



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

PRONUNCIAMIENTOS PGE

Junio 2026

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 junio de 2026 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	16-jun-26	DIRECCIÓN NACIONAL DE REGISTRO DE DATOS PÚBLICOS BENEFICIO POR JUBILACIÓN	4
2	16-jun-26	EMPRESA PÚBLICA DE ÁRIDOS Y ASFALTOS DEL AZUAY, ASFALTAR EP PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN DE PRODUCCIÓN NACIONAL (VPN)	12
3	16-jun-26	DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN GRATUIDAD SERVICIOS REGISTRALES PERSONAS ADULTAS MAYORES	23
4	17-jun-26	MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL ENTIDADES PÚBLICAS NO SUJETAS A ISD	35
5	17-jun-26	FEDERACIÓN DEPORTIVA DEL GUAYAS PRONUNCIAMIENTOS DE LA PGE	43
6	23-jun-26	UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLÍVAR SANCIÓN A DOCENTE	54
7	23-jun-26	SUPERINTENDENCIA DE BANCOS AUTORIZACIÓN DE EMISIÓN DE OBLIGACIONES DE CORTO PLAZO O PAPEL COMERCIAL	63
8	30-jun-26	SERVICIO NACIONAL DE DERECHOS INTELECTUALES, SENADI EJERCICIO DE COMPETENCIAS	68
9	30-jun-26	BANCO DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL, BIESS INVERSIONES NO PRIVATIVAS DEL BIESS EN FIDEICOMISOS MERCANTILES	78



Oficio No. **17161**

Quito, D.M., **16 JUN 2026**

Magíster
Paolo Sebastián Grijalva González
DIRECTOR NACIONAL
DIRECCIÓN NACIONAL DE REGISTROS PÚBLICOS, DINARP
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficios No. DINARP-DINARP-2026-0132-OF, de 2 de abril de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, y No. DINARP-DINARP-2026-0145-M, de 8 de mayo de 2026, ingresado el 11 de mayo de 2026, se formuló la siguiente consulta:

“¿Si, para efectos del cálculo de la compensación económica por jubilación prevista en el artículo 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público, puede considerarse el tiempo de servicio prestado por el personal del registro mercantil con anterioridad a la transición institucional del sistema registral, cuando dicho personal continuó prestando sus servicios en las dependencias públicas creadas en su lugar en virtud de la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, sin que haya existido desvinculación laboral ni liquidación de haberes?”

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

I.- Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende lo siguiente:

El informe jurídico S/N, suscrito electrónicamente el 5 de mayo de 2026 por la Directora de Asesoría Jurídica de la Dirección Nacional de Registros Públicos (en adelante, “DINARP”), citó los artículos 425 de la Constitución de la Republica del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público² (en adelante, “LOSEP”); 285 del Reglamento General de la LOSEP³ (en adelante, “RGLOSEP”); Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos⁴ (en adelante, “LOSNRDP”); la Sentencia No. 002-11-SIN-CC⁵ de la Corte Constitucional; y, los pronunciamientos contenidos en los oficios No. 09076, de 16 de octubre de 2024 y, No. 12442, de 22 de julio de 2025, emitidos por este organismo. Con estos fundamentos, analizó y concluyó lo siguiente:

“CRITERIO JURÍDICO.

Mediante Oficio No. MDT-SFSP-2025-0006-O de 8 de enero de 2025, el Ministerio de Trabajo emitió un criterio administrativo, en el cual para efectos del cálculo del

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

² LOSEP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre 2010.

³ RGLOSEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 1 de abril de 2011.

⁴ LSNRDP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 162 de 31 de marzo de 2010.

⁵ Sentencia No. 002-11-SIN-CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 624 de 23 de enero de 2012.



beneficio por jubilación previsto en el artículo 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público para los servidores de los Registros Mercantiles, únicamente se consideraría como años de servicio en el sector público aquellos registrados en el historial de tiempo de servicio del IESS bajo la razón social de Registro Mercantil, correspondientes al período posterior a la transición institucional del sistema registral.

(...)

En vista de que el contenido del oficio, en su parte pertinente señala de manera específica lo siguiente: “Este proceso de transición a entidad de sector público, se evidencia en el ‘Historial del Tiempo de Servicio por Empleador’ que emite el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social - IESS, ya que en sus registros, cuando fueron entidades de derecho privado, consta en el campo de ‘Razón Social’ el nombre del Registrador Mercantil como empleador con su respectivo RUC; y, a partir del año 2011 con la aplicación de la referida Ley, se evidencia el campo de ‘Razón Social’ con la denominación de ‘REGISTRO MERCANTIL’ con el RUC correspondiente, como institución pública. En este contexto, una vez que se concluyó la transición, el personal que laboró en las entidades de derecho público en los ‘Registros Mercantiles’, se constituyeron en servidores públicos, y por ende, acceden al reconocimiento del beneficio por jubilación que establece el artículo 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público - LOSEP, cuyo cálculo se debe efectuar en concordancia con el artículo 285 del Reglamento General a la LOSEP; el cual indica que se debe considerar los años laborados en el sector público; información que se evidencia en el ‘Historial del Tiempo de Servicio por Empleador del IESS’.

De la interpretación de realizada por el Ministerio de Trabajo se deduce que contraviene varios principios constitucionales y jurisprudencia constitucional (...).

(...)

En suma, el máximo organismo de control constitucional ha determinado que el vínculo laboral se mantiene, cuando existe una continuidad independientemente del régimen normativo al que se sujete posteriormente el servidor, y además de aquello, indica que la institución pública que reciba a los trabajadores de los registros estará obligada constitucionalmente a garantizar sus derechos adquiridos durante el tiempo de servicios prestados o la anterior administración particular.

(...)

La continuidad funcional hace referencia al tiempo laborado bajo el régimen del Código del Trabajo, se incorpora al historial laboral del servidor sin interrupciones, por lo que los derechos laborales acumulados deben preservarse cuando existe una transición institucional sin ruptura del vínculo. En base a lo expuesto, en los casos que no existió despido, liquidación, o una nueva contratación, el tiempo trabajando bajo el régimen de Código del Trabajo, es decir cuando los Registros eran considerados dependencias privadas debe entenderse como parte de una relación laboral ininterrumpida, la cual su naturaleza se mantuvo constante, teniendo en cuenta que su régimen jurídico haya sido cambiado por mandato legal.

(...)

En el caso de excluir el tiempo laborado con anterioridad a dicha transición para los efectos del cálculo de la compensación por jubilación prevista en la Ley Orgánica del Servicio Público, se configuraría una medida regresiva, al desconocer los derechos previamente adquiridos por el servidor. En el mismo sentido y continuando con el análisis de la ya citada sentencia Nro. 002-11-SIN-CC emitida por la Corte Constitucional, en la cual este organismo hace énfasis al momento en que la institución pública, que asume la administración del sistema registral, adquiere la obligación constitucional de respetar cada uno de los derechos laborales, por lo que manifiesta de manera expresa: '(...) La nueva institución de la administración pública que reciba a los trabajadores de los registros estará obligada constitucionalmente a garantizar sus derechos, adquiridos durante el tiempo de servicios prestados a la anterior administración particular.(...)'.

(...)

El principio in dubio pro operario nos hace referencia a que cuando exista un conflicto ambiguo o que se sujete a varias interpretaciones se deberá aplicar en el sentido más favorable al trabajador, en base a lo que establece el artículo 326 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador que dice: '(...) En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarios o contractuales en materia laboral, estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras. (...)'

Podemos manifestar que en el momento que no existe despido, liquidación, ni una nueva contratación, el tiempo laborado en el régimen del Código del Trabajo se debe entender como una relación laboral interrumpida cuya naturaleza se mantuvo constante, la seguridad jurídica, el principio de progresividad y no regresividad de cada uno de los derechos laborales se puede concluir que al momento que existan cambios laborales no deben perjudicar al trabajador" (énfasis añadido).

2.- Análisis.-

La Procuraduría General del Estado se ha pronunciado de forma reiterada y uniforme respecto de la compensación económica por jubilación prevista en el artículo 129 de la LOSEP. En este sentido, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 14355, de 16 de diciembre de 2025, este organismo expuso lo siguiente:

"(...)

2.1. Beneficio por jubilación previsto en la LOSEP.-

(...)

El beneficio por jubilación, regulado en los artículos 81, 128, 129 de la LOSEP, así como en los artículos 286, 288 y 289 del RGLOSEP, ha sido ampliamente analizado por esta Procuraduría, destacándose el pronunciamiento emitido mediante oficio No. 01287, de 25 de mayo de 2015, en el cual se estudió quiénes pueden acceder a dicho beneficio. En ese criterio se concluyó que:



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

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

(...)

*De los pronunciamientos y sentencia citada, se desprende lo siguiente: i) el artículo 129 de la LOSEP contiene una obligación clara y expresa para el pago del beneficio económico a los servidores públicos de carrera que se hayan acogido a la jubilación; ii) según el párrafo 35 de la sentencia No. 40-13-AN/21, **la obligación contenida en el artículo 129 de la LOSEP depende del cumplimiento de ciertas condiciones:** solicitud del servidor público, aceptación de la entidad en caso de cumplirse los requisitos, y reformas presupuestarias para el pago correspondiente; iii) la Procuraduría General del Estado, de manera uniforme y reiterada, ha establecido que el beneficio por jubilación se aplica una sola vez, para los servidores públicos de carrera que se retiren para acogerse a la jubilación; iv) la cuantía del beneficio corresponde a cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio, contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, y, a partir del año 2015, se aplica para el cálculo el salario básico unificado vigente al 1 de enero de 2015; v) para el cálculo de las compensaciones **se considerarán todos los años laborados en el sector público, así como la parte proporcional a que hubiere lugar**" (Énfasis y subrayado me corresponden).*

En este contexto, respecto del cómputo de los años laborados en el sector público para el cálculo de la compensación económica por jubilación, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro de la causa No. 01803-2023-00269, mediante sentencia, de 20 de noviembre de 2025, analizó el alcance del artículo 129 de la LOSEP y señaló:

"7.2.2 El artículo 129 de la LOSEP regula el beneficio por jubilación de los servidores públicos por cada año de servicio contado a partir del quinto año, sin que exista algún tipo de condicionamiento respecto al tiempo de ejercicio de funciones en una u otra institución, exceptuando del beneficio, únicamente a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, por el régimen propio de estas dos instituciones. De tal forma que, la norma era la aplicable para dar solución al caso, y esto es confirmado por la propia institución casacionista, cuando argumenta que complementariamente debía observarse lo previsto en el artículo 286 del RLOSEP, es decir, que no existe disputa con el ejercicio de subsunción que realiza el Tribunal de instancia de la norma a

los hechos del caso; sino más bien, el alcance y sentido que se ha dado a la norma, en relación con otras disposiciones jurídicas

7.2.3 En la fundamentación del recurso también se señala que el Tribunal de instancia, debía considerar que el accionante no todos los años ejerció funciones en el GAD Municipal, sino que también las desempeñó en otras instituciones pública, y que disponer el pago por todos los años prestados en otras instituciones causa le causaría perjuicio al GAD Municipal; argumento con el cual, la entidad recurrente pretende que se revise los elementos de prueba que demuestren que el accionante ejerció funciones también en otras instituciones, anterior al GAD Municipal, cuando esta posibilidad se encuentra proscrita para el Tribunal de Casación; sin embargo, como se mencionó en el párrafo 7.2.2 el artículo 129 de la LOSEP el beneficio por jubilación no depende del tiempo en que los servidores hayan prestado sus servicios en una institución específica, la norma, es clara y determina que el beneficio de jubilación es por cada año de servicio." (Énfasis añadido).

