHUI
Sangolquí.

De mi consideración:

Mediante oficio No. GADMUR-A-2025-0426-O, de 27 de agosto de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se solicitó la reconsideración del pronunciamiento contenido en oficio No. 12618, de 5 de agosto de 2025, que atendió una consulta formulada respecto de la aplicación del artículo 61 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización¹ (en adelante, “COOTAD”) con relación al voto dirimente del alcalde en la elección de la Vicealcaldesa, en los siguientes términos:

“(...) solicito la reconsideración de su pronunciamiento contenido en el oficio No. 12618, del 05 de agosto del 2025, (...)”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

De los oficios remitidos y documentos adjuntos se desprende que:

La consulta original fue presentada a través del oficio No. GADMUR-A-2025-0223-O, de 14 de mayo de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 16 de mayo de 2025, en los siguientes términos:

“¿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 artículo 61 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?”.

El informe jurídico que acompañó la consulta, suscrito por el Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Rumiñahui (en adelante, “GADM Rumiñahui”),

¹ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

contenido en memorando No. GADMUR-PS-2025-0807-M, de 14 de mayo de 2025, citó los artículos 82, 226 y 253 de la Constitución de la República del Ecuador² (en adelante, "CRE"); 14 y 18 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, "COA"); 56, 57 letra c), 61, 320, 321, 322, y 323 del 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, emitidos entre enero y abril de 2011. Con base en este marco normativo, concluyó:

*“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 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**” (énfasis añadido).*

El pronunciamiento de esta Procuraduría contenido en oficio No. 12618, de 5 de agosto de 2025, concluyó:

“(…) 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.”.

2. El pedido de reconsideración. -

El pedido de reconsideración formulado por el GADM Rumiñahui fue expresado en los siguientes términos:

“La Procuraduría Síndica, emitió el Informe Jurídico No. PS-2024-192 de 27 de agosto del 2025, en el que recomendó: ‘Por estas consideraciones, al amparo del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado y artículo 10 del Procedimiento para atención de consultas que se formulen a la Procuraduría General del Estado, se recomienda solicitar la reconsideración del pronunciamiento emitido a través del oficio No. 12618, del 05 de agosto del 2025, en los términos descritos en este documento.’

Con fundamento en estos antecedentes, y al amparo del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado y artículo 10 del Procedimiento para atención de consultas que se formulen a la Procuraduría General del Estado, solicito la

² CRE, publicado en el Registro Oficial No. 499 de 20 de octubre de 2008.

³ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 51 de 7 de julio de 2017.

reconsideración de su pronunciamiento contenido en el oficio No. 12618, del 05 de agosto del 2025, para el efecto sirvase encontrar adjuntos el Informe Jurídico No. PS-2024-192 el 27 de agosto del 2025, emitido por el Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Rumiñahui”.

El informe jurídico No. PS-2025-192, de 27 de agosto de 2025, suscrito por el Procurador Síndico del GADM Rumiñahui plantea fundamentos jurídicos sobre: *i*) la pertinencia de la aplicación de la Ley Orgánica de la Función Legislativa⁴ (en adelante, “LOFL”), en las decisiones de los Concejos Municipales; y, *ii*) la posibilidad de que el Alcalde emita su voto dirimente en la elección de Vicealcaldesa. Finalmente, reitera y amplía los fundamentos jurídicos expuestos en el criterio jurídico que acompañó a la consulta inicial. Con base en tales consideraciones, analizó y concluyó lo siguiente:

“En el caso en análisis, la elección de la Vicealcaldesa, a menos que coincida con una sesión ordinaria, esta deberá ser elegida, en sesión extraordinaria, sea la una o la otra, el Alcalde tiene voto dirimente en ambas por mandato del artículo 60 letra c) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; y por la naturaleza de la decisión, por ser un tema específico, esto es que debe adoptarse por acuerdo o resolución, conforme el artículo 323 ibidem, con la única variante de que no puede ser por mayoría simple sino por mayoría absoluta, es decir, por la mitad más uno, tal como lo prevé el artículo 61 ibidem; no obstante, debido a que el artículo 321 ibidem, de forma expresa prevé que el Alcalde tiene voto dirimente en las decisiones de los órganos legislativos, sin excluir a ningún tipo de estas, en otras palabras en todas, sean estas la aprobación de ordenanzas (decisiones legislativas) o la aprobación de otros actos normativos (acuerdos y resoluciones), el Alcalde es el llamado a resolver en el caso de un empate en la decisión que adopte el Órgano Legislativo; lo que fue incluso previsto en el oficio No. 1262 del 07 de abril de 2011, emitido por la Procuraduría General del Estado, al decir que:

*'Conforme las citadas disposiciones legales, se desprende que el Concejo Municipal de Puyango, está integrado por concejales y por el alcalde, **Éste último con derecho a voto en todas las decisiones del órgano legislativo y con voto dirimente, en caso de ocurrir el empate en dichas decisiones, dirimencia que se constituye con un voto calificado, ya de producirse un empate en las decisiones del concejo municipal, la decisión se deberá adoptar en el sentido que el alcalde consigne o exprese su voto'** (énfasis añadido).*

Razón por la cual, esta Procuraduría Síndica difiere con el Pronunciamiento del Procurador General del Estado, debido a que es restrictivo a la atribución que tiene el Alcalde ante un empate, de dirimir su voto y que éste sea dirimente, en los términos previstos en los artículos 60 y 321 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, pues sea en una sesión ordinaria o extraordinaria, el Alcalde tiene la atribución para presidirla con voz y voto dirimente y de igual forma, en

⁴ LOFL, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 642 de 27 de julio de 2009. Artículo sustituido en 2020.

la aprobación de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, por lo que al cumplirse estos presupuestos, el Alcalde en el caso de empate sea en sesión ordinaria o extraordinaria, en la elección de la Vicealcaldesa, por mandato legal tiene voto dirimente.

Cabe preguntarse, qué sucedería si hubiera empate en la elección de la Vicealcaldesa, según el criterio de Procuraduría General del Estado no se la podría elegir, sino existe mayoría absoluta, ante su premisa ¿el Concejo tendría que convocar a una nueva sesión para elegir a la segunda autoridad? Eso conllevaría incluso una transgresión, debido a que incluso sobrepasaría el tiempo para renovar la Vicealcaldía, que es de dos años, y ante ello ¿la Vicealcaldesa prorrogaría sus funciones? Todo ello, porque no se aplicaría la regla básica ante el caso de un empate en una decisión, esto es el voto dirimente.

5. Conclusiones.-

De lo antes expuesto se concluye que:

- La Ley Orgánica de la Función Legislativa conforme su artículo 1, y al amparo de lo previsto en los artículos 82 y 226 de la Constitución de la República, rige para la Asamblea Nacional, sus miembros y los que dicho cuerpo normativo determine, y no para el Concejo Municipal cuyo régimen está sometido al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.*
- El Alcalde, forma parte del Concejo Municipal, y tiene voto dirimente en todas las decisiones,, (sic) al tenor de lo previsto en el artículo 56 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.*
- El Alcalde, de conformidad con el artículo 60 letra c) del el (sic) Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, tiene la atribución de presidir con voz y **voto dirimente** las Sesiones del Concejo, es decir, todas, entre estas las ordinarias y extraordinarias.*
- El Alcalde, de acuerdo con el artículo 321 del el (sic) Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, tiene el derecho a votar en las decisiones del Concejo Municipal, y en caso de empate su voto es dirimente.*
- La elección de la Vicealcaldesa, se realiza sea en sesión ordinaria o extraordinaria, con la mayoría absoluta, por lo tanto, en caso de empate, opera su voto dirimente.*
- La mayoría absoluta, al tenor del artículo 320 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, es la mitad más uno de la totalidad de los miembros del Concejo Municipal, incluido al Ejecutivo Municipal.*

- *La elección de la Vicealcaldesa se adopta por la decisión de la mayoría absoluta del Concejo Municipal, por lo tanto, en caso de empate, opera el voto dirimente.*
- *El pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado con oficio No. 12618, del 05 de agosto del 2025, no se ajusta a lo determinado en el ordenamiento jurídico nacional.” (el énfasis y subrayado corresponde al texto original).*

3. Análisis. –

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

El GADM Rumiñahui manifiesta que, conforme al artículo 1 la LOFL, su ámbito de aplicación corresponde exclusivamente a la Asamblea Nacional y sus miembros, por lo que no es aplicable para el funcionamiento del Concejo Municipal, dado a que este se rige por las disposiciones establecidas en el COOTAD.

Asimismo, el GADM Rumiñahui reitera que, en caso de empate en las votaciones para la elección de la segunda autoridad del ejecutivo del GADM (Vicealcalde), el Alcalde tiene derecho a ejercer su voto dirimente de conformidad con los artículos 60 letra c) y 321 del COOTAD. En este sentido, afirma que la elección de la Vicealcaldesa puede ser aprobada por el Concejo Municipal en sesión ordinaria o extraordinaria.

Adicionalmente, precisa que el Alcalde tiene voto dirimente en todas las decisiones del órgano legislativo del GADM, conforme el pronunciamiento del Procurador General del Estado, contenido en el oficio No. 1262, de 7 de abril de 2011.

3.2. Análisis y fundamentos jurídicos del pronunciamiento contenido en oficio No. 12618, de 05 de agosto de 2025.-

De conformidad con lo concluido por este organismo en el pronunciamiento cuya reconsideración se solicita, para la elección de la segunda autoridad ejecutiva de un GADM, 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.

En relación a la definición del término “**mayoría**”, es pertinente citar el pronunciamiento contenido en el oficio No. 00521, de 18 de febrero de 2011 (citado por la consultante), que respondió a una inquietud planteada por el GADM del cantón Portoviejo sobre el cálculo de mayoría simple en un concejo municipal compuesto por un número impar de miembros. En su parte pertinente, dicho pronunciamiento señaló:

“En referencia al vocablo 'mayoría', el indicado Diccionario⁵ 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 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’” (énfasis añadido).

Con base en el análisis desarrollado en el pronunciamiento contenido en el oficio No. 12618, de 5 de agosto de 2025, esta Procuraduría examinó las disposiciones normativas aplicables a la elección de la segunda autoridad del ejecutivo de los GAD municipales, arribando a las siguientes conclusiones:

- i) De acuerdo con la regla de interpretación literal⁶ de la norma, la designación del vicealcalde se realiza con el voto de mayoría absoluta del Concejo Municipal, lo cual corresponde a la mitad más uno de sus integrantes; y, cuando el número de integrantes de dicho Concejo es impar, se entiende que el número requerido es el número entero inmediato superior.
- ii) La mayoría absoluta requerida para la elección de la segunda autoridad ejecutiva del GADM se calcula sobre la totalidad de integrantes del Concejo Municipal, incluido el ejecutivo del GAD.
- iii) En atención al primer inciso del artículo 321 del COOTAD, todo voto en blanco de los miembros de los órganos legislativos del GADM se acumula a la mayoría.
- iv) Por tanto, el voto dirimente del Alcalde no supe el requisito de mayoría absoluta cuando la ley exige expresamente dicho tipo de mayoría, como ocurre en el caso de la elección de la segunda autoridad del ejecutivo del GADM.

⁵ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas de Torres.

⁶ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009. “Art. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional.- Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente. Se tendrán en cuenta los siguientes métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria para resolver las causas que se sometan a su conocimiento, sin perjuicio de que en un caso se utilicen uno o varios de ellos: (...) 7. 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”.

- v) El segundo inciso del artículo 61 del COOTAD establece que el concejal electo como segunda autoridad del ejecutivo del GAD municipal, durará dos años en funciones y podrá ser reelegido.

4. Ratificación del Pronunciamiento. -

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. 12618, de 5 de agosto de 2025. En consecuencia, en aplicación del cuarto inciso del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, se ratifica 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,



Rodrigo Constantine Sambrano
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

Oficio N° **13197**

Quito, D.M., **22 SEP 2025**

Magíster
Jorge Mauricio Maruri Vecilla
DIRECTOR GENERAL
CONSEJO DE LA JUDICATURA
Quito.