De la sentencia citada se desprende que el cálculo del beneficio económico por jubilación debe efectuarse considerando cada año de servicio prestado en el sector público, sin que el artículo 129 de la LOSEP establezca distinción alguna respecto de la entidad pública en la que el servidor haya laborado. En consecuencia, para determinar la compensación económica por jubilación deben computarse todos los años de servicio prestados en el sector público, incluyendo aquellos laborados en distintas instituciones públicas, así como la parte proporcional que corresponda.

Sin perjuicio de lo expuesto, esta Procuraduría ha reconocido que existen supuestos específicos en los cuales, por disposición legal expresa o por procesos de transición institucional que garanticen la continuidad de la relación laboral y el reconocimiento de derechos adquiridos, puede considerarse para el cálculo de la compensación económica por jubilación el tiempo laborado bajo el régimen del Código del Trabajo.

Así, mediante oficio No. 09076, de 16 de octubre de 2024, este organismo concluyó que:

"(...)

2.2. Disposiciones sobre el régimen de personal del Operador Nacional de Electricidad -CENACE previstas en la LOSPEE.-

(...)

En este contexto, la Disposición Transitoria Décima de la LOSPEE, con relación al personal del CENACE ha previsto una serie de directrices y en su inciso primero prescribe que el personal que actualmente labora en la Corporación Centro Nacional de Control de Energía, CENACE, mediante proceso de selección continuará prestando sus servicios en el Operador Nacional de Electricidad; que se respetará y reconocerá su estabilidad, derechos individuales y condiciones laborales vigentes a la promulgación de esta ley. Añade que la clasificación de servidores y obreros se efectuará conforme a la Ley y que el cambio de régimen legal aplicable al personal no constituye despido intempestivo ni estará sujeto a indemnización ni bonificación alguna.

bu

Añade el inciso primero de la Disposición Transitoria de la LOSPEE que 'En caso de jubilación, desahucio o despido intempestivo, se tomarán en cuenta los años de servicio que fueron prestados en la Corporación Centro Nacional de Control de Energía, sumados al tiempo de servicio en la institución que se crea, con los límites previstos en los mandatos constituyentes y en la ley' (énfasis añadido).

(...)

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de su consulta, se concluye que de conformidad con el número 7 del artículo 3 de la LOGJCC y la regla primera del artículo 18 del Código Civil, en aplicación del mandato expreso contenido en la Disposición Transitoria Décima de la LOSPEE, los servidores públicos del Operador Nacional de Electricidad - CENACE, por retiro voluntario u obligatorio, para acogerse a la jubilación, tienen derecho a que se contabilice el tiempo de servicios prestados en la Corporación Centro Nacional de Control de Energía CENACE, sumado al tiempo de servicio en la institución pública Operador Nacional de Electricidad - CENACE y a percibir la compensación económica correspondiente por beneficio de jubilación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 81 y 129 de la LOSEP, beneficio que se aplica por una sola vez, respecto de los servidores públicos de carrera que cumplan los requisitos para ello previsto en la LSS" (Énfasis me corresponde).

Al respecto, la Disposición Transitoria Primera de la LOSNRDP prescribe lo siguiente:

"Primera.- El personal que actualmente trabaja en los registros de la propiedad y mercantil, continuará prestando sus servicios en las dependencias públicas creadas en su lugar, por lo que dicho cambio no conlleva despido intempestivo. En los casos de renuncia voluntaria o despido, los Registradores de la Propiedad y Mercantiles tendrán la obligación de liquidar a sus trabajadoras o trabajadores, con base en su tiempo de servicios y de conformidad con las normas del Código de Trabajo.

Las funcionarias o funcionarios que se requieran en las funciones registrales bajo competencia de las municipalidades y del gobierno central, respectivamente, estarán sujetos a la ley que regule el servicio público".

En este contexto, mediante Pronunciamiento contenido en el oficio No. 12442, de 22 de julio de 2025, este organismo analizó el reconocimiento del tiempo laborado por el personal de los registros de la propiedad y mercantil administrados por personas jurídicas privadas cuando dicho personal fue transferido – sin interrupción de la relación laboral – a las dependencias públicas creadas en su lugar, y señaló lo siguiente:

(...)

Conforme lo expuesto, en aquellos casos en los que no existió despido, liquidación ni nueva contratación, el tiempo laborado bajo el régimen del Código del Trabajo debe entenderse como parte de una relación laboral ininterrumpida, cuya naturaleza se mantuvo constante, aunque su régimen jurídico haya cambiado por mandato legal. Esta interpretación es coherente no solo con el principio de seguridad jurídica, sino también con los principios de progresividad y de no regresividad de los derechos laborales, según

los cuales ningún cambio normativo puede operar en perjuicio del trabajador ni desconocer el tiempo efectivamente servido. Así lo ha establecido la Corte Constitucional al sostener que, en contextos de transición institucional, corresponde a la nueva administración garantizar el reconocimiento de todas las prerrogativas laborales acumuladas por el trabajador.

(...)

De lo analizado, se desprende lo siguiente: i) el sistema público de registro de la propiedad, que antes era administrado por personas jurídicas privadas bajo régimen del Código del Trabajo, pasó a ser administrado de manera concurrente por el Ejecutivo y los gobiernos autónomos descentralizados, según corresponda; ii) por mandato de la Disposición Transitoria Primera de la LSNRDP, el personal que a la fecha de su expedición trabajaba en los registros de la propiedad y mercantil, y continuó prestando sus servicios en las dependencias públicas creadas en su lugar, sin interrupción del vínculo laboral; y, iii) la Corte Constitucional ha determinado que a los trabajadores de los Registros de la Propiedad y/o Mercantil que continúen prestando sus servicios bajo administración pública, deberá reconocérseles y garantizárseles todas las prerrogativas laborales adquiridas por el decurso del tiempo trabajado, incluyendo el reconocimiento del tiempo previo para el cómputo de beneficios como la compensación económica por jubilación.

2.2. Pronunciamientos previos sobre el beneficio económico por jubilación dispuesto en la LOSEP. –

(...)

Del análisis jurídico precedente, se observa que: i) el beneficio económico por jubilación previsto en el artículo 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público se aplica por una sola vez a los servidores públicos de carrera que se retiren para acogerse a la jubilación, cumpliendo al efecto con los requisitos establecidos en la Ley de Seguridad Social; y, según lo dispuesto en la letra h) del artículo 83 de la LOSEP, están excluidos del sistema de carrera los servidores públicos de libre nombramiento y remoción y de nombramiento provisional, entre otros; ii) la cuantía del beneficio es la determinada por el primer inciso reformado del artículo 129 de la LOSEP, esto es, cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados, aplicándose el salario básico vigente al 1 de enero de 2015; y, iii) para efectos del cálculo de dicho beneficio, conforme a los artículos 285 y al artículo 289 del RGLOSEP, deberán considerarse los años laborados en el sector público, incluyéndose el tiempo efectivamente trabajado bajo el régimen del Código del Trabajo, cuando no ha existido desvinculación ni nueva contratación, en aplicación del principio de interpretación conforme, el precedente vinculante de la Corte Constitucional, y el principio pro operario previsto en el artículo 326 numeral 3 de la Constitución y en la LOSEP; iv) los servidores que deseen acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización, o a la cesación por jubilación, deberán presentar por escrito su voluntad de acogerse a los mismos; y, v) las Unidades de Administración del Talento Humano deberán incluirlos en la planificación anual, conforme a la disponibilidad presupuestaria y los lineamientos establecidos en la normativa aplicable.

3. Pronunciamiento.-

En atención a su consulta se concluye que, de conformidad con lo establecido en el artículo 129 de la LOSEP y el artículo 289 de su Reglamento General, el cálculo de la compensación económica por jubilación puede comprender el tiempo de servicios prestado bajo el régimen del Código de Trabajo en una entidad de derecho privado, cuando dicho período forma parte de una relación laboral ininterrumpida, sin que haya existido desvinculación, liquidación ni nueva contratación, y que ha sido objeto de una transferencia institucional al sector público con continuidad funcional y jurídica.

Este criterio se sustenta en los principios de seguridad jurídica, progresividad de los derechos laborales y aplicación más favorable al trabajador (indubio pro operario), previstos en el artículo 326 numeral 3 de la Constitución; y el artículo innumerado posterior al 4.1 de la LOSEP, así como en el precedente vinculante de la Corte Constitucional contenido en la sentencia No. 002-11-SIN-CC, que impone a las entidades receptoras la obligación de garantizar a los trabajadores las prerrogativas laborales adquiridas bajo el régimen anterior" (el subrayado me corresponde).

De los pronunciamientos y normativa citada se desprende lo siguiente: *i)* el cálculo del beneficio por jubilación debe efectuarse contabilizando cada año de servicio en el sector público a partir del quinto año; *ii)* como regla general, deben considerarse todos los años laborados en el sector público, incluyendo aquellos prestados en distintas instituciones públicas; y, *iii)* el beneficio económico por jubilación previsto en el artículo 129 de la LOSEP se aplica por una sola vez, respecto de los servidores públicos de carrera que cumplan los requisitos previstos en la normativa aplicable.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con el artículo 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público, para efectos del cálculo de la compensación económica por jubilación deben considerarse, como regla general, todo el tiempo laborado en el sector público, incluidos aquellos prestados en distintas instituciones públicas. Adicionalmente, en el caso del personal de los registros de la propiedad y mercantil comprendidos en la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, el tiempo de servicios prestado bajo el régimen del Código del Trabajo en las entidades que administraban dichos registros deberá ser considerado para el cálculo de la compensación económica por jubilación, siempre que no haya existido desvinculación, liquidación ni nueva contratación, y que el vínculo laboral se haya mantenido de forma ininterrumpida.

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° **17162**

Quito D.M., **16 JUN 2026**

Ingeniero

Carlos Javier Fernández de Córdova Webster

Gerente General

EMPRESA PÚBLICA DE ÁRIDOS Y ASFALTOS DEL AZUAY - ASFALTAR EP

Cuenca. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. ASFALTAR-GG-2026-0022-O, de 12 de enero de 2026, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se formuló la siguiente consulta:

“¿Debe una Empresa Pública, en ejercicio de su autonomía y facultad comercial de giro de negocio, someterse al procedimiento de Verificación de Producción Nacional (VPN) previsto en los Art. 6, 7 (proceso competitivo en el extranjero) y 8 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, cuando el bien importado tiene como destino final la comercialización a terceros y su nacionalización se realizará bajo el régimen general de tributos ante el SENA, conforme a lo establecido en el Art. 6 del referido reglamento?”.

Frente a esta interrogante, 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. ASFALTAR-DJ-2026-0009-M, de 12 de enero de 2026, suscrito por la Asesora Jurídica de la Empresa Pública de Áridos y Asfaltos del Azuay ASFALTAR EP (en adelante “ASFALTAR EP”), citó los artículos 225, 226, 237 y 288 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); 9 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública² (en adelante “LOSNCNP”); 6, 7, 8, 9 y 10 del Reglamento General a la LOSNCNP³ (en adelante “RGLOSNCNP”); 110, 131 y 147 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones⁴ (en adelante “COPCI”); y, 4 y 5 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas⁵ (en adelante “LOEP”). Con base en este marco normativo, analizó y concluyó lo siguiente:

“3. DESARROLLO Y ANÁLISIS

Con base en la autonomía de gestión del Art. 4 de la LOEP, Asfaltar EP ha decidido incursionar en el mercado de maquinaria. La normativa modificada, aclara que la preferencia y obtención de la Verificación de Producción Nacional, se aplican a los

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

² LOSNCNP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No.395 de 04 de agosto de 2008.

³ RGLOSNCNP, publicada en el Noveno Suplemento del Registro Oficial No.153 de 28 de octubre de 2025.

⁴ COPCI, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No.351 de 29 de diciembre de 2010.

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



bienes que el Estado “consume o utiliza”. No menciona explícitamente bienes para la comercialización, lo que genera una duda razonable en el proceso de importación para comercialización de maquinaria, que se pretende implementar como parte del giro de Negocio de Asfaltar EP, a lo que se suma que la maquinaria destinada a la venta, no constituye un gasto público sino una inversión de capital comercial.

Esta situación genera una incertidumbre jurídica sobre la correcta inteligencia de las reformas de finales de 2025, respecto a si una Empresa Pública debe o no realizar la Verificación de Producción Nacional (VPN) cuando el destino del bien es comercializarlo en el mercado público y privado y, no el servicio público directo.

(...) El pronunciamiento emitido por el SERCOP, al generar la petición de autorización para el procedimiento de importación una vez verificado que no existe producción nacional fue determinante al señalar (sic)

‘el SERCOP emite autorizaciones de importación a las entidades contratantes, únicamente cuando requieren importar bienes para uso exclusivo de las propias instituciones y no para su venta a terceras personas. Por ello, si la intención de la entidad es importar la maquinaria para su comercialización, deberá tramitar su compra directamente con el SENAE, esto a efectos de poder nacionalizar los bienes, siguiendo el proceso y el pago de tributos al comercio exterior que correspondan.’

En tal virtud, si la normativa manda que la autorización que emite el SERCOP para la importación de bienes es exclusivamente para los bienes de uso de las propias instituciones y no para su venta a terceras personas, y es el Reglamento el que determina que la VPN así como la autorización del ente rector de contratación pública son requisitos previos, se concluye que la VPN es un requisito inoficioso y contradictorio para bienes destinados al giro comercial de venta, surgiendo una duda referente a la necesidad o no de realizar el procedimiento de VPN y requerir la autorización para el proceso de importación de maquinaria para su posterior comercialización.

4. CRITERIO JURÍDICO DE LA ENTIDAD.-

De la normativa señalada, así como del análisis realizado esta Asesoría Jurídica considera que la Verificación de Producción Nacional y la autorización de importación del SERCOP prevista en el Art. 6 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Compras (sic) Públicas no es aplicable a las importaciones a realizar por las Empresas Públicas, cuyo objeto sea la comercialización de mercadería/maquinaria bajo régimen de competencia.

En el caso en concreto la Empresa Pública al no gozar de exenciones arancelarias y pagar la totalidad de los tributos que determina la normativa pertinente, actúa como un importador ordinario, por lo que supeditar la compra al procedimiento de VPN y posterior autorización de importación, constituiría una traba burocrática no prevista para el comercio legítimo del Estado y afectando la competitividad en el mercado” (énfasis añadido).

A fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios No. 14718, de 15 de enero de 2026, y No. 15046 de, 3 de febrero de 2026, este organismo solicitó e insistió al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante “SERCOP”) que remita su criterio jurídico

institucional sobre la materia objeto de la consulta. Este requerimiento fue atendido por el SERCOP con oficio No. SERCOP-CGAJ-2026-0085-OF, de 27 de marzo de 2026, al cual se adjuntó el Informe en Materia de Contratación Pública No. DALP-2026-RO-PGE-14718-273, de 27 de marzo del 2026.

El informe jurídico del SERCOP citó los artículos 82, 227, 284 numeral 2, 304 numeral 3, 306, 334 numeral 4, 335 y 425 de la CRE; 3, 14, 18, 28 y 67 del Código Orgánico Administrativo⁶ (en adelante "COA"); 6 y 18 del Código Civil⁷ (en adelante "CC"); 125 del COPCI; 3, 4, 8 numerales 5, 8 y 9, y 35 de la LOSNCP; 2, 3 numeral 6, 143 y 145 del RGLOSNCP. Con estos fundamentos analizó y concluyó lo siguiente:

"6.4 ¿APLICA EL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN DE PRODUCCIÓN NACIONAL AL CASO CONCRETO?"

(...)

38. *Es decir, ASFALTAR no podía utilizar el procedimiento de giro específico de negocio para CPC's fuera de los autorizados por el SERCOP, conforme señala el inciso cuarto del art. 143 del RGLOSNCP, que dispone: 'Esta modalidad no podrá ser utilizada como mecanismo de evasión de los procedimientos de contratación de régimen común y deberá ser aplicada únicamente a los códigos autorizados por el Servicio Nacional de Contratación Pública' [Énfasis agregado]. Seguido de esto, la DCPN manifestó que:*

4.- En conclusión, las importaciones que realicen las empresas públicas de productos que se encuentran incluidos en su giro específico de negocio y CPC's debidamente aprobados, no requieren un proceso de VPN previo ni autorización de este ente rector. Únicamente deberán efectuar el trámite de las licencias de importación a través de la Ventanilla Única Ecuatoriana, mediante el uso del sistema ECUAPASS del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, al momento que requieran nacionalizar los productos adquiridos en el extranjero.

Para todos los bienes y servicios que una entidad desee importar, y NO consten dentro del listado aprobado por el SERCOP para giro específico de negocio, necesariamente las entidades deben realizar de manera previa un proceso de Verificación de Producción Nacional (VPN), y posteriormente solicitar autorización para su compra en el extranjero, siempre que la finalidad de la adquisición sea para CONSUMO PROPIO DE LA ENTIDAD, y no para comercialización con terceros, acorde al artículo 125 del COPCI.

Por otra parte, si una institución pública desea importar directamente bienes con fines de comercialización, y estos NO se encuentran aprobados en su giro específico de negocio, puede realizar sus compras en el exterior, debiendo ejecutar en dicho caso, un proceso de compra como lo haría cualquier empresa importadora particular, siguiendo los pasos determinados en la Ley Aduanera, y por tanto, deberán cumplir con los pagos de tributos correspondientes al comercio exterior, bajo su entera responsabilidad, toda vez que, no se trataría de una compra regulada por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública ni su Reglamento, y por lo tanto, no se requeriría una autorización previa del SERCOP.

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

⁷ CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.46 de 24 de junio de 2005.



39. Es decir, la DCPN expone claramente por qué en el presente caso las importaciones realizadas por ASFALTAR no se relacionan con los CPC's autorizados. Y expone las distintas alternativas por las que puede optar una empresa pública, bajo su exclusiva responsabilidad. Al respecto, el RGLOSNCP determina con claridad que los CPC's [comprende] bienes transportables y no transportables, así como servicios y activos tangibles e intangibles.' Es decir, engloban una serie de bienes o servicios normalizados de acuerdo a una clasificación internacional, en consecuencia, existen una infinidad de códigos CPC's de los que una entidad puede solicitar la autorización, y dichos CPC's aplican exclusivamente a un determinado bien o servicio.

40. Por otro lado, la DCPN establece que 'las importaciones que realicen las empresas públicas de productos que se encuentran incluidos en su giro específico de negocio y CPC's debidamente aprobados, no requieren un proceso de VPN previo ni autorización de este ente rector', ya que, una vez emitido el reglamento de giro específico de negocio de la entidad contratante, esta aplica sus propias regulaciones a los procedimientos de contratación relacionados a su giro específico. (...)

41. Así, que ASFALTAR '(...) ha decidido incursionar en el mercado de maquinaria (...) no le exime de seguir el procedimiento determinado en la LOSNCP para la ampliación de sus códigos CPC's autorizados.

42. Por otro lado, el Sustento Técnico manifiesta claramente que no puede usarse las excepciones previstas en la normativa para eludir los procedimientos de contratación pública, ni para eludir la aplicación de otras disposiciones del ordenamiento jurídico (...)

VII RESPUESTA

48. Acorde a lo indicado, en virtud del principio de colaboración consagrado en el COA, la CGAJ emite la siguiente respuesta:

- a. La Verificación de Producción Nacional (VPN) es un trámite administrativo que tiene por objeto verificar la existencia de productores nacionales de un determinado bien o servicio previo a iniciar un procedimiento de contratación por parte de las entidades contratantes. Es decir, forma parte de la **fase preparatoria de dichos procedimientos**.
- b. La Verificación de Producción Nacional (VPN) tiene escenarios o casos en los que no se requiere realizarlo, contenido en el art. 9 numerales 1 a 5 del RGLOSNCP.
- c. Las entidades que van a importar bienes directamente o adquirir servicios del exterior que van a ejecutarse en territorio nacional están en la obligación de realizar el procedimiento de Verificación de Producción Nacional (VPN) cuando los CPC's que busca adquirir no están exceptuados.
- d. Las adquisiciones que realizan las empresas públicas como parte de su **giro específico de negocio** se regulan por el reglamento emitido por la misma entidad. Dicho reglamento no es aprobado ni revisado por el SERCOP, por lo que el contenido del mismo es exclusiva responsabilidad de la entidad contratante que lo emite. En consecuencia, dichas adquisiciones no requieren que se realice la Verificación de Producción Nacional (VPN) ni autorización del SERCOP.
- e. Las entidades contratantes deben utilizar los procedimientos de contratación en concordancia con las disposiciones del ordenamiento jurídico y los principios del Sistema Nacional de Contratación Pública; ya que, como se expuso en líneas

anteriores, el no hacerlo podría configurar un fraude a la ley.