De mi consideración:

Mediante oficio No. CJ-DG-2025-1208-OF, de 16 de septiembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

1. ***“En relación con el artículo 173 y numeral 1 del artículo 173.1 del Código Orgánico de la Función Judicial, ¿Quiénes resultaren ganadores del concurso de méritos y oposición para ser jueces y juezas de la Corte Nacional de Justicia deben ejercer sus funciones por un período completo de nueve (9) años contados desde su posesión, o únicamente por el tiempo restante del período institucional al que corresponda la vacante, para mantener la renovación escalonada por tercios?”.***

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico adjunto al oficio de consulta, contenido en memorando No. CJ-DNJ-2025-1231-M, de 16 de septiembre de 2025, suscrito por el Director Nacional de Asesoría Jurídica del Consejo de la Judicatura (en adelante, “CJ”) citó como fundamento los artículos 82, 83, 181 numeral 3, 182, 183 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 38 numeral 1, 173, 173.1, 280 numerales 1 y 5, y la Disposición Transitoria Undécima del Código Orgánico de la Función Judicial² (en adelante, “COFJ”), actualmente derogada³ por el artículo 65 de la Ley Orgánica Reformatoria del COFJ; 1 de la Resolución No. 03-2021 de la Corte Nacional de Justicia⁴ (en adelante, “CNJ”); la Disposición General Tercera de la Resolución No. 008-2021 del

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 Disposición Undécima derogada por el artículo 65 de la Ley Orgánica Reformatoria del COFJ, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 345 8 de diciembre de 2020.

⁴ Resolución publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 409 de 12 de marzo de 2021.



Pleno del CJ⁵; y, la Disposición Transitoria Única de la Resolución No. 208-2024 del Pleno del CJ⁶. Con base en dichas disposiciones, el informe concluyó:

“4. PRONUNCIAMIENTO:

*(...) se evidencia que, en un primer plano el artículo 173 del Código Orgánico de la Función Judicial establece que los jueces y juezas de la Corte Nacional de Justicia serán designados para un **PERIODO** de nueve años y que la Corte será renovada de manera parcial por tercios cada tres años; sin embargo, el numeral 1 del artículo 173.1 señala que las juezas y jueces que **HAYAN CUMPLIDO NUEVE AÑOS** cesarán del cargo de forma inmediata, sin establecer el período al que se encuentran sometidos producto del concurso público de méritos y oposición por el cual ganaron para ejercer sus funciones; es decir, no existe claridad en determinar si el período es institucional y no personal, y que la duración del encargo depende del tiempo restante de la vacante original.*

(...) En este contexto, con la finalidad de no quebrantar la dinámica de la renovación parcial que se aplica en los concursos de Corte Nacional, las vacantes que se encuentran cubiertas temporalmente por Conjueces, están inmersamente relacionadas con aquellas vacantes de los concursos de renovación parcial que no se pudieron llevar a cabo y que estaban supeditadas a un período defino (sic), siguiendo la estructura, orden y dinámica de la renovación parcial.

*(...) En este sentido debe entenderse que el convocar a un Concurso público de méritos y oposición para **cubrir vacantes de jueces** para la Corte Nacional, no implica que dicho concurso faculta a que el período para ejercer las funciones del cargo sea los 9 años que prevé el numeral 1 del artículo 173.1; sino que, se deberá cumplir única y exclusivamente el período de tiempo restante de los concursos que no se pudieron llevar a cabo en su respectivo momento, con lo cual se podrá cumplir las reglas determinadas en el artículo 173. Esto es el periodo faltante de los 9 años del concurso que se tuvo que llevar a cabo, concomitantemente con su renovación parcial.*

La coexistencia de períodos desfasados y la acumulación de vacantes constituyen un desafío complejo para el Consejo de la Judicatura, ya que afectan la adecuada integración de la Corte y la correcta aplicación del sistema de renovación por tercios” (el énfasis corresponde al texto original y lo subrayado me corresponde).

2. Análisis. -

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado en la consulta, el presente análisis se estructura en los siguientes puntos: i) la competencia del CJ para efectuar concursos de méritos y oposición para designar jueces de la CNJ y sus reemplazos; y, ii) la cesación de los jueces de la CNJ y reglas de interpretación de las normas.

⁵ Resolución publicada en el Registro Oficial No. 358 de 11 de febrero de 2021.

⁶ Resolución publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 696 de 3 de diciembre de 2024.

2.1. Competencia del CJ para efectuar concursos de méritos y oposición para designar jueces de la CNJ y sus reemplazos. -

El artículo 177 de la CRE señala que la Función Judicial se compone de órganos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y autónomos, correspondiendo a la ley determinar su estructura, funciones, atribuciones y competencias, con miras a asegurar la adecuada administración de justicia.

En lo relativo al CJ, el artículo 178 de la CRE, en armonía con el inciso primero del artículo 254 del COFJ, establece que: “es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial” (lo subrayado me corresponde). De igual forma, el numeral 3 del artículo 181 de la CRE le asigna la atribución de “Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascensos y sanción” (lo subrayado me corresponde).

Concordante, el numeral 18 del artículo 264 del COFJ, señala que le corresponde al Pleno del CJ, entre otras funciones, la de “Definir los procedimientos para el mejoramiento y modernización de la Función Judicial, selección, concursos de oposición y méritos, permanencia, disciplina, evaluación, formación y capacitación de las servidoras y los servidores de la Función Judicial de conformidad con la ley” (lo subrayado me corresponde).

De manera complementaria, el artículo 51 del COFJ dispone que “Todo proceso de selección de postulantes a ingresar a las diversas carreras de la Función Judicial, se iniciará con una resolución motivada del Pleno del Consejo de la Judicatura, en la que se explicará la necesidad del mismo”. Esta exigencia resalta que la convocatoria a concursos de méritos y oposición constituye una atribución propia del Consejo, que debe ejercerse de forma motivada, formal y sustentada en criterios de necesidad institucional.

En cuanto a la Corte Nacional de Justicia, el artículo 182 de la CRE establece que estará integrada por veintiún jueces, organizados en salas especializadas, y “serán designados para un periodo de nueve años; no podrán ser reelectos y se renovarán por tercios cada tres años”, cesando en sus cargos conforme a la ley (lo subrayado me corresponde). Añade dicho precepto que existirán “conjueces que formarán parte de la Función Judicial, quienes serán seleccionados con los mismos procesos y tendrán las mismas responsabilidades” y régimen de incompatibilidades que sus titulares (lo subrayado me corresponde).

En el mismo sentido, el artículo 173 del COFJ establece que la CNJ estará integrada por veintiún jueces designados “previo concurso de oposición y méritos, con impugnación y control social” dirigido por el CJ “para un periodo de nueve años”. Agrega el citado artículo que: “La Corte se renovará, de manera parcial, por tercios cada tres años” y “Cesarán en sus cargos conforme con este Código” (lo subrayado me corresponde).

El artículo 173.1 ibídem establece las reglas para la renovación parcial de la CNJ:



“1. Las y los jueces que hayan cumplido nueve años cesarán en su cargo de forma inmediata.

2. En caso de cesación de una jueza o juez por las causales previstas en este Código antes de cumplir nueve años en funciones, será reemplazado por la conjeza o el conjez especializado mejor puntuado en la última evaluación dirigida por el Consejo de la Judicatura, quien cumplirá sus funciones hasta terminar el período correspondiente al de la jueza o juez cesado. En caso de no aceptar la conjeza o el conjez especializado dicha designación, se nombrará al siguiente mejor puntuado.”

Finalmente, el artículo 176 del COFJ ordena que el CJ realice los concursos de oposición y méritos de los jueces *“con la debida anticipación a la fecha en que deben cesar en sus funciones los respectivos grupos; para que en la fecha que cese cada grupo entren a actuar quienes deban reemplazarlos”*.

De lo manifestado se observa que: *i)* el CJ es el órgano de gobierno y administración de la Función Judicial, responsable de dirigir los procesos de selección de jueces; *ii)* la CNJ está integrada por veintiún jueces designados previo concurso de oposición y méritos, con impugnación y control social, dirigido por el CJ, para un período de nueve años; *iii)* la CNJ se renovará de manera parcial por tercios cada tres años, de modo que los jueces que hayan cumplido nueve años cesarán en su cargo de forma inmediata y, en caso de cesación de un juez por las causales previstas en el COFJ antes de cumplir nueve años en funciones, éste será reemplazado por el respectivo conjez, quien cumplirá sus funciones hasta terminar el período correspondiente al del juez cesado; y, *iv)* corresponde al CJ realizar los concursos de oposición y méritos de los jueces con la debida anticipación a la fecha en que deben cesar en sus funciones los respectivos grupos; para que en la fecha que cese cada grupo entren a actuar quienes deban reemplazarlos.

2.2. Evaluación y cesación de los jueces de la CNJ y reglas de interpretación de las normas. -

El artículo 38 del COFJ determina que: *“Integran la Función Judicial y se denominan, en general, servidores de la Función Judicial”*, entre otros: *“1. Las juezas y jueces; las conjezas y los conjezes, y demás servidoras y servidores de la Función Judicial que prestan sus servicios en la Corte Nacional de Justicia”*, cortes provinciales, tribunales y juzgados de primer nivel (lo subrayado me corresponde).

A su vez, el numeral 1 del artículo 40 del COFJ define a los servidores titulares como *“Aquellos que han sido nombrados y posesionados para desempeñar un cargo constante en el distributivo de sueldos de la Función Judicial, con duración indefinida o a periodo fijo”* (lo subrayado me pertenece). El mencionado artículo añade que los conjezes *“serán servidores titulares sujetos a los mismos requisitos, régimen disciplinario e inhabilidades que las juezas y jueces”*.

En cuanto a la cesación de funciones de los servidores de la Función Judicial⁷, el artículo 120 del COFJ indica que: “*cesa definitivamente en el cargo y deja de pertenecer a la Función Judicial*”, entre otras causales, “*2. En el caso de la servidora o servidor nombrado para un determinado período o plazo, haberse cumplido el mismo, y al tratarse de servidores provisionales al momento en que el titular asuma la unidad*” (lo subrayado me pertenece).

A ello se suma lo dispuesto en el artículo 136 del COFJ que señala: “*Las juezas y jueces y demás servidoras y servidores de la Función Judicial, nombrados previo concurso de merecimientos y oposición, siempre que se encuentren dentro de los regímenes de las carreras de la Función Judicial, gozan de estabilidad, salvo los casos de las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia y más servidoras y servidores judiciales a quienes expresamente se les fije un periodo determinado para el desempeño de su cargo. (...) Serán a periodo fijo los vocales del Consejo de la Judicatura, las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia; las conjuetas y conjuetes, juezas y jueces temporales, notarias y notarios, servidoras y servidores temporales y personal a contrato por servicios ocasionales*”.

En concordancia, la Resolución No. 03-2021 del CNJ dispuso que, si un Juez Nacional cesa antes de cumplir su período, el Presidente de la CNJ llamará en su reemplazo al conjuete de la respectiva Sala especializada con mejor puntuación en la última evaluación del CJ, “*quien cumplirá sus funciones hasta terminar el período del juez cesado o hasta que se nombre al titular*” (lo subrayado me pertenece).

Por otra parte, los numerales 5 y 6 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁸ (en adelante, “LOGJCC”) contiene las siguientes reglas de interpretación normativa:

“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”

En consecuencia, según el artículo 176 del COFJ, es obligación del CJ realizar los concursos de oposición y méritos de los jueces de la CNJ con la debida anticipación a la fecha en que deben cesar en sus funciones los respectivos grupos, con la finalidad de que – en la fecha que cese cada grupo – ingresen sus reemplazos. El ejercicio de tal atribución asignada expresamente al CJ, guarda armonía con la finalidad prevista en la CRE y en la ley de designar oportunamente a los jueces de la Corte Nacional de Justicia, a fin de garantizar la realización de una evaluación única y determinar el orden de prelación para las cesaciones y renovaciones parciales futuras.

⁷ COFJ, Título II “CARRERAS DE LA FUNCIÓN JUDICIAL”, Capítulo VIII “CESACIÓN DE FUNCIONES Y REMOCIÓN”.