49. Por otro lado, la responsabilidad de las entidades contratantes de planificar las contrataciones que vayan a llevar a cabo **es transversal**. En este sentido, las entidades están en la obligación de que los pasos o trámites previos cumplan con las disposiciones del ordenamiento jurídico **previo a iniciar cualquier procedimiento de contratación**. Dicha obligación debe materializarse obligatoriamente conforme a las disposiciones de la LOSNCP y del RGLOSNCP, en particular en lo referente a la Verificación de Producción Nacional en los casos en que aplique.

50. Sin perjuicio de ello, ninguna de las disposiciones de la LOSNCP, del RGLOSNCP o de la Resolución R.E-SERCOP-2025-0154 deben entenderse como una **habilitación a las entidades contratantes para eludir las obligaciones derivadas de los procedimientos de contratación pública o excepciones a las obligaciones legalmente establecidas**.

51. Del mismo modo, ninguna de dichas disposiciones mencionadas debe entenderse como **consentimiento o aquiescencia del SERCOP respecto a de (sic) errores u omisiones en la tramitación de los procedimientos por parte de las Entidades Contratantes. Sino que deben entenderse en armonía con los principios de la LOSNCP y las obligaciones de los actores del SNCP**” (énfasis corresponde al texto original)

De los informes jurídicos citados se desprende que tanto la entidad consultante como el SERCOP coinciden en que la Verificación de Producción Nacional (en adelante, “VPN”) constituye un trámite previo destinado a verificar la existencia de producción nacional respecto de bienes o servicios que una entidad contratante pretenda adquirir mediante importación o contratación en el exterior.

Sin embargo, las posiciones difieren respecto de la aplicabilidad de dicho procedimiento a las importaciones efectuadas por empresas públicas con fines de comercialización. Por un lado, ASFALTAR EP sostiene que tales operaciones no se encuentran sometidas al procedimiento de VPN ni a la autorización previa del SERCOP por tratarse de actividades comerciales sujetas al régimen ordinario de importación y al pago de los tributos correspondientes; y, por otra parte, el SERCOP considera que la aplicación de la VPN y de las autorizaciones previstas en la normativa de contratación pública depende de la naturaleza de la operación y de su relación con el giro específico de negocio y los códigos Clasificador Central de Productos (en adelante, “CPC”) para la entidad.

Adicionalmente, el SERCOP señala que las importaciones relacionadas con bienes comprendidos dentro del giro específico de negocio y de los correspondientes códigos CPC autorizados no requieren la realización de un procedimiento de VPN ni autorización previa de ese organismo, sin perjuicio de la obligación de las entidades contratantes de observar las disposiciones de la LOSNCP, su Reglamento General y los principios que rigen el Sistema Nacional de Contratación Pública.

2. Análisis. –

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que trata la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) Aplicación de la LOSNCP en los procesos de contratación pública; ii)



Verificación de Producción Nacional y transferencia de bienes importados; *iii*) Giro específico del negocio para empresas públicas.

2.1. Aplicación de la LOSNCP en los procesos de contratación pública. -

Los artículos 82 y 226 de la CRE consagran, respectivamente, el derecho a la seguridad jurídica, garantizado a través de la existencia de normas previas, claras y públicas, aplicadas por las autoridades competentes; y el principio de legalidad, según el cual los servidores públicos únicamente pueden ejercer las competencias y facultades expresamente atribuidas en el ordenamiento jurídico.

En este marco, el artículo 288 de la CRE dispone que las compras públicas se registrarán por criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social; asimismo, 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"*. De manera concordante, el segundo inciso del artículo 306 ibidem establece que el *"Estado propiciará las importaciones necesarias para los objetivos del desarrollo y desincentivará aquellas que afecten negativamente a la producción nacional, a la población y a la naturaleza"* (énfasis añadido).

En desarrollo de estos postulados constitucionales, el artículo 1 de la LOSNCP establece que su objeto es *"establecer el marco normativo para que las entidades contratantes puedan adquirir bienes, obras, servicios y consultorías, para la satisfacción de necesidades de la ciudadanía y del interés general, siempre buscando la mejor relación entre calidad y precio, en una compra pública por resultados"*.

Para la aplicación de la LOSNCP se deberán observar, entre otros, *"los principios de legalidad, trato justo, participación nacional, seguridad jurídica, concurrencia, igualdad, sostenibilidad, simplificación, transparencia, integridad, del resultado; y, mejor valor por dinero"*; sin perjuicio de los establecidos en el COA y en otra normativa que fuere aplicable.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 35 de la LOSNCP, se *"promoverá y priorizará la participación de micro, pequeñas y medianas empresas, actores de la economía popular y solidaria, artesanos, emprendedores, negocios populares, productores de la agricultura familiar campesina, u otros determinados en ley, de acuerdo con su capacidad productiva, privilegiando los criterios de preferencias a la producción nacional y localidad"* (énfasis añadido).

La misma disposición prevé que en los modelos de pliegos de los procedimientos de contratación, cuando corresponda, *"se establecerán criterios de valoración que incentiven y promuevan la participación local y nacional"* de los proveedores mencionados en el inciso anterior, mediante un sistema de preferencias a la producción nacional. En ese mismo sentido, la norma dispone que se *"preferirá al oferente de bienes, obras o servicios que incorpore mayor componente de origen ecuatoriano, con márgenes preferenciales"*.

Finalmente, el artículo 2 del RGLOSNCPP prevé 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"*, permitiendo aplicarse de manera supletoria el COA, el CC, y cualquier norma que, de manera razonada, sea necesaria, aplicable y pertinente.

De lo expuesto se desprende que: *i)* la LOSNCP configura el régimen jurídico general aplicable a los procedimientos de contratación que realicen los organismos y entidades del sector público; *ii)* dicho régimen se sustenta, entre otros principios, en la promoción y preferencia de la producción nacional y de los actores económicos locales, mediante mecanismos orientados a privilegiar bienes y servicios de origen ecuatoriano; y, *iii)* la aplicación de la LOSNCP constituye la regla general para las contrataciones públicas, por lo tanto, únicamente se encuentran excluidas aquellas operaciones que la norma exceptúe expresamente.

2.2. Verificación de Producción Nacional y transferencia de bienes importados. -

En cuanto al ámbito territorial de aplicación de la contratación pública, el artículo 2 de la LOSNCP establece que *“Las contrataciones que se realicen en el extranjero se someterán a las disposiciones normativas legales del país extranjero, a las prácticas comerciales o a los modelos de negocios de aplicación internacional”*; y, su inciso final establece que el RGLOSNCP *“regulará las situaciones previstas en este artículo, con enfoque de transparencia y buen uso de los recursos públicos”* (énfasis añadido).

Por su parte, el cuarto inciso del artículo 35 de la LOSNCP prevé que para la *“adquisición de bienes, obras o servicios no considerados de origen ecuatoriano de acuerdo a la regulación correspondiente se requerirá previamente la verificación de inexistencia en la oferta de origen ecuatoriano, mediante mecanismos ágiles que no demoren la contratación”* (énfasis añadido).

En desarrollo de dicho precepto legal, los artículos 6, 7 y 8 del RGLOSNCP regulan el procedimiento de Verificación de Producción Nacional, configurándolo como un trámite administrativo previo, propio de la fase preparatoria de la contratación, que tiene como finalidad constatar la inexistencia de oferta de origen ecuatoriano antes de que la entidad contratante inicie la importación directa de bienes o la contratación de servicios en el exterior a ejecutarse en territorio nacional.

En relación con el tema, la Procuraduría General del Estado analizó el proceso de VPN mediante oficio No. 16305, de 16 de abril de 2026, y señaló lo siguiente:

“De lo expuesto se desprende que: i) los bienes que se adquieran y que vayan a ser importados directamente por parte de la entidad contratante deben observar lo previsto en los artículos 6, 7 y 8 del RGLOSNCP, sin perjuicio del cumplimiento de las normas en materia de política comercial y de aduana para el ingreso de los bienes adquiridos en el extranjero, conforme su régimen de importación; ii) el proceso de importación por parte de entidades del sector público, está sujeto a un procedimiento previo obligatorio, que incluye la verificación de producción nacional y, la obtención de autorizaciones y licencias antes de iniciar la contratación o importación; iii) el SERCOP ejerce control sobre la procedencia de la importación, verificando la inexistencia de producción nacional y autorizando el proceso, por lo que su uso indebido puede derivar en la negativa de licencias y responsabilidades para la entidad contratante; y; iv) la autorización de importaciones no es aplicable a contrataciones ejecutadas fuera del territorio nacional, al no involucrar el ingreso de bienes o servicios para su utilización en el país”.

De dicho pronunciamiento se confirma que la importación directa por parte de las entidades contratantes procede con carácter subsidiario, esto es, únicamente una vez verificada la



inexistencia de producción nacional, y que se encuentra sujeta a un procedimiento previo de cumplimiento obligatorio.

Por su parte, el artículo 9 del RGLOSNCPE delimita de forma taxativa los casos exceptuados del procedimiento de VPN, entre los cuales constan:

“1. Investigación científica: Los realizados por las universidades; escuelas politécnicas públicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes públicas y conservatorios superiores públicos; y, los institutos públicos de investigación para adquirir bienes y/o servicios en el extranjero a través de compras en línea o tiendas virtuales por medio de infima cuantía;

2. Las contrataciones realizadas bajo el régimen especial previsto en los numerales 2 y 8 del artículo 38 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; en las cuales tampoco será necesario, para el caso de bienes, realizar el proceso de solicitud de autorización de licencias de importación a través de la Ventanilla Única Ecuatoriana;

3. Adquisición de software, según la prelación establecida por el órgano rector de telecomunicaciones;

4. Los bienes y servicios categorizados por CPC que constarán en el listado que el SERCOP emita para el efecto; y,

5. Los procedimientos de contratación que consten excepcionados en la Ley”.

Complementariamente, el artículo 10 del RGLOSNCPE establece que **“Las autorizaciones de importación de bienes que emita el SERCOP serán aplicables únicamente cuando una entidad contratante vaya a efectuar la importación de manera directa”**, en consecuencia, queda **“prohibido que una persona natural o jurídica de carácter privado, sea beneficiaria de estas autorizaciones para evitar el pago de tributos al comercio exterior”** (énfasis añadido).

Por otra parte, el artículo 6 del RGLOSNCPE dispone que la correcta aplicación del régimen de importación **“será de exclusiva responsabilidad de la entidad contratante y estará sujeto al control y verificación del Servicio Nacional de Contratación Pública (...) De detectarse el mal uso de esta disposición, se podrá negar la autorización de la licencia en cualquier momento”** (énfasis añadido).

Esta previsión resulta concordante con el régimen tributario aplicable a las importaciones efectuadas por entidades del sector público. En efecto, el artículo 125, literal d), del COPCI señala que están exentas del pago de los tributos al comercio exterior:

“d. Las que importe el Estado, las instituciones, empresas y organismos del sector público, incluidos los gobiernos autónomos descentralizados, las sociedades cuyo capital pertenezca al menos en el 50% a alguna institución pública, la Junta de Beneficencia de Guayaquil y la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer (SOLCA). Las importaciones de las empresas de economía mixta estarán exentas en el porcentaje que corresponda a la participación del sector público” (énfasis añadido).

El referido artículo precisa, además, que las exenciones contempladas en el literal d) operan directamente por mandato legal, sin requerir resolución administrativa previa para su reconocimiento.

En concordancia con dicho régimen, el artículo 127 del COPCI establece lo siguiente:

“Art. 127.- Transferencia de Dominio.- Las mercancías importadas con exención total o parcial de tributos podrán ser objeto de transferencia de dominio previa autorización de la Directora o el Director Distrital del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador respectivo, en los siguientes casos:

- a. Libre del pago de tributos luego de transcurridos cinco años, contados desde la fecha en que se otorgó el beneficio;*
- b. Antes de transcurridos cinco años, previo el pago de las alícuotas mensuales, tomando en cuenta la parte proporcional que falte para completar dicho plazo; y,*
- c. Libre del pago de tributos, cuando la transferencia de dominio se efectúe en favor de organismos, entidades o personas que gocen del mismo beneficio.*

En los casos de transferencia de dominio de mercancías exoneradas al amparo de leyes especiales, se sujetarán al plazo y condiciones establecidas en las mismas”.

De este modo, el régimen aduanero no contempla una libre disposición irrestricta de los bienes importados al amparo de beneficios tributarios otorgados al sector público, sino que establece mecanismos específicos para su transferencia posterior, lo que guarda coherencia con la prohibición contenida en el artículo 10 del RGLOSNCNP respecto de la utilización de autorizaciones de importación en beneficio de terceros.

De la normativa citada se concluye que: *i)* la VPN constituye un mecanismo administrativo previo y obligatorio, orientado a constatar la inexistencia de oferta nacional antes de iniciar la importación directa de bienes no considerados de origen ecuatoriano; *ii)* sus excepciones son taxativas y constan en el artículo 9 del RGLOSNCNP, sin que ninguna de ellas contemple el destino comercial del bien como causal de exclusión; *iii)* la exención del artículo 125, literal d), del COPCI se vincula objetivamente a la condición de entidad del sector público del importador; y *iv)* la transferencia de los bienes importados se sujeta a las condiciones del artículo 127 del COPCI, en concordancia con la prohibición de endoso del artículo 10 del RGLOSNCNP, de manera que el pago de los tributos al comercio exterior no sustituye ni desplaza la aplicación de la LOSNCNP ni del procedimiento de VPN, cuando este resulte procedente.

2.3. Giro específico del negocio para empresas públicas. -

El régimen especial por giro específico del negocio tiene su fundamento legal en el cuarto inciso del numeral 6 del artículo 38 de la LOSNCNP que establece que ***“las empresas públicas o empresas cuyo capital suscrito pertenezca, por lo menos en cincuenta (50%) por ciento a entidades de derecho público o sus subsidiarias, podrán utilizar el régimen especial para contrataciones del giro específico del negocio; en cuanto al giro común se aplicará el régimen común previsto en esta Ley. La determinación de giro específico le corresponderá al Director General o la Directora del Servicio Nacional de Contratación Pública”*** (énfasis añadido).



En desarrollo de dicho mandato legal, el artículo 143 del RGLOSNCNCP dispone lo siguiente:

“En aplicación del inciso cuarto del numeral sexto del artículo 38 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se considerará exclusivamente giro específico de negocio cuando la empresa demuestre que esa contratación requiere un tratamiento especial, debido a la regulación por una ley específica, por prácticas comerciales o modelos de negocios de aplicación internacional, por tratarse de contratos de orden societario, o debido a la naturaleza empresarial propia o riesgo de competencia en el mercado.

No se considerará como giro específico del negocio, a las contrataciones que realicen las empresas públicas creadas para la prestación de servicios públicos que no tengan un riesgo de competencia en el mercado.

La determinación de contratación por giro específico del negocio, le corresponderá a la Directora o Director General del Servicio Nacional de Contratación Pública, previa solicitud por escrito motivada y razonada, justificando que la contratación cumple con lo previsto en este artículo. El Servicio Nacional de Contratación Pública aceptará o rechazará de forma motivada esta solicitud en el término máximo de treinta (30) días.

Esta modalidad no podrá ser utilizada como mecanismo de evasión de los procedimientos de contratación de régimen común y deberá ser aplicada únicamente a los códigos autorizados por el Servicio Nacional de Contratación Pública. Si a juicio del Servicio Nacional de Contratación Pública se presumiera que alguna de las empresas hubiese incurrido en la práctica antes señalada, notificará a la Contraloría General del Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública” (énfasis añadido).

Por su parte, el artículo 145 del RGLOSNCNCP dispone que, una vez otorgada la determinación de giro específico del negocio, la entidad deberá emitir *“un reglamento que determine taxativamente el CPC Nivel 9, el objeto de la contratación aprobado por el SERCOP y su forma de contratación que se aplicará para su realización”*, el cual deberá ser publicado en el Portal de Contratación Pública y, de ser el caso, en el Registro Oficial.

De manera complementaria, el artículo 144 del mismo reglamento prevé que *“Quienes hayan obtenido la determinación del giro específico del negocio, podrán solicitar su ampliación y/o modificación de manera expresa a través del medio que determine el SERCOP, siempre que la petición se encuentre respaldada por el objeto social vigente. Para tal efecto, se deberá adjuntar los requisitos señalados en este artículo”*.

Del análisis normativo expuesto se observa que: *i)* el giro específico del negocio constituye una modalidad excepcional de contratación aplicable a las empresas públicas en los casos expresamente previstos en el RGLOSNCNCP; *ii)* las contrataciones realizadas bajo esta modalidad se encuentran limitadas a los CPC autorizados y a las condiciones establecidas en la respectiva determinación administrativa; y, *iii)* cuando una empresa pública requiera incorporar nuevas actividades, bienes o servicios a su giro específico del negocio, deberá solicitar la correspondiente ampliación o modificación al SERCOP, según el procedimiento previsto en la normativa aplicable.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 35 y 38 numeral 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; y, 6, 7, 8, 9, 10, 143, 144 y 145 de su Reglamento General, las empresas públicas – en el contexto de las contrataciones comprendidas dentro de su giro específico del negocio –, cuando importen bienes con la finalidad de comercializarlos a terceros, no requieren de la Verificación de Producción Nacional ni autorización del SERCOP, siempre que dichos bienes correspondan a los códigos CPC previamente aprobados; a contrario sensu, si la empresa pública no cuenta con dicha determinación respecto de los códigos CPC de los bienes que pretende importar, la adquisición permanece sujeta al régimen común y al procedimiento de Verificación de Producción Nacional.

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. Dra. Nataly Patricia Avilés Pastás
Directora General
SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - SERCOP



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

Oficio N° 17171

Quito, D.M., 16 JUN 2026

Magíster
Ottón José Rivadeneira González
Director General
DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. DIGERCIC-DIGERCIC-2026-0138-O, de 27 de marzo de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 30 de los mismos mes y año, se formularon las siguientes consultas:

“¿Determina el Principio de Gratuidad, consagrado en el artículo 56, literal i) de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, la obligación de que la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación fije una tarifa de \$0 (costo cero) de manera inmediata para la totalidad de sus servicios registrales, entendidos estos como la inscripción de los hechos y actos civiles relativos al estado de las personas, conforme lo previsto en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, en favor de personas que hayan cumplido los 65 años de edad?”

En ausencia de una determinación expresa en la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores respecto al porcentaje de rebaja aplicable a los servicios de identificación que presta esta institución, ¿Cuál sería el criterio jurídico o metodología que debería aplicar la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación para fijar las tarifas correspondientes, en cumplimiento del derecho constitucional de rebajas en servicios públicos previsto en el artículo 37 numeral 4 de la Constitución”.

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El criterio jurídico No. F02V02-PRO-GLE-AJU-001, de 27 de marzo de 2026, suscrito por el Coordinador General de Asesoría Jurídica de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación (en adelante “DIGERCIC”), citó los artículos 37 numerales 4 y 6, 66 numeral 28, 82, 301 y 314 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); 4, literales a) y d), 5, 13, 56 literal i), 63 literal o), 78, 87 de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores² (en adelante “LOPAM”); 74 y la Disposición General Cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas³ (en adelante “COPLAFIP”); 5, 10 y 29 de la Ley

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

² LOPAM, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 484 de 9 de mayo de 2019.

³ COPLAFIP, publicado en el Quinto Suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.

Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles⁴ (en adelante “LOGIDAC”); 87 del Reglamento a la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles⁵ (en adelante “RLOGIDAC”); 5, numerales 3 y 12 del Reglamento General de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores⁶ (en adelante “RGLOPAM”); 73 del Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁷ (en adelante “RGCOPAFIP”); con fundamento en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“3. ANÁLISIS JURÍDICO. -

(...)

3.2. Dualidad en la Naturaleza de los Servicios

En la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación se identifica que la institución presta servicios de dos naturalezas distintas, los cuales deben ser tratados bajo regímenes jurídicos diferenciados para este grupo prioritario:

Al ser servicios de naturaleza registral, estos deben encontrarse bajo el mandato directo de exoneraciones del 100%. De conformidad con el artículo 10 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, los servicios registrales comprenden la inscripción de: nacimiento, matrimonios, uniones de hecho, defunciones y demás actos civiles que modifiquen el estado de las personas. La Coordinación General de Asesoría Jurídica considera que este precepto se materializa a través del Principio de Gratuidad establecido en el artículo 56 literal i) de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores; el cual ordena la gratuidad en toda acción o trámite ante entidades del Sistema Nacional de Protección Integral.

(...)

En este sentido, la Constitución garantiza ‘rebajas’, así establecidas en el artículo 37, numeral 4 de la Constitución de la República, pero la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores no establece un porcentaje a diferencia de otros servicios en los que se prevén las rebajas de manera taxativa en el artículo 13 de la Ley.