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



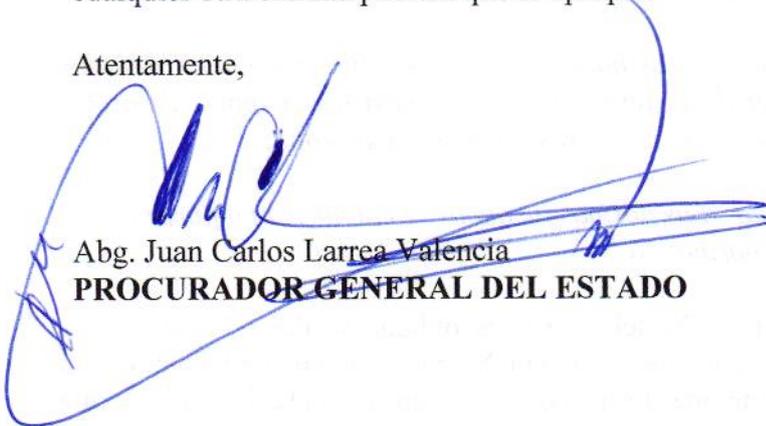
De lo expuesto se concluye que: *i)* los jueces y conjuces de la Corte Nacional de Justicia son servidores titulares sujetos a período fijo, cuya estabilidad se encuentra expresamente condicionada a la duración establecida en la Constitución y la ley; *ii)* los jueces de la Corte Nacional de Justicia cesan sus funciones – por regla general – por el cumplimiento del plazo de nueve años. En caso de cesación anticipada, el juez será reemplazado por el conjuce mejor puntuado hasta completar el período correspondiente; *iii)* el artículo 136 del COFJ confirma que, a diferencia de otros servidores judiciales de carrera con estabilidad indefinida, los jueces de la Corte Nacional de Justicia ejercen sus funciones exclusivamente durante el lapso fijado en su designación; y, *iv)* el Consejo de la Judicatura debe convocar los concursos de méritos y oposición con la debida anticipación, a fin de asegurar la correcta aplicación del sistema de renovación por tercios y la integración oportuna de la Corte Nacional de Justicia.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 151, 136, 173, 173.1, 176, 254 y 264 numeral 18 del Código Orgánico de la Función Judicial, el Consejo de la Judicatura podrá emitir una resolución motivada para convocar a concursos públicos de méritos y oposición para cubrir las vacantes de jueces de la Corte Nacional de Justicia a fin de completar los períodos institucionales restantes de los concursos que no se llevaron a cabo en su momento, garantizando la adecuada integración de la Corte y la correcta aplicación del sistema de renovación por tercios.

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

Oficio N° 13282

Quito, D.M., 25 SEP 2025

Cnel. Martín Cucalón De Icaza
Primer Jefe

**CUERPO DE BOMBEROS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO
DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN GUAYAQUIL**
Ciudad.

De mi consideración:

Mediante oficio No. BCBG-PJB-2025-0194-OF, de 7 de mayo de 2025, ingresado en la Dirección Regional 1 de la Procuraduría General del Estado el 3 de junio del mismo año y remitido a este despacho con oficio No. PGE-DR1-2025-00241, de 24 de junio de 2025, se formuló la siguiente consulta:

“Es jurídicamente procedente que el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil estipule en sus contratos para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios una cláusula de multa equivalente al 3x1000 del valor del contrato por cada día de incumplimiento imputable al contratista, calculada sobre el porcentaje de obligaciones pendientes de ejecución, en atención a su carácter disuasorio y como medida para garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales, conforme al artículo 71 de la LOSNCP y el artículo 292 de su Reglamento?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico contenido en el oficio No. BCBG-CGL-2020-0055-OF, de 20 de enero de 2020, suscrito por la Coordinadora de Gestión Legal (S) del Benemérito Cuerpo de Bomberos del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Guayaquil (en adelante “BCB de Guayaquil”), citó el artículo 71 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública¹(en adelante “LOSNCP”). Con base en dicha normativa, el informe concluyó:

“3. Conclusiones:

¹ LOSNCP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.



En base a lo expuesto, toda vez que han sido analizados los fundamentos de hecho y de derecho que anteceden, se puede concluir que esta coordinación recomienda a las demás coordinaciones que al elaborar los términos de referencia y/o especificaciones técnicas, se aplique las multas del (3x1.000), con la finalidad que el contratista tome mayor conciencia al cumplimiento de las cláusulas contractuales, y esta condición deberá ser incluida en el pliego del proceso a fin de que los oferentes participen bajo las mismas condiciones.

Es preciso mencionar que esta recomendación no tiene ningún efecto adverso para la entidad bomberil, el propósito de esta multa arriba recomendada consiste en evitar un incumplimiento o que el contratista corrija este tipo de conductas, se podría decir, establecer una coerción para el contratista; a la entidad contratante le interesa el fin último que en este caso es que el contratista cumpla con el plazo y demás cláusulas contractuales, la correcta ejecución del contrato ya sea de bienes, obra o servicios”.

Con el fin de contar con mayores elementos de análisis mediante oficios Nos. 12022 y 12035, de 30 de junio de 2025, y Nos. 12335 y 12336, de 17 de julio de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó e insistió al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante “SERCOP”) y a la Contraloría General del Estado (en adelante “CGE”) que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de la consulta.

Los requerimientos fueron atendidos por: *i)* la CGE, mediante oficio No.398-DNJ-2025, de 21 de julio de 2025, ingresado al día siguiente en la Procuraduría General del Estado; y, *ii)* el SERCOP, mediante oficio No. SERCOP-CGAJ-2025-0134-OF, de 4 de agosto de 2025, ingresado el mismo día en la Procuraduría General del Estado.

La CGE, además de la normativa ya referida, incorporó los artículos 225, 226, 233 y 288 de la Constitución de la República del Ecuador² (en adelante, “CRE”); 1 de la LOSNCP; 292 del Reglamento General a la LOSNCP³ (en adelante “RGLOSNCPP”); 7 y 1454 del Código Civil⁴ (en adelante “C.C.”); 109, numeral 9, de la Normativa Secundaria del Sistema Nacional de Contratación Pública⁵ (en adelante “Resolución SERCOP No. 134”); 403-10 Cumplimiento de Obligaciones, Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que dispongan de recursos públicos⁶ (en adelante “Normas de Control Interno CGE”). Con base en dicho marco normativo analizó y concluyó:

“ANÁLISIS:

(...)

² CRE, publicada en el Registro Oficial No.449 de 20 de octubre de 2008.

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

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

⁵ Resolución SERCOP No. 134; publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 367, de 3 de agosto de 2023.

⁶ Normas de Control Interno CGE; acuerdo de la CGE No. 4, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 257, de 4 de julio de 2023.

13282

Del análisis de esta norma se desprende que, si bien existe un mínimo legal establecido para las multas (1 x 1.000), no se ha fijado un límite máximo para su determinación, no obstante, la ausencia de un techo normativo no habilita a la administración a imponer discrecionalmente un porcentaje superior, esto en aplicación estricta del principio de legalidad, ya que, la administración pública carece de competencia para estipular en los contratos un porcentaje de multa superior al establecido expresamente en la normativa, es decir, al 1 x 1.000 del valor del contrato.

Por lo expuesto, en atención a los términos de la consulta planteada por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil, se identifica que la norma expresa sobre el asunto consultado, únicamente considera la posibilidad de la aplicación de una multa que en ningún caso será inferior al 1 x 1.000 del valor del contrato que se calcularán sobre el porcentaje de las obligaciones que se encuentran pendientes de ejecutarse, incluyendo el reajuste de precios que corresponda y sin considerar los impuestos. En el caso de las obras, las multas se calcularán de conformidad con el retraso injustificado imputable a la planilla que corresponda”.

Por su parte, el SERCOP, además de las disposiciones previamente señaladas, citó los siguientes artículos: 82, 227, 424 y 425 de la CRE; 14 y 28 del Código Orgánico Administrativo⁷ (en adelante “COA”); 10, 70, 80 de la LOSNCP; 293, 295 y 303 de RGLOSNC, con base en los cuales concluyó:

“III. PRONUNCIAMIENTO.-

A manera ilustrativa se manifiesta que el administrador del contrato, posee la obligación reglada prescrita en los artículos 70 y 80 de la LOSNCP; y, artículo 295 de su Reglamento General de aplicación, de administrar y velar por el cabal y oportuno cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato; y, adoptando todas las acciones necesarias para evitar el incumplimiento del contrato.

*El artículo 71 segundo inciso de la LOSNCP, vigente a la presente fecha, es enfático al señalar que **las multas se calcularán sobre la valoración de la obligación de incumplimiento conforme los parámetros que determine el Reglamento General**; concordante con la disposición antes señalada el artículo 292 tercer inciso del RGLOSNC, señala que la entidad contratante establecería por cada día de retardo en la ejecución de las obligaciones contractuales por parte del contratista, una multa que en **ningún caso será inferior al 1 x 1.000** del valor del contrato, la cual, se calculará sobre la valoración de la obligación incumplida, incluyendo el reajuste de precios que corresponda sin considerar los impuestos. En el caso de las obras, las multas se calcularan de conformidad con el retraso injustificado imputable a la planilla que corresponda.*

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



Por lo tanto, en relación a la consulta planteada, tal como se menciona en el párrafo que antecede, el Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública claramente determina que la multa en ningún caso será inferior al 1 x 1000 del valor del contrato, es decir, se otorga la apertura para que las entidades contratantes establezcan un cálculo de multa mayor al que consta en la norma, tomando en consideración el principio de proporcionalidad determinado en el artículo 71 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública”.

En atención a los criterios remitidos, se advierte coincidencia en que existe un piso mínimo obligatorio para la multa. Sin embargo, el BCB de Guayaquil y el SERCOP consideran procedente que las entidades contratantes establezcan multas superiores al mínimo legal de 1x1000 del valor del contrato, siempre que dicha determinación responda a criterios de proporcionalidad.

Por su parte, la CGE sostiene que la falta de un límite máximo no faculta a la administración a fijar porcentajes mayores, en estricta aplicación del principio de legalidad.

2. Análisis.-

El artículo 4 de la LOSNCP dispone que: “*Se observarán especialmente los principios de concurrencia, igualdad, sostenibilidad, simplificación, transparencia, integridad; y, mejor valor por dinero; sin perjuicio de los establecidos en el Código Orgánico Administrativo y en otra normativa que fuere aplicable.*”

A su vez, el artículo 5 ibídem ordena que los procedimientos y contratos se interpreten y ejecuten según los principios antes indicados, en coherencia con el numeral 2 del artículo 9 de la misma ley que fija como objetivo prioritario del Estado “*Garantizar la ejecución plena de los contratos y la aplicación efectiva de las normas contractuales*”.

En cuanto a la naturaleza jurídica del vínculo contractual, el artículo 60 de la LOSNCP prevé que: “*Los contratos a los que se refiere esta Ley celebrados por las Entidades Contratantes, son contratos administrativos*”. Éstos se definen en el artículo 125 del COA como “*el acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos, entre dos o más sujetos de derecho, de los cuales uno ejerce una función administrativa*”, especificando que: “*Los contratos administrativos se rigen por el ordenamiento jurídico específico en la materia*” (lo subrayado me corresponde).

Debe señalarse que el numeral 30 del artículo 5 de la Ley Orgánica de Integridad Pública⁸ (en adelante “LOIP”) sustituyó el artículo 71 de la LOSNCP e incorporó seis cláusulas obligatorias en los contratos regulados por la LOSNCP. En relación al análisis que se efectúa, el numeral 4 establece:

“4. *Cláusula de multas. Las multas se impondrán por retardo en la ejecución de las obligaciones contractuales conforme al plazo establecido y/o al cronograma,*

⁸ LOIP, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 68 de 26 de julio de 2025.



13282

las que se impondrán por cada día de retardo y se calcularán sobre la valoración de la obligación incumplida conforme los parámetros que determine el Reglamento General.

La entidad contratante podrá determinar, de ser el caso, el coeficiente de la multa en los pliegos y el contrato, así como el porcentaje máximo de imposición de multas en razón del monto del contrato, de conformidad con lo que regule el Reglamento.