3.3. Aplicación del Principio In Dubio Pro Personae

Ante la falta de una tarifa taxativa en la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores para servicios de identificación, la Coordinación General de Asesoría Jurídica sostiene que debe primar el artículo 4, literal d) de dicha ley. Este principio dicta que, en caso de duda razonable sobre el alcance de una norma, esta debe aplicarse en el sentido más favorable a la protección del adulto mayor. Por tanto, si existe ambigüedad sobre si un servicio debe cobrarse al 100%, la autoridad debe optar por la medida de mayor beneficio para el ciudadano, que en este caso es el establecimiento de rebajas en el costo del servicio de cedulación.

3.4. Limitaciones por Control de Gasto Público y Sostenibilidad

⁴ LOGIDAC, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 684 de 4 de febrero de 2016.

⁵ RLOGIDAC, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 579 de 14 de junio de 2024.

⁶ RGLOPAM, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 241 de 8 de julio de 2020.

⁷ RGCOPAFIP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 383 de 26 de noviembre de 2014.

A pesar de la voluntad institucional de aplicar beneficios, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en su artículo 74, sostiene que cualquier decisión que implique renuncia a ingresos del Presupuesto General del Estado sin dictamen favorable del ente rector de Finanzas será considerada lesiva y nula. En consecuencia, la implementación de la gratuidad o rebajas requiere un sustento técnico y legal que avale su razonabilidad económica y sostenibilidad financiera.

3.5. Universalidad y Acceso Directo

Finalmente, se concluye que estos beneficios son universales y no deben estar sujetos a requisitos administrativos previos. Para su aplicación inmediata, bastará la sola presentación de la cédula de identidad o documento que acredite que la persona ha cumplido 65 años, conforme el artículo. 5 de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores.

4. CONSULTA JURÍDICA. –

Considerando que el problema jurídico institucional consiste en determinar si la protección reforzada reconocida a favor de las personas adultas mayores comporta, para la DIGERCIC, la obligación de aplicar exoneración total o rebajas tarifarias en los servicios que presta, distinguiendo entre aquellos de naturaleza registral y aquellos de identificación, y establecer si dicha implementación puede efectuarse de manera directa o requiere instrumento normativo y financiero previo.

En este contexto, se advierte que la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores no establece un porcentaje de descuento taxativo aplicable a las tarifas de los servicios que presta la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, a diferencia de lo previsto para otros servicios en el artículo 13 de la referida ley. Asimismo, la redacción del artículo 56 literal i), que consagra el principio de gratuidad no determina con precisión el alcance de su aplicación respecto de los servicios institucionales, lo que genera incertidumbre jurídica sobre el mecanismo para la implementación de beneficios tarifarios en favor de las personas adultas mayores.

(...)” (el subrayado me corresponde).

A fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios No. 16055, 16057 y 16058, de 2 de abril de 2026, la Procuraduría General del Estado solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante “MEF”); Ministerio de Desarrollo Humano (en adelante “MDH”); Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (en adelante “CNIF”), la remisión de sus criterios jurídicos institucionales respecto al objeto materia de las consultas. Mediante oficios No. 16372 y 16373, de 21 de abril de 2026, este organismo insistió al MEF y al MDH. Hasta la presente fecha, el MDH no ha atendido el requerimiento.

Así, los requerimientos fueron atendidos por: *i)* el CNII, mediante oficio No. CNII-CNII-2026-0273-OF, de 14 de abril de 2026, al cual se adjuntó el criterio jurídico contenido en el memorando No. CNII-DAJ-2026-0023-M, de 13 de abril de 2026, ingresados en la Procuraduría General del Estado el mismo día; y, *ii)* el MEF, mediante oficio No. MEF-CGAJ-2026-0035-O, de 5 de mayo de 2026, ingresado en este organismo el mismo día.



El criterio jurídico del CNII citó los artículos 11, 35, 36, 147 numeral 13, 156, 157 y 226 de la CRE; 12, 54 literal i), 61 de la LOPAM; 16, 17 y 18 de la RGLOPAM. Con estos fundamentos analizó y concluyó lo siguiente:

“(...)

2. ANÁLISIS.

(...)

En este contexto, es menester señalar que la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación forma parte del Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de Derechos de las Personas Adultas Mayores, por lo que debe observar el principio de gratuidad previsto en el literal i) del artículo 56 de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, por lo que debe velar por el cumplimiento del mismo, en beneficio de las personas adultas mayores.

Por otra parte, si bien la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores no establece taxativamente todas las rebajas y exoneraciones para el beneficio de servicios de las personas adultas mayores, en aplicación del principio PRO PERSONA prescrito en el literal d) del artículo 4 de la Ley Ibidem, el cual hace referencia que en caso de duda razonable sobre el alcance de una norma, esta debe aplicarse en el sentido más favorable a la protección del adulto mayor. Por tanto, si existe duda sobre si un servicio debe cobrarse al 100%, en este caso la autoridad deberá optar por el beneficio de la persona adulta mayor, considerando además que se encuentra como grupo de atención prioritaria.

(...)

3. PRONUNCIAMIENTO:

Con los argumentos expuestos y al amparo de la normativa legal citada, es criterio de esta Dirección de Asesoría Jurídica que la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación regule internamente el procedimiento y el costo del servicio de obtención de la cédula de ciudadanía para las personas adultas mayores en observancia del principio pro persona; y, del principio de gratitud que fundamentan el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores: en concordancia con el numeral 8 del artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador” (el subrayado me corresponde).

Por su parte, el criterio jurídico del MEF, además de las normas ya referidas, citó el artículo 62 de la LOPAM analizando y concluyendo lo siguiente:

“(...)

RESPUESTA:

La Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores establece que todas las acciones, mecanismos, procedimientos y cualquier otro trámite derivado, realizado por entidades públicas integrantes del Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, serán gratuitos, razonamiento que se deduce

por efecto de revisar las disposiciones contenidas en los artículos 56 y 63 de la ley en mención, misma que al ser una norma general de interés común y la declaración de la voluntad soberana (artículo 132 de la Constitución de la República en concordancia con el artículo 6 del Código Civil), es de obligatorio cumplimiento.

En lo que respecta a la 'metodología que debería aplicar la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación para fijar las tarifas correspondientes.', es responsable resaltar que si producto de lo citado, se llegare a estructurar una propuesta normativa que tenga impacto en los recursos públicos, ésta deberá ser remitida al Ministerio de Economía y Finanzas, con el fin de que se emita el dictamen previo, obligatorio y vinculante, conforme lo determina el numeral 15 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas" (el subrayado me corresponde).

De lo expuesto se observa que la entidad consultante considera que la LOPAM no establece expresamente una rebaja aplicable a los servicios de identificación prestados por la DIGERCIC. En ese contexto, sostiene que, en aplicación del principio *in dubio pro persona* y de los beneficios previstos para las personas adultas mayores, correspondería determinar un mecanismo para la aplicación de rebajas o gratuidad a dichos servicios, ya sea de forma directa o mediante la expedición de la normativa pertinente. El CNII comparte esta línea interpretativa y concluye que corresponde a la DIGERCIC regular internamente el procedimiento y los costos respectivos. Al respecto, el MEF coincide en que los beneficios previstos en la LOPAM deben ser observados por las entidades integrantes del Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores; y, por otra parte, añade que toda propuesta normativa que implique impacto fiscal o afectación de ingresos públicos deberá sujetarse al dictamen previo, obligatorio y vinculante previsto en el numeral 15 del artículo 74 del COPLAFIP.

2. Análisis. -

A efectos de facilitar el estudio de las consultas formuladas, el análisis se dividirá en las siguientes secciones: *i) Derechos reconocidos a las personas adultas mayores en función de los servicios de la DIGERCIC; y, ii) Naturaleza y procedencia del dictamen previo, obligatorio y vinculante por parte del MEF.*

2.1. – Derechos y beneficios reconocidos a las personas adultas mayores en función de los servicios de la DIGERCIC. -

El artículo 35 de la CRE dispone que las personas adultas mayores "*recibirán atención prioritaria y especializada*" en los ámbitos público y privado. El artículo 36 *ibidem* define a las personas adultas mayores como "*aquellas personas que hayan cumplido los sesenta y cinco años de edad*".

De conformidad con el artículo 37 *ibidem*, el Estado garantizará a las personas adultas mayores, entre otros, los siguientes derechos: "*4. Rebajas en los servicios públicos y en servicios privados de transporte y espectáculos*"; y, "*6. Exoneración del pago de costos notariales y registrales, de acuerdo con la ley*".

El artículo 1 de la LOPAM determina que su objeto es "*promover, regular y garantizar la plena vigencia, difusión y ejercicio de los derechos específicos de las personas adultas mayores, en el marco del principio de atención prioritaria y especializada, expresados en la Constitución de la República, instrumentos internacionales de derechos humanos y leyes conexas*", con enfoque de género, movilidad humana, generacional e intercultural.



El artículo 3 ibidem señala que dicha ley tiene como fin: “a) Crear el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (...) f) Establecer un marco normativo que permita el pleno ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores (...) g) Garantizar para las personas adultas mayores una vida digna mediante el acceso y disponibilidad de servicios necesarios con calidad y calidez, en todas las etapas del envejecimiento”.

El artículo 4 ibidem establece que, para la aplicación de dicha ley se tendrán, entre otros, los siguientes principios rectores:

“a) Atención prioritaria: Las instituciones públicas y privadas están obligadas a implementar medidas de atención prioritaria y especializada; y generar espacios preferenciales y adaptados que respondan a las diferentes etapas y necesidades de las personas adultas mayores, en la dimensión individual o colectiva;

(...)

b) Igualdad formal y material: Todas las personas adultas mayores son iguales ante la ley y gozarán de su protección y beneficio sin discriminación alguna. Se garantizará el trato justo y proporcional en las condiciones de acceso y disfrute de satisfacciones necesarias para el bienestar de las personas adultas mayores, sin distinción de ninguna naturaleza, respetando los enfoques de género, generacional, intercultural, movilidad humana, territorial y de integralidad de derechos;

(...)

d) In dubio pro personae: En caso de duda razonable sobre el alcance de las disposiciones legales o reglamentarias, estas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de las personas adultas mayores. En caso de existencia de dos normas de la misma jerarquía, aplicables a un determinado caso, se optará por la más favorable a la persona adulta mayor, la cual se aplicará íntegramente;

(...)

k) Integralidad y especificidad: El Estado a través de la autoridad competente deberá adoptar estrategias y acciones integrales que orienten los servicios para brindar atención especializada a las personas adultas mayores, atendiendo a su particularidad;

(...)” (el subrayado me corresponde).

Para tal efecto, el artículo 54 ibidem define al Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (en adelante “SNEPIDPAM”) como “el conjunto organizado y articulado de instituciones, servicios públicos y privados, normas, políticas, planes, programas, mecanismos y actividades orientadas a garantizar la protección integral, prioritaria y especializada de las personas adultas mayores que incluye la prevención de todo tipo de violencia y reparación integral de los derechos cuando estos han sido violentados” (el subrayado me corresponde). El segundo inciso del artículo citado señala que el SNEPIDPAM se organizará de manera desconcentrada y descentralizada y funcionará “en el marco del cumplimiento de las competencias asignadas por la ley a las diferentes instituciones públicas y

privadas del nivel nacional y local, garantizando la participación ciudadana” (el subrayado me corresponde).

A su vez, el artículo 55 ibidem establece que el objeto del SNEPIDPAM es *“la protección integral de los derechos de las personas adultas mayores, mediante el diseño, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de normas, mecanismos y servicios públicos y privados, en todas las instancias y en todos los niveles de gobierno, de forma articulada y coordinada”* (el subrayado me corresponde).

Al tenor del artículo 56 ibidem, el SNEPIDPAM se fundamenta en lo establecido en instrumentos internacionales, la Constitución de la República, la Ley, así como, en los siguientes principios: *“a) Autonomía”; “b) Trato preferente”; y, “i) Gratuidad”*. De conformidad con el literal i) del artículo precitado, el principio de gratuidad implica que todas las acciones mecanismos, procedimientos y cualquier otro trámite derivado *“realizado por entidades públicas integrantes del Sistema”* serán gratuitos.

El artículo 61 ibidem determina que el ente rector del SNEPIDPAM es la autoridad nacional de inclusión económica y social; y, su artículo 62 prescribe, entre sus atribuciones, las siguientes:

“(…)

b) Formular, evaluar y controlar la implementación del Plan Nacional para la Protección Integral de Derechos de las Personas Adultas Mayores y establecer lineamientos, en coordinación con las instituciones miembros del Sistema;

(…)

e) Coordinar con las entidades rectoras de las finanzas públicas y planificación nacional, el seguimiento y monitoreo de la programación y presupuesto de cada una de las instituciones con competencias en este Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en relación con la protección integral de derechos de las personas adultas mayores;

(…)”.

Ahora bien, el literal o) del artículo 63 ibidem determina que la DIGERCIC es una de las instituciones que conforman el SNEPIDPAM. Por su parte, el artículo 78 de la misma ley, al establecer las atribuciones de dicha institución en el referido Sistema, dispone:

“Sin perjuicio de las facultades establecidas en la Ley, la Dirección Nacional de Registro Civil Identificación y Cedulación establecerá políticas tendientes a garantizar el acceso prioritario de las personas adultas mayores a sus servicios” (el subrayado me corresponde).

Adicionalmente, el inciso segundo del artículo 87 de la LOPAM prevé que *“Las personas adultas mayores, recibirán atención especial, prioritaria y oportuna de toda autoridad e institución y en todos los servicios públicos o privados necesarios para garantizar un trato digno con calidad y calidez”* (el subrayado me corresponde).

Ra

En este orden de ideas, el artículo 5 del RGLOPAM establece que el SNEPIDPAM coordinará y desarrollará normas e implementarán políticas públicas, planes, programas, proyectos y actividades sobre: “3. Acceso y atención prioritaria y preferencial a servicios públicos y privados” y “12. Acceso prioritario a los servicios administrativos para la aplicación de acciones o medidas administrativas de protección y restitución de derechos”.

Asimismo, el artículo 17 ibidem obliga a las personas naturales, jurídicas públicas y privadas y demás prestadoras de bienes y servicios, “a hacer efectivos los derechos, beneficios y exoneraciones de las personas adultas mayores, aún en el evento de que éstas no lo soliciten o exijan su reconocimiento” (el subrayado me corresponde).

Para tal efecto, es importante considerar que el artículo 18 ibidem confiere a los organismos de regulación y control el deber de “establecer los mecanismos de verificación y las normas reglamentarias que faciliten la aplicación de las exoneraciones y rebajas previstas en la Ley a favor de las personas adultas mayores”. Al respecto, la Disposición Transitoria Sexta de la norma en cita otorgó a dichas entidades de regulación y control “el plazo de noventa (90) días contados a partir de la publicación del presente Reglamento en el Registro Oficial”, para que emitan y actualicen esa reglamentación.

Por otra parte, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 01887, de 24 de abril de 2023, la Procuraduría General del Estado, respecto de las exoneraciones y rebajas a favor de personas adultas mayores, expuso lo siguiente:

“(…)

Adicionalmente, el artículo 18 del RGLOPAM confiere a los organismos de regulación y control el deber de ‘establecer los mecanismos de verificación y las normas reglamentarias que faciliten la aplicación de exoneraciones y rebajas previstas en la Ley a favor de las personas adultas mayores’ (el resaltado me corresponde). Al efecto, su Disposición Transitoria Sexta les confirió ‘el plazo de noventa (90) días contados a partir de la publicación del presente Reglamento en el Registro Oficial (...)’, para que emitan y actualicen esa reglamentación.

(…)

De las normas citadas se observa que: i) son adultos mayores las personas que han cumplido 65 años de edad, quienes para hacer efectivos sus derechos únicamente deben presentar su cédula de identidad, pasaporte o algún documento que demuestre su identidad; ii) el deber de verificar los datos de los beneficiarios corresponde a los prestadores de los servicios; (...) iv) las normas reglamentarias reformadas o sustituidas rigen desde su publicación; v) los beneficios que la LOPAM establece, son directamente aplicables de oficio o a petición de parte, por los prestadores de los servicios, quienes están facultados para otorgar mayores beneficios o promociones a los adultos mayores;
(…)

(…)

Del análisis efectuado se evidencia que: (...) v) según el primer inciso del artículo 18 del RGLOPAM, a la ARCOTEL, como entidad de regulación y control de los prestadores de servicios, le corresponde establecer los mecanismos de verificación de las exoneraciones

y rebajas previstas en la ley a favor de las personas adultas mayores; al efecto la Disposición Transitoria Sexta le confirió el plazo de 90 días; (...)” (El subrayado me corresponde).

En tal virtud, el artículo 1 de la LOGIDAC establece que objeto de dicha ley es “*garantizar el derecho a la identidad de las personas y normar y regular la gestión de la inscripción y el registro de los hechos y actos relativos al estado civil de las personas y su identificación*”.

El artículo 5 ibidem define a la DIGERCIC como una entidad “*de derecho público, desconcentrada, adscrita al ministerio rector del sector, con personalidad jurídica propia, dotada de autonomía administrativa, operativa y financiera*”. El segundo inciso de dicha norma añade que la DIGERCIC será la encargada “*de la administración y provisión de servicios relacionados con la gestión de la identidad y de las inscripciones y registros de los hechos y actos relativos al estado civil de las personas*” (el subrayado me corresponde). El inciso final del precitado artículo añade que la DIGERCIC, en el ejercicio de su actividad registral, “*forma parte del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos y su gestión técnica está sujeta al control y vigilancia del ente encargado del registro nacional de datos públicos*”, y el artículo 6 ibidem establece que al ente rector al que está adscrita la DIGERCIC le corresponde “*establecer y evaluar políticas, directrices y planes aplicables*”, de acuerdo con dicha ley y su reglamento (El subrayado me corresponde).

Conforme el artículo 9 del LOGIDAC, el Director General del Registro Civil, Identificación y Cedulación tiene las siguientes atribuciones: “*2. Expedir actos administrativos y normativos, manuales e instructivos u otros de similar naturaleza relacionados con el ámbito de sus competencias*”; y, “*4. Fijar valores y tarifas por los servicios que presta la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación*” (el subrayado me corresponde).

Concordante, el artículo 98 ibidem dispone lo siguiente:

“La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, por la prestación de los diferentes servicios presenciales o electrónicos que brinda, percibirá los valores que a cada uno corresponde cobrar según la tarifa establecida” (el subrayado me corresponde).

En adición a lo anterior, el artículo 99 ibidem prescribe que la DIGERCIC tendrá la facultad “*para establecer y actualizar las tarifas por los servicios que presta, de conformidad con los requisitos y procedimientos establecidos en la normativa aplicable*”. Sin embargo, el artículo 100 ibidem añade que los casos de exención de pago de tarifas por los servicios que presta la DIGERCIC “*serán determinados conforme con la ley y demás normativa aplicable*”.

De lo expuesto se desprende: *i)* las personas adultas mayores tienen derecho a recibir atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado; *ii)* la CRE garantiza el derecho a recibir rebajas en servicios públicos y exoneración de pago de costos notariales y registrales; *iii)* el SNEPIDPAM constituye el conjunto organizado y articulado de instituciones y servicios públicos cuyas normas, políticas, planes, programas, mecanismos y actividades garantizan la protección integral, prioritaria y especializada de las personas adultas mayores, fundamentado en los principios de autonomía, trato preferente y gratuidad; *iv)* la DIGERCIC, como institución integrante del referido Sistema, debe adoptar las medidas necesarias para garantizar el acceso prioritario de las personas adultas mayores a sus servicios y hacer efectivos los derechos, beneficios, rebajas y exoneraciones reconocidos por el ordenamiento jurídico, observando los

Der

mecanismos de verificación y la normativa reglamentaria emitida por los organismos competentes; y, v) corresponde a la DIGERCIC, a través de su Director General, fijar y actualizar las tarifas aplicables a los servicios que presta, de conformidad con la LOGIDAC y demás normativa aplicable; mientras que, los supuestos de exención, gratuidad o rebaja – respecto de dichos servicios – deberán encontrarse expresamente previstos en la ley o derivarse de beneficios legalmente reconocidos, en observancia del principio de legalidad.

2.2. Naturaleza y procedencia del dictamen previo, obligatorio y vinculante por parte del MEF. -

El artículo 1 del COPLAFIP determina que su objeto es “organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales”. El segundo inciso de dicha norma indica que sus disposiciones regulan el ejercicio de competencias de planificación y de la política pública en todos los niveles de gobierno, así como “la planificación presupuestaria cuatrianual del Sector Público, el Presupuesto General del Estado”, y todos los recursos públicos y demás instrumentos aplicables a la Planificación y las Finanzas Públicas.

El artículo 4 ibidem establece que “Se someterán a este código todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República”.

Así, el numeral 1 del artículo 5 del COPLAFIP prescribe que la programación, formulación, aprobación, asignación, “ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas y todos los recursos públicos, se sujetarán a los lineamientos de la planificación del desarrollo” de todos los niveles de gobierno (el subrayado me corresponde).

Para tal efecto, el artículo 70 ibidem creó el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (en adelante “SINFIP”) como el conjunto de “normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones” que las entidades del sector público deben realizar “con el objeto de gestionar de forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos”, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y las políticas públicas establecidas en dicho Código. Así, el inciso segundo del precitado artículo reitera que todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la CRE se sujetarán al SINFIP, “sin perjuicio de la facultad de gestión autónoma de orden administrativo, económico, financiero, presupuestario y organizativo” que la CRE y las leyes establecen para dichas entidades (el subrayado me corresponde).