Toda multa se fundamentará en el principio de proporcionalidad, de acuerdo con la gravedad del incumplimiento debidamente calificado con relación al objeto contractual. El procedimiento para la imposición de multas será regulado en el Reglamento, respetando el derecho al debido proceso y concluirá con la emisión del acto administrativo de imposición de la multa.

Las multas impuestas al contratista pueden ser impugnadas siguiendo la cláusula contractual, en sede administrativa, a través de los respectivos recursos, o en sede judicial o arbitral, de ser el caso. En todo lo no previsto en este inciso, se aplicará las disposiciones establecidas en el Código Orgánico Administrativo, con relación al procedimiento administrativo.

Las multas obedecen al ejercicio de la facultad coercitiva de la administración pública, cuyo fin es que el contratista corrija el retardo o el incumplimiento contractual acusado durante la ejecución. Su detección e imposición debe ser oportuna, razón por la cual, hacerlo de manera paralela a la terminación unilateral del contrato o posterior a ella acarrea su ilegalidad” (énfasis añadido).

Respecto del principio de proporcionalidad, y en concordancia con el artículo 4 de la LOSNCP, el artículo 16 del COA exige que las decisiones administrativas deben adecuarse al fin público y se deben adoptar en un marco de justo equilibrio entre intereses, evitando cargas desmedidas.

En cuanto a la oportunidad en la imposición, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, mediante Resolución No. 08-2024, estableció como precedente obligatorio que:

“Las multas a las que se refiere el inciso segundo del artículo 71 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública obedecen al ejercicio de la facultad coercitiva de la administración pública, cuyo fin es que el contratista corrija el retardo o el incumplimiento contractual acusado durante la ejecución. Su detección e imposición debe ser oportuna, razón por la cual, hacerlo de manera paralela a la terminación unilateral del contrato o posterior a ella acarrearía su ilegalidad” (el subrayado me corresponde).

En esta misma línea, la Procuraduría General del Estado, en oficio No. 09188, de 25 de octubre de 2024, concluyó:

“(…) las multas no representan ingreso esperado o planificado, sino una sanción que se activa como medida correctiva ante un incumplimiento por parte del contratista, la omisión en el ejercicio de la facultad coercitiva por parte de la entidad contratante para imponer multas durante la ejecución del contrato no genera, por sí misma, un perjuicio económico directo al Estado. En este escenario, dicha omisión acarrearía, en principio, únicamente responsabilidades administrativas, puesto que, para que exista una responsabilidad civil culposa, se deberá demostrar la existencia de un perjuicio económico real al Estado” (lo subrayado corresponde al texto original).

En esta línea, el segundo inciso del artículo 292 del RGLOSNCNCP precisa que:

*“**La multa tendrá como finalidad que las entidades contratantes, en ejercicio de su facultad de coerción para la correcta ejecución del contrato, sin terminar el mismo, impulsen al contratista a corregir su conducta y cumplir con sus obligaciones, a efectos de que el interés público se vea beneficiado por medio de la ejecución del objeto contractual**” (énfasis añadido).*

El tercer inciso del artículo antes indicado dispone que, en *“los casos de retrasos injustificados respecto del cumplimiento del objeto contractual, la entidad contratante establecerá, por cada día de retardo en la ejecución de las obligaciones contractuales por parte del contratista, una multa que en ningún caso será inferior al 1 x 1.000 del valor del contrato, la cual, se calculará sobre la valoración de la obligación incumplida, incluyendo el reajuste de precios que corresponda y sin considerar los impuestos”* (énfasis añadido). El inciso final añade que, en todos los casos, *“la entidad contratante deberá justificar razonadamente el valor de las multas que se impondrán al contratista”*.

El artículo 293 del RGLOSNCNCP regula el procedimiento para la imposición de multas al contratista. Al respecto, el numeral 1 del mencionado artículo establece la atribución del administrador del contrato de imponer multas, quien, mediante informe motivado, determinará los incumplimientos y los valores a que hubiere lugar, en concordancia con el numeral 4 del artículo 303 ibídem que faculta al administrador a *“Imponer las multas establecidas en el contrato, para lo cual se deberá respetar el debido proceso”*.

De lo expuesto se observa que: *i)* la entidad contratante debe ejercer su facultad coercitiva dentro de los plazos y procedimientos previstos en el contrato, y en el caso de que su detección e imposición no fueren oportunas, su imposición posterior será indebida. *y, ii)* es responsabilidad del administrador del contrato la imposición de multas de forma oportuna; *iii)* el numeral 4 del artículo 71 de la LOSNCP obliga a estipular la cláusula de multas y faculta a la entidad a determinar el coeficiente y el porcentaje máximo, los cuales deben constar ex ante en pliegos y contrato, para que los oferentes conozcan el régimen aplicable; *iv)* conforme al artículo 292 del RGLOSNCNCP, la multa diaria no pueden ser inferior al 1 x 1.000 del valor del contrato y se calcula sobre valoración de la obligación incumplida, *y, v)* en la aplicación de la LOSNCP y de los contratos derivados, la entidad debe actuar con oportunidad, eficiencia y proporcionalidad.

13282

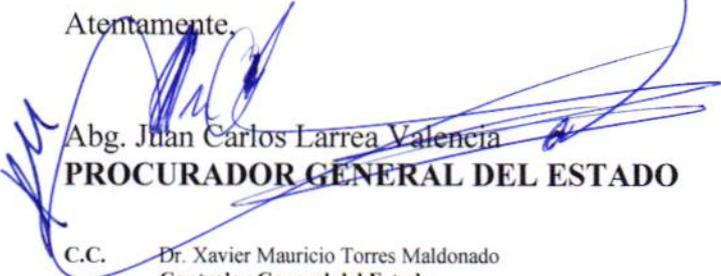
3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de su consulta de conformidad con los artículos 71, el numeral 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 292, 293 y 303 del Reglamento General de la citada ley, la entidad contratante puede fijar en los pliegos y en el contrato el coeficiente de la multa diaria por retardo y el porcentaje máximo acumulado de multas sobre el monto del contrato. Considerando lo anterior, es necesario precisar que en ningún caso la multa podrá ser inferior a 1×1000 del valor del contrato y se calcula sobre la valoración de la obligación incumplida, con el reajuste de precios que corresponda y sin incluir impuestos. Es decir, sí se puede fijar que el coeficiente de la multa sea del 3×1000 .

Las multas deben ser proporcionales, motivadas y respetuosas del debido proceso, observando eficiencia, racionalidad y trato justo, y aplicarse oportunamente durante la ejecución contractual.

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. Xavier Mauricio Torres Maldonado
Contralor General del Estado

Sr. José Julio Neira Hanze
Director General Servicio Nacional de Contratación Pública



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPUBLICA DEL ECUADOR

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

Oficio N° 13284

Quito, D.M., 25 SEP 2025

Señor

Aquiles Álvarez Henriques

Alcalde

**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN
GUAYAQUIL**

Guayaquil.

De mi consideración:

Mediante oficio No. AG-AAA-2025-03969, de 18 de julio de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 21 del mismo mes y año, se reformularon las consultas planteadas en oficio No. AG-AAA-2025-02708, de 20 de mayo de 2025, recibido en la Dirección Regional 1 de esta institución el 10 de junio, en los siguientes términos:

“1.- ¿De acuerdo con el alcance jurídico de la reforma al artículo 1 de la Ley de Aviación Civil, contenida en el artículo 71 de la Ley para la promoción de la inversión y la participación ciudadana publicada en el Registro Oficial del 18 de agosto de 2000, respecto de las nuevas competencias municipales en materia aeroportuaria, significan una transferencia definitiva de dichas competencias en materia aeroportuaria a los Municipios, fiel al concepto de descentralización establecido en el artículo 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, vigente a la época?”

2.- ¿Debe entenderse que, en virtud del artículo 1561 del Código Civil, según el cual todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y del artículo 7 numeral 18 del mismo cuerpo normativo, que dispone que se entienden incorporadas al contrato las leyes vigentes al tiempo de su celebración, la planificación, construcción, administración y mantenimiento de los nuevos aeropuertos internacionales a concesionarse de acuerdo con las previsiones, condiciones y regulaciones contenidas en las cláusulas de los vigentes contratos de concesión aeroportuaria, son aplicables para dichas futuras concesiones, debiendo aplicarse también complementariamente la legislación vigente a la época de la firma de los nuevos contratos de concesión aeroportuaria, sin perjuicio de considerar en la elaboración de los correspondientes pliegos precontractuales y del nuevo contrato de concesión las mejores prácticas posibles para el éxito de los procesos y para la eficaz construcción, administración y mantenimiento de los nuevos aeropuertos internacionales?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

Con oficio No. 11867, de 16 de junio de 2025, este organismo solicitó al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guayaquil (en adelante, “GADM Guayaquil”) que las consultas inicialmente planteadas en oficio No. AG-AAA-2025-02708, de 20 de mayo de 2025, ingresado en la

Dirección Regional 1 el 10 de junio de 2025, fueran reformuladas de manera que traten sobre la aplicación general de normas jurídicas y se acompañe el informe jurídico del Procurador Síndico del GADM Guayaquil. Dicho requerimiento fue atendido mediante el oficio citado al inicio de este documento.

El informe jurídico No. DAJ-IJ-2025-4920, de 17 de julio de 2025, suscrito por el Coordinador General Síndico, Delegado del Procurador Síndico Municipal del GADM Guayaquil, fundamenta su análisis en los artículos 118 de la derogada Constitución Política¹ (en adelante, "CP"); 2, 5 letra b) y 7 de la derogada Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada² (en adelante, "LME"); 3 y 4 letra f) de la derogada Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social³ (en adelante, "LEDE"); 269 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador⁴ (en adelante "CRE"); 568 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁵ (en adelante, "COOTAD"); 1 de la Ley de Aviación Civil⁶ (en adelante, "LAV"); 7 numeral 18 y 1561 del Código Civil⁷ (en adelante, "CC"); y, el Decreto Ejecutivo No 871⁸. Con base en estas disposiciones, concluyó:

"6.- En cumplimiento de los Decretos Ejecutivos que viabilizaron la ejecución efectiva de dicha reforma a la Ley de Aviación Civil los Municipios beneficiarios de dichas nuevas competencias emprendieron los respectivos procesos de contratación que desembocaron en la suscripción de los pertinentes contratos de delegación a la iniciativa privada. En el caso de Guayaquil se suscribió un contrato de concesión del sistema aeroportuario de Guayaquil el 27 de febrero de 2004, el mismo que ha sido objeto de múltiples adendas contractuales. Como es obvio, este contrato se suscribió al amparo de la Ley de Modernización del Estado y de su Reglamento de Aplicación, de la indicada reforma a la Ley de Aviación Civil, de la Constitución de 1998 (que también concibió a la descentralización como transferencia de competencias en el artículo 226), de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, del citado Decreto Ejecutivo 871 y de su reforma constante en el Decreto 1553, entre otras normativas vigentes a la época, todas las cuales se entienden incorporadas al contrato de concesión por ser una 'cosa' de la naturaleza del contrato, y de acuerdo con la regla número 18 del artículo 7 del Código Civil.

(...)

11.- En mi opinión jurídica, en función del respeto a las cláusulas contractuales, y por ende del respeto al derecho constitucional a la seguridad jurídica (derecho ya vigente en la Constitución de 1998), la planificación, construcción, administración, mantenimiento, entre otros, de los nuevos aeropuertos internacionales debe realizarse esencialmente de acuerdo a las cláusulas y condiciones contractuales previstas en los contratos vigentes, y complementariamente por la legislación vigente a la época de la firma de los nuevos contratos de concesión aeroportuaria. Obviamente, en la elaboración de los correspondientes pliegos precontractuales y del nuevo contrato de concesión se deben considerar las mejores prácticas posibles para el éxito del proceso y para la eficaz construcción, administración, mantenimiento, entre otros, de los nuevos aeropuertos internacionales.

¹ CP, Decreto Supremo publicado en el Registro Oficial No. 800 de 27 de marzo de 1979, derogado por la Constitución Política de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998.

² LME, publicada en el Registro Oficial No. 349, de 31 de diciembre de 1993, derogada por el Código Orgánico Administrativo, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.

³ LEDE, publicada en el Registro Oficial No. 169, de 08 de octubre de 1997, derogada por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

⁴ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

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

⁶ LAV, Codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 435 de 11 de enero de 2007.

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

⁸ Decreto Ejecutivo No. 871, publicado en el Registro Oficial No. 186 de 18 de octubre de 2000.

13284

12.- También es mi opinión jurídica, señor Alcalde, que la reforma al artículo 1 de la Ley de Aviación Civil, reforma contenida en el artículo 71 de la Ley para la promoción de la inversión y la participación ciudadana, publicada en el Registro Oficial del 18 de agosto de 2000, respecto de las nuevas competencias municipales en materia aeroportuaria constituyó una transferencia definitiva de competencias, más aún si se considera el artículo 7 de la Ley de Modernización del Estado y el artículo 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, disposiciones vigentes a la época de la indicada reforma a la Ley de Aviación Civil” (lo subrayado me corresponde).

Con el propósito de contar con mayores elementos de análisis, a través de los oficios Nos. 12456, 12457, 12458 y 12459, de 23 de julio de 2025, se solicitaron los criterios jurídicos del Consejo Nacional de Competencias (en adelante, “CNC”); de la Dirección General de Aviación Civil (DGAC) (en adelante, “DGAC”); del Ministerio de Transporte y Obras Públicas – actual Ministerio de Infraestructura y Transporte (en adelante, “MIT”) –; y, del Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, “SERCOP”). Posteriormente, mediante oficios Nos. 12673 y 12674, de 12 de agosto de 2025, se insistió en dichos requerimientos al SERCOP y MIT.

Las instituciones consultadas respondieron en el siguiente orden: i) el CNC con oficio No. CNC-CNC-2025-1046-OF, de 6 de agosto de 2025; ii) la DGAC a través del oficio No. DGAC-DGAC-2025-0908-O, de 6 de agosto de 2025; iii) el MIT mediante oficio No. MTOP-MTOP-25-479-OF, de 19 de agosto de 2025, al que se adjuntó el memorando No. MTOP-CGJ-2025-500-ME, de 17 de agosto; y iv) el SERCOP con oficio No. SERCOP-CGAJ-2025-0157-OF, de 29 de agosto de 2025, ingresado el 1 de septiembre de 2025.

El criterio jurídico emitido por el CNC, además de citar las normas referidas por la entidad consultante, incorporó los artículos 226, 239, 240, 242, 261, 269 numerales 2 y 5, 313 y 314 de la CRE; 5, 28, 54 letras f) y l), 108, 113, 114, 117, 119 y la Disposición General Primera del COOTAD; y, 32 de la Codificación del Código Aeronáutico⁹ (en adelante, “CA”). Con fundamento en los cuales concluyó lo siguiente:

“PRONUNCIAMIENTO

(...) es importante señalar que con el anterior proceso de descentralización (Constitución de 1998) el estado y los gobiernos seccionales podían celebrar convenios de descentralización de competencias, como podría ser el caso del GAD Municipal de Guayaquil respecto la competencia sobre aeropuertos, convenios que por mandato legal deben ser respetados conforme la disposición general primera del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización” (lo subrayado me corresponde).

Por su parte, el criterio jurídico de la DGAC concluyó lo siguiente:

“En consecuencia, en el caso específico de la consulta, la competencia en materia de aeropuertos, se enmarca en una competencia exclusiva del Estado Central, de acuerdo con lo establecido en el artículo 261 numeral 10 de la CRE. En ese sentido, al no ser los aeropuertos, una competencia exclusiva de los gobiernos municipales, la transferencia no tiene la figura de definitiva.

(...)

Sobre la base de lo anterior, y de la lectura de la consulta, se logra colegir que resulta indiscutible que, en aplicación del numeral 18 del artículo 7 de la Codificación del Código Civil, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 1458 de la misma Codificación, son aplicables

⁹ CA, Codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 435 de 11 de enero de 2007.



para la celebración de algún otro instrumento legal, las normas jurídicas que regulan al contrato principal, claro está, en tanto esté vigente el plazo pactado contractualmente.

Para las futuras concesiones, no les son aplicables, pues prevalecen las disposiciones vigentes sobre las anteriores". (Lo subrayado me corresponde).

El MIT, en su criterio jurídico, además de citar la normativa antes referida, consideró los artículos 260 de la CRE y las sentencias de la Corte Constitucional No. 003-09-SIN-CC¹⁰ y No. 001-12-SIC-CC¹¹. Con base en estos elementos concluyó que:

"III. PRONUNCIAMIENTO LEGAL:

(...)

3.1. En respuesta a la primera interrogante, se concluye que, de conformidad con los artículos 261 y 313 de la Constitución de la República del Ecuador, el Estado Central tiene competencia privativa y exclusiva sobre el manejo de los aeropuertos dentro del territorio nacional, así mismo el transporte aéreo de acuerdo con el pensamiento de la Corte Constitucional, forma parte de los sectores estratégicos y su control es exclusivo del Estado Central, este tiene la facultad de dictar la normativa que regule adecuadamente su funcionamiento en concordancia con los fines del Estado Constitucional de Derechos y Justicia. En este sentido, no existe transferencia definitiva en materia aeroportuaria a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

(...)

3.2. En respuesta a la segunda interrogante, se concluye que la planificación, construcción, administración y mantenimiento de los nuevos aeropuertos internacionales a concesionarse deben regirse obligatoriamente por la normativa vigente. No es factible ni legal pretender aplicar las cláusulas contractuales de un contrato de concesión aeroportuaria del año 2004 a las nuevas concesiones, ya que carecerían de eficacia jurídica al ser contrarias a la Constitución y demás ordenamiento vigente.

(...)

Debo recalcar que, de acuerdo con el razonamiento de la Corte Constitucional, la estructura jurídica y el alcance de las delegaciones de competencias en materia aeroportuaria realizadas al amparo de la Constitución del año 1998 no son compatibles con la Constitución de la República (sic) del Ecuador del 2008, por lo que una nueva concesión en materia aeroportuaria debe ser precedida primero por la suscripción del respectivo instrumento de gestión concurrente de competencias al tenor de lo previsto en el Art. 260 de la Constitución y el Art. 114 del COOTAD.

En definitiva, el instrumento de delegación de competencias del año 2000 al GAD municipal de Guayaquil en materia aeroportuaria es ineficaz jurídicamente para realizar una nueva concesión, por ser contrario al marco constitucional y legal vigente." (Énfasis corresponde al texto original y lo subrayado me corresponde).

Finalmente, el SERCOP citó los artículos 82, 227, 228, 424 y 425 de la CRE; 14, 28 y 125 del Código Orgánico Administrativo¹² (en adelante, "COA"); 4, 5, 10 y 60 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública¹³ (en adelante "LOSNCP"); 6, 1453 y 1454 del CC; y, 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹⁴ (en adelante, "LOGJCC"). Con sustento en estas disposiciones, se abstuvo de emitir un pronunciamiento de fondo ya que carece de atribución y competencia para interpretar o aplicar disposiciones legales. No obstante, señaló - de manera general - que:

¹⁰ Sentencia publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 644 de 29 de julio de 2009.

¹¹ Sentencia publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 629 de 30 de enero de 2012.

¹² COA, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 07 de julio de 2017.

¹³ LOSNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008.

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

13284

“III. PRONUNCIAMIENTO:

Acorde a lo indicado, esta Cartera de Estado, no posee atribución y competencia para pronunciarse sobre el inteligenciamiento o aplicación de las disposiciones de ninguna ley; no obstante, como se señaló en los párrafos precedentes, el contrato legalmente celebrado es ley para las partes y se rige por la normativa vigente al momento de su suscripción” (lo subrayado me corresponde).

De lo expuesto se desprende que el informe jurídico del GADM Guayaquil difiere de los criterios emitidos por la DGAC y el MIT. Mientras el municipio sostiene que la reforma al artículo 1 de la Ley de Aviación Civil constituyó una transferencia definitiva de competencias, en concordancia con la Ley de Modernización del Estado y en la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, la DGAC y el MIT afirman que la competencia aeroportuaria es exclusiva del Estado Central y, por ende, no es considerada una transferencia definitiva.

En cuanto a la segunda consulta, el GADM Guayaquil plantea que la gestión de los nuevos aeropuertos internacionales debe realizarse según las cláusulas de los contratos actuales y, complementariamente, la legislación vigente a la fecha de suscripción de los contratos antes mencionados. En contraste, la DGAC considera que dichas disposiciones solo son aplicables mientras dure el contrato principal y que para nuevas concesiones prevalece el derecho vigente. En la misma línea, el MIT estima que no es factible jurídicamente trasladar las condiciones de un contrato de 2004 a futuros procesos de concesión dado que resultarían contrarias al marco legal y constitucional vigente.

Por último, el CNC se limita a destacar que los convenios de descentralización sobre aeropuertos deben respetarse en virtud de la Disposición General Primera del COOTAD y el SERCOP indica - de forma general - que los contratos se rigen por la normativa vigente al momento de su celebración, sin pronunciarse respecto de nuevas concesiones.

2. Análisis.-

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado en las consultas, el análisis desarrollará los siguientes puntos: *i) Los contratos de concesión para delegación a la iniciativa privada, conforme la derogada LME; ii) Competencia en materia aeroportuaria; y, iii) Las disposiciones del CC.*

2.1. Los contratos de concesión para delegación a la iniciativa privada, según la LME. -

El artículo 2 de la derogada LME establecía que sus disposiciones eran aplicables para las “*entidades, organismos y dependencias del Estado y otras entidades del sector público*”, y para las “*personas jurídicas creadas por Ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el estado*”.

En este contexto, el literal b) del artículo 5 de la LME precisaba que el proceso de modernización del Estado comprendía, entre otras, las siguientes áreas: “*b) La descentralización y desconcentración de las actividades administrativas y recursos del sector público*” (lo subrayado me corresponde).

A su vez, el artículo 7 ibídem disponía que para llevar a cabo los procesos mencionados en el artículo 5, el Presidente de la República podía, de acuerdo con esa ley, “*transferir a los organismos del régimen seccional o de las entidades regionales de desarrollo las atribuciones, funciones o recursos de los organismos o entidades señalados en el artículo 2 de esta Ley*” (lo subrayado me corresponde).



En relación con la gestión estatal, el artículo 42 de la LME preveía: “b) La delegación total o parcial, o la transferencia definitiva al sector privado, de la gestión que desarrollan” (lo subrayado me corresponde).

El literal c) del artículo 43 de la LME disponía que los procesos a los que se refería el artículo 42 ibidem se llevarían a cabo por medio de la siguiente modalidad: “c) Concesión de uso, de servicio público o de obra pública, licencia, permiso u otras figuras jurídicas reconocidas por el derecho administrativo” (lo subrayado me corresponde). El artículo 44 de la LME preveía que éstas modalidades podían aplicarse “para la contratación de estudios, diseños, construcciones, mantenimiento y explotación de obras públicas”, precisando su inciso segundo que: “Los derechos y obligaciones entre las partes, establecidas en el artículo anterior, serán determinados en el Reglamento de la presente Ley, así como en los respectivos contratos” (lo subrayado me corresponde).

Por su parte, el inciso primero del artículo 46 de la LME disponía que los contratos de delegación debían contener “las cláusulas necesarias para asegurar que los servicios públicos a prestarse atiendan los intereses de los usuarios y la preservación del ambiente”, enfatizando que: “Las condiciones contractuales acordadas entre las partes no podrán modificarse unilateralmente durante la vigencia del contrato por leyes ni otras disposiciones de carácter general que se expidieren con posterioridad a su celebración” (lo subrayado me corresponde).

Sobre este punto, la Procuraduría General del Estado ha sostenido de manera reiterada que los contratos celebrados al amparo de la LME deben observar estrictamente las condiciones contractuales pactadas. Así, en el oficio No. 09826, de 21 de agosto de 2020, se concluyó que:

“En atención a los términos de su consulta se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 44 segundo inciso y 46 de la LME, aquellos contratos de concesión celebrados conforme a los procedimientos regulados por esta ley, deben observar las condiciones contractuales acordadas entre las partes, sin que puedan ser modificadas unilateralmente durante la vigencia del contrato, por leyes ni otras disposiciones de carácter general que se expidieren con posterioridad a su celebración, a las que el legislador no hubiere dado efecto retroactivo o inmediato” (el subrayado me corresponde).

En igual sentido, en oficio No. 04256, de 27 de octubre de 2023, se señaló que: “(...) En suma, los contratos de delegación o gestión se rigen por el régimen jurídico aplicable que las partes contratantes hayan estipulado en el respectivo instrumento contractual” (lo subrayado me corresponde).

De lo manifestado se desprende que: *i)* el proceso de modernización del Estado comprendía la descentralización de las actividades administrativas y recursos del sector público, para cuyo efecto, el Presidente de la República podía transferir a los organismos del régimen seccional atribuciones, funciones o recursos; *ii)* los procesos de delegación total o parcial de la gestión se realizaban mediante la concesión de uso, de servicio público o de obra pública; y, *iii)* los contratos celebrados al amparo de la LME gozan de estabilidad jurídica, pues sus cláusulas no pueden modificarse unilateralmente durante la vigencia de éstos.

2.2. Competencia en materia aeroportuaria. -

Previo a abordar la competencia en materia aeroportuaria, es necesario realizar ciertas precisiones histórico-jurídicas en torno a la Ley de Aviación Civil. Así, se puede mencionar que esta ley se promulgó – por primera vez – mediante el Decreto Supremo Nro. 161, de 30 de julio de 1970,

publicado en el Registro Oficial Nro. 32, de 05 de agosto de 1970. Luego, el artículo 71 del Decreto Ley que promulga la Ley para la Promoción de Inversión y de la Participación Ciudadana (publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro. 144, de 18 de agosto de 2000) modificó el artículo 1 de la Ley de Aviación Civil (que se ha mantenido inmutado hasta la actualidad). Posteriormente, el Congreso Nacional expidió la Codificación de la Ley de Aviación Civil (publicada en el Registro Oficial Nro. 435, de 11 de enero de 2007), considerando la Constitución Política de la República del Ecuador (1998), la Ley Reformatoria a la Ley de Aviación Civil y el Código Aeronáutico. En síntesis, se tiene que ésta ley – aún vigente – fue expedida previo a que la voluntad soberana del pueblo ecuatoriano apruebe la CRE.

Al efecto, el artículo 1 de la LAC prevé lo siguiente:

“Corresponde al Estado la planificación, regulación y control aeroportuario y de la aeronavegación civil en el territorio ecuatoriano. Le corresponde la construcción, operación y mantenimiento de los aeródromos, aeropuertos y helipuertos civiles, y de sus servicios e instalaciones, incluyendo aquellos característicos de las rutas aéreas, en forma directa o por delegación, según sean las conveniencias del Estado, con arreglo a las disposiciones de esta Ley, del Código Aeronáutico, reglamentos y regulaciones técnicas, que deberán estar conforme con las normas vigentes de la Organización de Aviación Civil Internacional, OACI, de la cual el Ecuador es signatario.”

De acuerdo con la Constitución Política de la República y la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada se podrá delegar a la iniciativa privada, a través de cualquier modalidad reconocida por la ley, los aeródromos y aeropuertos existentes en el país a empresas nacionales o extranjeras que, mediante una licitación, presenten las condiciones más favorables al desarrollo, mantenimiento y mejoras de los actuales, sin excluir la posibilidad de la construcción y operación de nuevos aeródromos o aeropuertos.

Prevía autorización del Presidente de la República emitida mediante decreto ejecutivo, los municipios podrán construir, administrar y mantener aeropuertos. Para el efecto, podrán ejercer estas facultades directamente o delegarlas a empresas mixtas o privadas mediante concesión, asociación, capitalización o cualquier otra forma contractual de acuerdo a la ley.”

Por otra parte, con fundamento en lo previsto en el artículo antes mencionado – el cual existía en iguales términos para el año 2000 – y el numeral 9 del artículo 171 de la Constitución Política de la República del Ecuador (1998)¹⁵, se expidió el Decreto Ejecutivo Nro. 871, de 9 de octubre de 2000, publicado en el Registro Oficial Nro. 186, de 18 de octubre de 2000. En este decreto ejecutivo se autorizó al GADM Guayaquil para que “construya, administre y mantenga el nuevo aeropuerto internacional de dicho cantón, mediante delegación a empresas mixtas o privadas; por medio de modalidades de concesión, asociación, capitalización o cualquier otra forma contractual prevista en la Ley de Modernización del Estado” (lo subrayado me corresponde). Nuevamente se aprecia que estamos frente a normas – en específico, un decreto ejecutivo – expedidas con anterioridad a la CRE.

Así, la actual Constitución de 2008 dispone en su artículo 260 que: “El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y

¹⁵ “Art. 171.- Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes: 9. Dirigir la administración pública y expedir las normas necesarias para regular la integración, organización y procedimientos de la Función Ejecutiva.”



actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno” (lo subrayado me corresponde). Adicionalmente, el numeral 10 del artículo 261 ibídem determina que el Estado Central tiene competencias exclusivas sobre: “El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos” (lo subrayado me corresponde). El artículo 314 refuerza esta disposición al señalar que el Estado es responsable de la provisión de infraestructuras portuarias y aeroportuarias. Es necesario precisar que lo antes indicado no se encontraba plasmado – en sentido literal ni de manera aproximada – en la Constitución Política de la República del Ecuador (1998).

En este orden de ideas, la sentencia No. 003-09-SIN-CC de la Corte Constitucional analizó y dispuso lo siguiente sobre la materia:

“En tal sentido, el Estado tiene competencia privativa y exclusiva sobre el manejo de los aeropuertos dentro del territorio nacional y para ello está facultado a dictar la normativa que regule adecuadamente su funcionamiento, en concordancia con los fines del Estado Constitucional de Derechos y Justicia (...)

Más allá del complejo y peculiar proceso de delegación que realizó el Concejo Municipal con varias empresas del sector privado, debe quedar en claro que a la luz de la nueva Constitución vigente, el servicio aeroportuario es ahora responsabilidad exclusiva del Estado Central, con independencia de que su gestión y administración pueda ser ejecutada excepcionalmente por otra persona jurídica pública o incluso por particulares.

Lo dicho se encuentra sustentado en el contenido del artículo 261 numeral 10 (los aeropuertos pertenecen al régimen de competencias exclusivas del Estado Central), de la Constitución de la República del Ecuador y los principios y los objetivos que persigue por tratarse de la prestación de un servicio público, servido por el Estado, en el cual se encuentra comprometido el interés general de los particulares, en atención a los fines de equidad que persigue. (...)

En contraste con la Constitución vigente, los Gobiernos Municipales, bajo el régimen de la Constitución Política de 1998, sí contaban con una potestad legislativa para crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales, aun en el tema aeroportuario, competencia que al amparo de dicha Constitución no era exclusiva del Estado Central.

Por otro lado, a la luz de la Constitución Política de 1998, fue posible la delegación de competencias en materia aeroportuaria pero nunca de su potestad tributaria, en todo caso, en la actualidad, en vigencia de la Constitución del 2008, QUIPORT continúa regulando, recaudando y reteniendo los valores provenientes del cobro de las distintas tasas aeroportuarias, cuando en virtud del mandato constitucional expreso ya no es y nunca debió ser de su competencia, actividad que es contraria a la Constitución y así lo declara esta Corte.

(...)

SENTENCIA:

(...)

6. (...) El ejercicio de las competencias transferidas al amparo de normas dictadas con anterioridad a la Constitución vigente, no serán afectadas temporalmente, mientras no se regule de manera distinta en la Ley Orgánica del Sistema de Competencias, de acuerdo a lo

13284

establecido en numeral 3 del artículo 133 de la Constitución de la República del Ecuador y lo establecido en el numeral 9 de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de la República del Ecuador, marco jurídico que permitirá articular el ejercicio de competencias exclusivas y la concurrencia en la gestión de servicios públicos según lo previsto en el artículo 260 de la Constitución, la misma que debe ser expedida por la Asamblea Nacional, de tal manera que se garantice la eficacia y oportunidad en la prestación del servicio.

(...)

8. Se dispone que los poderes públicos e interesados adecuen sus actos y contratos, públicos y privados, al régimen constitucional vigente, expuesto en esta sentencia, so pena de que sus actuaciones pierdan eficacia jurídica, y los instrumentos derivados sean declarados nulos, en virtud del artículo 424 de la Constitución de la República del Ecuador” (las negrillas corresponden al texto original y lo subrayado me corresponde).

En cuanto a las competencias según el COOTAD, el artículo 54 de esta norma indica que: “*Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: (...) f) ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente (...)*”. En este sentido, el artículo 114 ibídem precisa que son competencias exclusivas “*aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno*”. Cabe recordar que, desde la vigencia de la actual Constitución, el Estado Central tiene la competencia exclusiva sobre los aeropuertos.

Por otra parte, la disposición general primera del COOTAD prevé que:

“*Los convenios de descentralización de competencias suscritos con anterioridad a este Código, entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados, o que hayan entrado en vigencia por vencimiento de los plazos establecidos, mantendrán su vigencia, en el marco de la Constitución y este Código.*”

Estas competencias no podrán ser revertidas. Si existiere contradicción, el Consejo Nacional de Competencias emitirá resolución motivada que disponga los ajustes necesarios, previo acuerdo entre las partes involucradas, para el pleno ejercicio de las competencias descentralizadas, así como el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y los mecanismos de gestión contemplados en el presente Código.”

Sin embargo, en el presente caso no nos encontramos frente a un convenio de descentralización de competencias, sino frente a una autorización emitida mediante decreto ejecutivo – antes de la Constitución vigente – que permite a los municipios construir, administrar y mantener aeropuertos. Lo anterior se puede evidenciar, además, de la lectura del considerando cuarto del Decreto Ejecutivo 871 que indica que “*el señor Alcalde de Guayaquil en representación de esa municipalidad, mediante oficio AG-2000-33293 del 8 de septiembre del 2000, ha solicitado al señor Presidente Constitucional de la República la autorización prevista en el inciso tercero del Art. 71 de la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana*”, que a su vez se encuentra en el artículo 1 de la Ley de Aviación Civil.

Por otra parte, la LEDE establecía en su artículo 3 que la “*descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones*”



territoriales” (énfasis añadido). Al respecto, es necesario señalar que de la revisión del Decreto Ejecutivo Nro. 871 no se puede apreciar que se prevea la entrega de recursos necesarios para su cumplimiento, y, aún más importante, éste no se encuentra fundamentado – de la lectura de sus considerandos – en la LEDE.

De lo expuesto se observa que: *i)* previa autorización del Presidente de la República, emitida mediante decreto ejecutivo, los municipios podían construir, administrar y mantener aeropuertos directamente o delegarlas a empresas mixtas o privadas mediante concesión; *ii)* mediante Decreto Ejecutivo No. 871, luego de la solicitud realizada por el municipio, se autorizó al GADM Guayaquil para que construya, administre y mantenga el aeropuerto internacional de dicho cantón a través de delegación a empresas mixtas o privadas; *iii)* con la entrada en vigencia de la Constitución de 2008 – situación no prevista en la Constitución de 1998 –, el servicio aeroportuario se catalogó como competencia exclusiva del Estado central, aunque existe la posibilidad de una gestión concurrente en casos excepcionales; y, *iv)* la jurisprudencia constitucional obliga a adecuar los actos y contratos – suscritos con anterioridad a la Constitución del 2008 – al marco constitucional vigente, bajo sanción de nulidad.

2.3. Disposiciones del CC.-

El numeral 18 del artículo 7 del CC prevé que “La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo”; y en conflicto de una ley posterior con otra anterior, se observará, entre otras, la siguiente regla: “18. En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración” (lo subrayado me corresponde).

En relación con la aplicación de esta regla, la Procuraduría General del Estado, mediante oficio No. 10229, de 18 de abril de 2017, señaló:

“Adicionalmente sobre la regla 18 del artículo 7 del Código Civil, que he citado, los tratadistas chilenos Arturo Alessandri, Manuel Somarriva y Antonio Vodanovic, al referirse a idéntica regla, contenida en el artículo 22 del Código Civil chileno expresan:

‘En lo concerniente a las condiciones de fondo requeridas para su validez, los contratos son regidos por la ley existente a la época de su celebración. Un contrato, en efecto, crea derechos, adquiridos desde el momento de su perfeccionamiento, puesto que a (sic) aptitud que la ley concede para celebrarlo así, ha sido ejercida y estos derechos no deben, por consiguiente, recibir ataque de una ley nueva que cambia las condiciones de validez exigidas por la ley que regía al tiempo de su celebración.

Del mismo modo, los efectos del contrato son regidos por la ley en vigencia a la época de su perfeccionamiento, y están al abrigo de un cambio de legislación. Ellos dependen exclusivamente de la voluntad de los contratantes, aunque esta voluntad no se haya manifestado en forma expresa, pues la ley la suple o la interpreta, en el sentido de que cuando las partes no han determinado completamente los efectos que el contrato debe producir se considera que han querido referirse a la ley en este punto y no podría ser otra ley que aquella que existía a la época del contrato (...).’

Por lo expuesto en atención a los términos de su consulta se concluye que respecto a los contratos celebrados antes de la vigencia de la LOECP, en aplicación del numeral 18 del artículo 7 del Código Civil, en caso de ser necesario celebrar contratos complementarios, que son contratos accesorios según el artículo 1458 del Código Civil, así como órdenes de

13284

trabajo y/o diferencias de cantidades de obra en el marco de la ejecución de contratos suscritos con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública, son aplicables para la celebración de tales instrumentos legales las normas jurídicas que regulan a los contratos principales; es decir, las anteriores a la LOECP” (lo subrayado me corresponde).

Por otra parte, el artículo 1561 del CC determina que: “Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”. Este principio del Derecho, comúnmente denominado *pacta sunt servanda*, se traduce en que los contratos legalmente celebrados deben cumplirse al tenor de sus estipulaciones (lo subrayado me corresponde).

A su vez, el artículo 1562 del CC dispone que la ejecución de los contratos debe efectuarse de buena fe, obligando no solamente a lo que en ellos se expresa, sino también “(…) a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que, por la ley o la costumbre, pertenecen a ella”.

Por lo antes expuesto se concluye que: *i)* para suscribir contratos nuevos – incluidos los de concesión – se deben aplicar las normas que se encuentren vigentes al momento de su suscripción (salvo que exista disposición legal que prevea lo contrario). Así, a manera ejemplificativa, si se suscribe un contrato en el año 2026 se deben aplicar las normas que se encuentren vigentes al momento de su suscripción; *ii)* las cláusulas contractuales de un contrato de concesión – concertado con normas derogadas – no resultan aplicables por sí mismas a contratos nuevos toda vez que su motivación puede ser incompatible con la legislación vigente; y, por ende, resultarían inaplicables para un contrato suscrito posteriormente.

3. Pronunciamiento.-

En atención a la primera consulta, de conformidad con lo previsto en los artículos 1 de la Ley de Aviación Civil; 3 de la derogada Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social; 1 del Decreto Ejecutivo No. 871; y, la Disposición General Primera del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se concluye que las competencias en materia aeroportuaria no se entienden transferidas de forma definitiva a los municipios. Esto obedece a que el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución de 2008 atribuye expresamente al Estado Central la competencia exclusiva respecto de los aeropuertos; y, como consecuencia de la nueva Constitución, los actos y contratos celebrados con anterioridad a la vigencia de ésta, deben adecuarse al marco constitucional vigente. En consecuencia, corresponde al Consejo Nacional de Competencias emitir la resolución motivada que disponga los ajustes necesarios, previo acuerdo entre las partes involucradas, para el pleno ejercicio de las competencias descentralizadas.

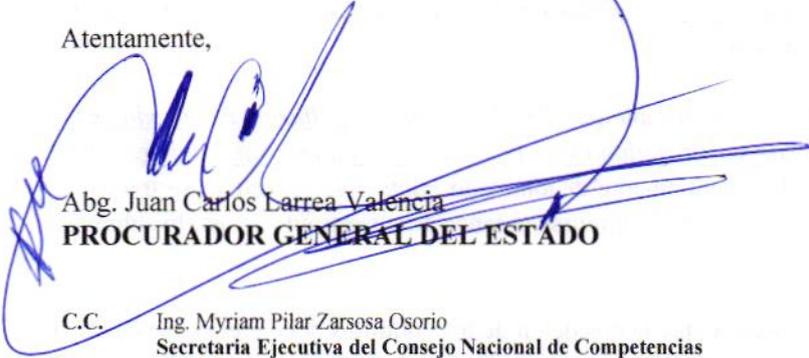
Respecto de la segunda consulta, de acuerdo con lo previsto en los artículos 46 de la derogada Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada; y, 7 numeral 18 y 1561 del Código Civil, se concluye que la planificación, construcción, administración y mantenimiento de los aeropuertos internacionales se rige por las cláusulas y condiciones de los contratos de concesión vigentes, en tanto se encuentren dentro del plazo contractual pactado. Sin perjuicio de lo anterior, las concesiones o contratos futuros deberán observar las disposiciones legales vigentes al momento de su celebración, sin que sea jurídicamente viable extender – automáticamente – a éstos las condiciones de contratos anteriores.



18581

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. Ing. Myriam Pilar Zarsosa Osorio
Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias

Abg. Juan Pablo Franco Castro
Director General de Aviación Civil, Encargado

Dr. Roberto Luque Nuques
Ministro de Infraestructura y Transporte

Sr. José Julio Neira Hanze
Director General del Servicio Nacional de Contratación Pública, Encargado

Oficio No. 13319

Quito, DM, 30 de septiembre de 2025

Licenciado

Christian Pabel Muñoz López

ALCALDE METROPOLITANO

MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. GADDMQ-AM-2025-1123-OF, de 27 de junio de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 30 del mismo mes y año, se formuló la siguiente consulta:

“¿En el marco de convenios internacionales de financiamiento suscritos por entidades del sector público, y en concordancia con lo previsto en el artículo 3 de la LOSNCP, cuál debe ser la forma de cumplimiento respecto de cláusulas que contemplen estándares o salvaguardas internacionales superiores a la normativa nacional?”.

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. GADDMQ-PM-2025-3513-M, de 26 de junio de 2025, suscrito por el Procurador Metropolitano del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (en adelante, “*GADDM Quito*”), citó los artículos 42, 226, 227, 237, 323, 395, 396, 397 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “*CRE*”); 446 y 447 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización² (en adelante, “*COOTAD*”); 3, 58, 58.1, 58.2 y 58.3 de la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública³ (en adelante, “*LOSNCP*”); y, las normas 100-01 y 401 de las Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que Dispongan de Recursos Públicos⁴ (en adelante, “*Normas de Control Interno*”). Con base en dicho marco normativo analizó y concluyó lo siguiente:

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

² *COOTAD*, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

³ *LOSNCP*, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 04 de agosto de 2008.

⁴ *Normas de Control Interno*, expedidas mediante ACUERDO No. 004-CG-2023, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 257 de 27 de febrero de 2023.

“4.2. Aplicación del Convenio de Préstamo y la norma nacional ecuatoriana:

(...)

Ahora bien, en el memorando de colaboración y cooperación interinstitucional ibídem, en la cláusula quinta se establece que a efectos de otorgar mayor claridad respecto a los derechos y obligaciones contenidas en los convenios de financiamiento suscritos entre el BIRF y las instituciones del Estado, señala que se tiene la obligación de cumplir con las políticas y procedimientos ambientales y sociales del BIRF como consta en el convenio de financiamiento; así mismo las políticas y procedimientos establecen lineamientos para evitar, minimizar, disminuir y/o compensar impactos ambientales y sociales de los proyectos. De esta forma, para cada proyecto financiado por el BIRF, las instituciones del Estado tienen la obligación de cumplir con las políticas y procedimientos ambientales y sociales del BIRF, de conformidad con los instrumentos relacionados.

En este sentido, y con la finalidad de establecer las opciones de compensación se deberán observar en todo momento las disposiciones legales contenidas en el Convenio de Préstamo suscrito y el ordenamiento jurídico ecuatoriano; conforme consta en la política OP 4.12. que precisa: ‘(...) la compensación prevista en la legislación ecuatoriana se complementará con medidas adicionales a fin de cumplir la norma sobre el costo de reposición. Esa asistencia adicional cubrirá alguna diferencia residual para garantizar el cumplimiento de la política OP 4.12’; es decir, contempla que la legislación ecuatoriana se complementará con dicha política a fin de cumplir con la norma sobre el costo de reposición.

5. Conclusión:

De conformidad con el Convenio de Préstamo entre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - BIRF y el MDMQ, su anexo 2, sección 5.01, 8.01 y 9.05 de las Condiciones Generales se desprende que el prestatario como el prestamista deben ejecutar sus actividades y el proyecto, según lo establecido en dichos instrumentos, así como implementar la política OP 4.12. del Banco Mundial y su respectivo anexo. De igual manera, se establece que las obligaciones de las partes finalizarán de inmediato al pagarse el saldo del Préstamo Retirado y todos los demás pagos del Préstamo adeudados, lo que no ha ocurrido, por lo que las obligaciones ambientales y sociales (salvaguardas) continúan vigentes.

En el marco del cumplimiento de un Convenio de Préstamo se debe velar por el cumplimiento de la Política operacional OP 4.12 del Banco Mundial con su anexo, Marco de la Política de Reasentamiento y el Plan de Reasentamiento, instrumentos que establecen que en caso de compensaciones que debe ejecutar el prestatario y que fuere atribuible al proyecto, incluirá medidas destinadas a garantizar que las personas desplazadas sean indemnizadas rápida y efectivamente por las pérdidas de bienes a costo total de reposición, y que la indemnización prevista en la legislación nacional se complementará con medidas adicionales necesarias para cumplir con el criterio del valor de reposición,

entendiéndose este último como el método de valoración de los activos que ayuda a determinar la cantidad suficiente para reemplazar los activos perdidos y cubrir los costos de transacción.

Al existir, por un lado, disposiciones en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, sobre el proceso que regula la expropiación y la forma de determinar el precio a pagar; por otro lado, se cuenta con la política OP 4.12 que reconoce que se complementará con medidas adicionales; y, el Convenio suscrito entre la CGE y el Banco Mundial cuyo objeto señala que los procesos de control de los recursos públicos que ejecute la CGE, respecto de proyectos de carácter productivo financiados por el BIRF, se realicen con pleno reconocimiento del marco normativo y regulatorio establecido en los convenios de financiamiento relacionados con dichos proyectos; (...)

En el marco de las competencias y atribuciones como entidad pública, a la luz de un Convenio de Préstamo suscrito con el Banco Mundial, es necesario determinar si en los procesos de expropiación o mecanismos de reasentamiento que podrían devenir para cumplir con las salvaguardas, se debe cumplir con la legislación vigente ecuatoriana como las disposiciones previstas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento, así como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con relación a la compensación económica únicamente ajustada al avalúo catastral; y con relación a la diferencia que existiría entre ese valor y el valor comercial, sería compensado bajo las condiciones de reposición que se ha determinado en dicho convenio suscrito con el Banco Mundial, de acuerdo con la política OP. 4.12, para que dicho proceso cumpla con las condiciones contractuales y considere los casos que efectivamente sustenten el daño sufrido.

De todo lo expuesto, esta Procuraduría Metropolitana observa que se cuenta con la política OP. 4.12 del Banco Mundial como parte del cumplimiento de obligaciones establecidas en el convenio de préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), así como sus condiciones generales, que se rigen al amparo del artículo 3 de la LOSNCP; y su intención para llevarla a cabo, así como su aplicación, ha llevado a una evidente divergencia con la normativa nacional, y las disposiciones previstas en el convenio de financiamiento que es de obligatorio cumplimiento para el Estado.”

Con el fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios No. 12081 y No. 12082, de 3 de julio de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, “SERCOP”) y al hoy denominado Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones (en adelante “MPCEI”), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de consulta. Posteriormente, mediante oficios No. 12422 y No. 12423, de 22 de julio de 2025, se insistió en dichos requerimientos al MPCEI y al SERCOP, sin que hasta la presente fecha se haya obtenido respuesta del primero.

El requerimiento formulado al SERCOP fue atendido por el Coordinador General de Asesoría Jurídica, encargado, mediante oficio No. SERCOP-CGAJ-2025-0133-OF, de 4 de agosto de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día. En dicho pronunciamiento, además de los fundamentos jurídicos señalados por la entidad consultante, citó los artículos 288 de la CRE; 4 de la LOSNCP; 2 del Reglamento General a la LOSNCP⁵ (en adelante, “RGLOSNCP”); así como el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado contenido en oficio No. 18103, de 18 de marzo de 2022; y emitió el siguiente criterio jurídico institucional:

“Contratos financiados con préstamos y cooperación internacional:

El artículo 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, [en adelante LOSNCP], establece que las contrataciones que se financien, previo convenio, con fondos provenientes de organismo multilaterales de crédito de los cuales el Ecuador sea miembro, o, en las contrataciones que se financien con fondos reembolsables o no reembolsables provenientes de financiamiento de gobierno a gobierno; u organismos internacionales de cooperación, se observará lo acordado en los respectivos convenios. Lo no previsto en dichos convenios se registrá por las disposiciones de la Ley en referencia.

Por su parte el artículo 2 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, [en adelante RGLOSNCP], señala que en los contratos financiados con préstamos y cooperación internacional, se procurará la concurrencia de proveedores nacionales, independientemente de que el financiamiento internacional sea total o parcial, observando para tal efecto las condiciones previstas en el convenio.

Se entiende por financiamiento parcial aquel realizado por un organismo internacional al cubrir al menos el 51% del valor total de un contrato, y los fondos se destinan directamente al contrato con el proveedor de bienes, servicios, o consultoría. Si no se cumple con este requisito, se presume que hay evasión de los procedimientos establecidos en la LOSNCP.

(...)

“III. PRONUNCIAMIENTO.-

En relación con su solicitud planteada, y considerando el pronunciamiento vinculante emitido por el Procurador General del Estado contenido en el oficio Nro. 18103, de 18 de marzo de 2022, en el cual se indica:

“(...) el régimen especial de contratación previsto por los artículos 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 2 de su Reglamento General es aplicable únicamente a los contratos que se celebren al amparo y conforme a los procedimientos reglados por los convenios suscritos con

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

organismos multilaterales de crédito, de gobierno a gobierno, u organismos internacionales de cooperación que otorguen financiamiento, y que solo en lo no previsto en dichos convenios se observara la mencionada ley (...)”

Por lo expuesto, las entidades públicas establecidas en el artículo 1 de la LOSNCP que suscriban convenios con gobiernos u organismos internacionales se regirán a lo estipulado en el respectivo convenio de financiamiento, las políticas de dicho ente para otorgar el financiamiento y los documentos precontractuales, independientemente de que dicho financiamiento sea total o parcial; en el caso de ser financiamiento parcial se deberá cumplir con lo establecido en el artículo 2 del RGLOSNCP vigente, caso contrario será considerado como evasión a los procedimientos de la LOSNCP. Únicamente en lo no previsto en el convenio se aplicará de manera subsidiaria las disposiciones de la LOSNCP, en lo que fuere aplicable.”

De lo expuesto se aprecia que el criterio del GADDM Quito sostiene que en todo momento deben observarse las disposiciones contenidas en los convenios internacionales de financiamiento suscritos y en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, de modo que la legislación nacional se complemente con los estándares y salvaguardas internacionales previstos en dichos instrumentos. Por su parte, el SERCOP establece que las entidades públicas que suscriban convenios con gobiernos u organismos internacionales deben regirse, en primer término, por lo estipulado en el respectivo convenio de financiamiento, incluidas las políticas del organismo financiador y los documentos precontractuales, independientemente de que el financiamiento sea total o parcial. En los casos de financiamiento parcial, precisa que deberá observarse lo dispuesto en el artículo 2 del RGLOSNCP, pues de lo contrario podría configurarse una evasión a los procedimientos previstos en la LOSNCP. Adicionalmente, aclara que únicamente en lo no previsto en el convenio resultarán aplicables, de forma supletoria, las disposiciones de la LOSNCP.

2.- Análisis-

Según el artículo 226 de la CRE, las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias y servidores públicos únicamente ejercerán las competencias y facultades que les hayan sido atribuidas por la Constitución y la ley. Este principio de juridicidad se complementa con el artículo 82 ibidem, que consagra el derecho a la seguridad jurídica, el cual se garantiza mediante la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas, aplicadas por autoridades competentes.

Al respecto, el artículo 288 de la CRE establece que *“Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas”*.

Por su parte, el artículo 4 de la LOSNCP establece que en la contratación pública se observarán *“los principios de concurrencia, igualdad, sostenibilidad, simplificación, transparencia, integridad; y, mejor valor por dinero”*.

En concordancia, el artículo 1 del RGLOSNCPP dispone que la tramitación de todo procedimiento de contratación pública *“se sujetará al principio de juridicidad, que consiste en el respeto a la Constitución de la República, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Reglamento”*.

En cuanto a la materia de consulta, el artículo 3 de la LOSNCP, relativo a contratos financiados con préstamos y cooperación internacional, establece:

“En las contrataciones que se financien, previo convenio, con fondos provenientes de organismos multilaterales de crédito de los cuales el Ecuador sea miembro, o, en las contrataciones que se financien con fondos reembolsables o no reembolsables provenientes de financiamiento de gobierno a gobierno; u organismos internacionales de cooperación, se observará lo acordado en los respectivos convenios. Lo no previsto en dichos convenios se registrará por las disposiciones de esta Ley” (énfasis añadido).

De manera concordante, el artículo 2 del RGLOSNCPP dispone que:

“En la suscripción de los convenios de crédito o de cooperación internacional se procurará la concurrencia de proveedores nacionales.

Las contrataciones previstas en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se aplicarán independientemente de que el financiamiento internacional sea total o parcial, siempre que se observen las condiciones previstas en el convenio.

Se entenderá por financiamiento parcial, aquel que alcance al menos el 51% del valor total del contrato; y, siempre que los recursos que financie el organismo internacional estén destinados directamente al contrato que se instrumente con el proveedor de la obra, bien, servicio o consultoría. El incumplimiento de lo anterior se presumirá de hecho como evasión de procedimientos” (énfasis añadido).

Respecto de la naturaleza jurídica de los contratos, el artículo 1454 del Código Civil (en adelante, “CC”) define al contrato como *“un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser una o muchas personas”*. El artículo 1561 ibidem precisa que todo contrato legalmente celebrado es ley para los contratantes y solo puede invalidarse por consentimiento mutuo o por causas legales. El numeral 18 del artículo 7 del mismo cuerpo legal añade que *“En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración”*.

En el ámbito administrativo, el artículo 125 del Código Orgánico Administrativo (en adelante, “COA”) define al contrato administrativo como un *“acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos, entre dos o más sujetos de derecho, de los cuales uno ejerce una función administrativa”*, agregando que *“Los **contratos administrativos se rigen por el ordenamiento jurídico específico en la materia**”* (énfasis añadido).

En este contexto, y con relación a la aplicación de los artículos 3 de la LOSNCP y 2 del RGLOSNCP, la Procuraduría General del Estado mediante oficio Nro. 18103, de 18 de marzo de 2022, emitió pronunciamiento sobre la normativa aplicable a los contratos financiados con préstamos y cooperación internacional. Dicho pronunciamiento analizó lo siguiente:

“Sobre la aplicación del artículo 3 de la LOSNCP, la Procuraduría General del Estado ha sido consistente en señalar que, en los contratos financiados con préstamos y cooperación internacional se debe observar lo dispuesto en el respectivo convenio y únicamente en lo no previsto en él se debe estar a lo contemplado en la LOSNCP. Así, en pronunciamiento contenido en oficio No. 10080 de 10 de septiembre de 2020, este organismo analizó lo siguiente:

‘(...) el convenio de financiamiento rige los contratos que se celebren, su amparo; en consecuencia, dicho convenio puede regular y establecer limitaciones o inhabilidades para contratar que serán obligatorias para aquellos contratos financiados con préstamos y cooperación internacional, conforme el citado artículo 3 de la LOSNCP y sólo en lo no previsto en él, se estará a lo dispuesto en la LOSNCP’. (el resaltado me corresponde)

En el mismo sentido, en pronunciamiento contenido en oficio No. 17068 de 29 de diciembre de 2021, esta procuraduría expresó:

‘De lo manifestado se observa que: (...) vi) en los contratos financiados con préstamos y cooperación internacional se observará lo acordado en los respectivos convenios, las políticas de la entidad que otorga el financiamiento y los documentos precontractuales, y en lo no previsto en ellos la LOSNCP;’.

En armonía con lo indicado, el segundo inciso del artículo 2 del RGLOSNCP establece que el régimen especial previsto en el artículo 3 de la LOSNCP se observará ‘independientemente que el financiamiento internacional sea total o parcial, siempre que se observen las condiciones previstas en el Convenio’.

De lo expuesto se desprende que: i) para la aplicación de la LOSNCP y de los contratos que de ella deriven se debe observar, entre otros principios, el de legalidad; ii) las contrataciones que se financien con préstamos y cooperación internacional están sujetas a un régimen especial, previsto por los artículos 3 de

la LOSNCP y 2 de su RGLOSNCP, según el cual deben observar lo acordado en el respectivo convenio de financiamiento, las políticas de la entidad que otorga el financiamiento y los documentos precontractuales, independientemente de que dicho financiamiento sea total o parcial; y, iii) en aquello no previsto en los convenios de financiamiento suscritos se deben observar las disposiciones de la LOSNCP y su RGLOSNCP”.

Luego del análisis pertinente, el citado pronunciamiento contenido en el oficio Nro. 18103, de 18 de marzo de 2022, concluyó lo siguiente:

“(…) el régimen especial de contratación previsto por los artículos 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 2 de su Reglamento General es aplicable únicamente a los contratos que se celebren al amparo y conforme a los procedimientos reglados por los convenios suscritos con organismos multilaterales de crédito, de gobierno a gobierno, u organismos internacionales de cooperación que otorguen financiamiento, y que solo en lo no previsto en dichos convenios se observara la mencionada ley. (...)”

De lo expuesto a lo largo del presente se desprende que: *i) la contratación pública debe sujetarse al principio de juridicidad y a los principios constitucionales de eficiencia, transparencia, calidad, sostenibilidad e integridad; ii) los contratos legalmente celebrados constituyen ley para las partes y se rigen por las disposiciones vigentes a la fecha de su celebración; iii) las contrataciones financiadas con préstamos o cooperación internacional constituyen un régimen especial, conforme a los artículos 3 de la LOSNCP y 2 del RGLOSNCP; iv) en este régimen, las entidades públicas deben observar lo acordado en el convenio de financiamiento, las políticas del organismo financiador y los documentos precontractuales, independientemente de que el financiamiento sea total o parcial; y, v) únicamente en lo no previsto en dichos convenios resultan aplicables las disposiciones de la LOSNCP, su Reglamento General y la normativa secundaria expedida por el SERCOP.*

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 2 de su Reglamento General, en los procedimientos de contratación pública que se financien mediante convenio con fondos provenientes de organismos multilaterales de crédito de los cuales el Ecuador sea miembro, así como en aquellas contrataciones que se realicen con fondos reembolsables, o no reembolsables provenientes de financiamiento de gobierno a gobierno u organismos internacionales de cooperación, deberá observarse lo establecido en las cláusulas de los respectivos convenios, incluso por sobre el contenido de la normativa nacional que regula la contratación pública. Únicamente en lo no previsto en dichos convenios resultarán aplicables la LOSNCP, su Reglamento General y la normativa complementaria vigente.

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



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Señor José Julio Neira Hanze
Director General del Servicio Nacional de Contratación Pública, Encargado

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

Manual de Defensa Jurídica del Estado

Descárgalo aquí:



www.pge.gob.ec