El artículo 71 ibidem determina que MEF es el ente rector del SINFIP y ejerce las atribuciones y funciones establecidas en el COPLAFIP, entre las cuales se encuentra la prevista en el numeral 15 del artículo 74 que le faculta dictaminar “en forma previa, obligatoria y vinculante sobre todo proyecto de ley, decreto, acuerdo, resolución, o cualquier otro instrumento legal o administrativo que tenga impacto en los recursos públicos o que genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del Sector Público no Financiero”. La misma norma añade que las leyes a las que se refiere dicho numeral “serán únicamente las que provengan de iniciativa del Ejecutivo” (el subrayado me corresponde).

El inciso segundo del precitado artículo añade que cualquier decisión de autoridad u órgano colegiado “que implique renuncia a ingresos contemplados en el Presupuesto General del Estado,

que se haya adoptado sin contar con el dictamen favorable del ente rector de las Finanzas Públicas, se considerará lesiva para el interés del Estado y nula", y quienes hayan participado en tal decisión responderán civil y penalmente conforme la ley (el subrayado me corresponde).

En este contexto, corresponde considerar que los artículos 98 y 99 de la LOGIDAC reconocen a la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación la facultad de percibir valores por los servicios que presta y de fijar o actualizar las tarifas correspondientes. Por lo tanto, cualquier medida normativa o administrativa que modifique el régimen tarifario aplicable a dichos servicios, estableciendo exenciones, rebajas o gratuidades que incidan en los ingresos institucionales previstos conforme al ordenamiento jurídico, deberá analizarse a la luz de lo dispuesto en el numeral 15 del artículo 74 del COPLAFIP, a efectos de determinar si genera impacto en los recursos públicos o implica una renuncia a ingresos contemplados en el Presupuesto General del Estado.

De lo expuesto se concluye: *i)* están sometidas al COPLAFIP las entidades e instituciones comprendidas en los artículos 225, 297 y 315 de la CRE; *ii)* el MEF es el ente rector del SINFIPI, que constituye el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos y operaciones mediante los cuales las entidades del sector público gestionan sus ingresos, gastos y financiamiento, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas previstas en dicho Código, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley reconozcan a determinadas entidades; y, *iii)* corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas emitir dictamen previo, obligatorio y vinculante respecto de todo proyecto de ley, decreto, acuerdo, resolución o cualquier otro instrumento legal o administrativo que tenga impacto en los recursos públicos o genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del sector público no financiero, en los términos previstos por el numeral 15 del artículo 74 del COPLAFIP.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la primera consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 56 letra i), 63 letra o), 78 y 87 de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, como entidad integrante del Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, tiene la obligación de garantizar la gratuidad de sus servicios registrales a favor de los adultos mayores.

Respecto de la segunda consulta se concluye que, según los artículos 9 numerales 2 y 4, 99 y 100 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, corresponde al Director General de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación fijar y actualizar las tarifas de los servicios que presta la institución, observando los beneficios reconocidos por el ordenamiento jurídico a favor de las personas adultas mayores. En este sentido, cuando la adopción de un acto normativo o administrativo – que establezca o modifique tarifas, rebajas, exenciones o gratuidades – tenga impacto en los recursos públicos, genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del Sector Público no Financiero o implique renuncia a ingresos contemplados en el Presupuesto General del Estado, deberá observarse lo dispuesto en el numeral 15 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas respecto del dictamen previo, obligatorio y vinculante del ente rector de las finanzas públicas.

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

CC: Eco. Sariha Belén Moya Angulo,
MINISTRA DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Dra. Zaida Elizabeth Rovira Jurado,
MINISTRA DE DESARROLLO HUMANO

Mgt. Arón Joel Sánchez Escalante,
SECRETARIO TÉCNICO CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD INTERGENERACIONAL

Anexo: Oficio No. 01887, de 24 de abril de 2023.

Oficio No. **17173**

Quito, D.M., **17 JUN 2026**

Señor
Gian Carlo Loffredo Rendón
MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. MDN-MDN-2026-1244-OF, de 1 de junio de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“De conformidad con lo dispuesto en los artículos 155, 156 y 159 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, en concordancia con el artículo 7 numeral 1 del Reglamento para la Aplicación del Impuesto a la Salida de Divisas y el artículo 20 del Código Tributario:

¿Las transferencias, traslados o envíos de divisas al exterior efectuados por compañías aseguradoras, en ejecución de pólizas contratadas por entidades y organismos del Estado para la reparación, reposición o adquisición de bienes públicos asegurados en el exterior, constituyen hecho generador del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD), considerando que la entidad pública asegurada es la beneficiaria final de la operación?”

Al respecto se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico del consultante, contenido en memorando No. MDN-JUR-2026-0496-ME, de 01 de junio de 2026, suscrito por el Coordinador General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa Nacional (en adelante, “MIDENA”), citó, en lo principal, los artículos 226 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 155, 156, innumerado agregado a su continuación y la Disposición Transitoria Décima Cuarta de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador² (en adelante, “LRETE”); 7 del Reglamento para la aplicación del impuesto a la salida de

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

² LRETE, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No.242, de 29 de diciembre de 2007.



divisas³ (en adelante, “RISD”); y 20 del Código Tributario⁴ (en adelante, “CT”). Con fundamento en lo anterior, manifestó y concluyó lo siguiente:

“III. ANÁLISIS.-

3.1. Las pólizas de seguro contratadas por el Ministerio de Defensa Nacional, tienen como objetivo salvaguardar los bienes estratégicos pertenecientes a esta Cartera de Estado, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y, Fuerzas: Terrestre, Naval y Aérea, con el fin de proteger dichos bienes ante eventualidades o siniestros, debido a que, por la naturaleza de los bienes, estos no pueden ser reparados o adquiridos en el Ecuador.

(...) 3.3. En este contexto, en el ‘INFORME TÉCNICO DE SEGUROS Nro. CBE-DIRSEG-2026-IN-TEC-024’, suscrito por la señorita directora de Seguros de Bienes Estratégicos, se manifestó lo siguiente: “(...) los pagos efectuados al exterior constituyen únicamente la materialización financiera de la cobertura contratada y tienen como finalidad exclusiva restablecer la operatividad y funcionalidad del bien siniestrado. La aseguradora no obtiene un beneficio económico derivado de dichas transferencias, toda vez que su actuación se limita al cumplimiento de la obligación indemnizatoria prevista en la póliza.

(...) 3.4. En este sentido es preciso considerar que mediante oficio N.º 917012022OCON003731 de 13 de octubre de 2022, el señor director general del Servicio de Rentas Internas, en funciones a esa fecha, a través de la Dirección General del Servicio de Rentas Internas Departamento Procesal Jurídico Tributario, absolvió una pregunta respecto a si causa el impuesto de salida de divisas al ser el Ministerio de Defensa Nacional, quien solicita la transferencia, traslado o envío de divisas al exterior a una compañía aseguradora, para el pago de un nuevo bien estratégico en reposición de un bien siniestrado, ante lo cual manifestó y concluyó lo siguiente:

(...) ‘(...) acorde a los antecedentes mencionados por el consultante y el marco legal expuesto, no se causa el Impuesto a la Salida de Divisas al ser el Ministerio de Defensa Nacional (entidad pública) quien solicita transferencia, traslado o envío de divisas al exterior a la compañía aseguradora (...) para el pago de la nueva aeronave adquirida en reposición de la siniestrada. Por ende, dicha operación no se encuentra sujeta a retención del Impuesto a la Salida de Divisas.’ (Subrayado corresponde al texto citado).

IV. CRITERIO INSTITUCIONAL.-

³ RISD, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.336 de 14 de mayo de 2008.

⁴ CT, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 38 de 14 de junio de 2005.

Por lo expuesto, en virtud del análisis jurídico y técnico expuesto, se concluye que la transferencia, traslado o envío de divisas al exterior objeto del presente análisis no se encuentra sujeta al pago ni a la retención del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD), fundamentada en los siguientes criterios:

La operación se enmarca estrictamente en la exclusión establecida en el artículo innumerado posterior al artículo 156 de la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador, en concordancia con el numeral 1 del artículo 7 del Reglamento para la Aplicación del ISD, los cuales determinan que no son objeto de dicho impuesto cuando el sujeto que solicita la transferencia al exterior es una institución u organismo del Estado, para el presente caso el Ministerio de Defensa Nacional."

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: *i)* Impuesto a la salida de divisas; y *ii)* De los seguros.

2.1. Impuesto a la salida de divisas. -

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*". Por otra parte, el artículo 226 ibidem consagra el principio de legalidad, en virtud del cual los servidores públicos y las personas que actúen en cumplimiento de una potestad estatal ejercerán las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley.

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

Respecto a la reserva de ley en materia tributaria, el artículo 301 de la CRE prevé que sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y "*mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos*" (énfasis añadido). El principio de reserva de ley en materia tributaria se desarrolla también en el artículo 4 del CT que señala que: "*Las leyes tributarias determinarán el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones*", así como "*los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse conforme a este Código*" (énfasis añadido).



Al respecto, el artículo 15 del CT define a la obligación tributaria como “*el vínculo jurídico personal*” que existe entre la entidad acreedora del tributo y los contribuyentes o responsables “*al verificarse el hecho generador previsto por la ley.*”

Por su parte, el artículo 16 ibidem señala que el hecho generador es el “*presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo*”; y, el artículo 17 ibidem señala la forma de calificar el hecho generador, según consista en un hecho o en un concepto económico, previendo para el segundo caso lo siguiente:

“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.”

El impuesto a la salida de divisas (en adelante, “*ISD*”), determinado en el artículo 155 de la LRETE, grava las “*operaciones y transacciones monetarias que se realicen al exterior, con o sin intervención de las instituciones que integran el sistema financiero.*” Para el efecto, el hecho generador del ISD, según lo previsto en el primer inciso del artículo 156 de la LRETE, es la transferencia o traslado de divisas al exterior o pagos de cualquier naturaleza, conforme se desprende de su tenor:

*“Art. 156.- El hecho generador de este impuesto lo constituye **la transferencia o traslado de divisas al exterior** en efectivo o a través de el giro de cheques, transferencias, envíos, retiros o **pagos de cualquier naturaleza** con excepción de las compensaciones realizados con o sin la intermediación de instituciones del sistema financiero. Cuando el hecho generador se produzca con intervención de las instituciones del sistema financiero, será constitutivo del mismo el débito a cualesquiera de las cuentas de las instituciones financieras nacionales e internacionales domiciliadas en el Ecuador que tenga por objeto transferir los recursos financieros hacia el exterior.*

Todo banco extranjero que opere en el Ecuador, mensualmente deberá declarar que han pagado el Impuesto quienes hayan efectuado remesas de dinero, aun cuando sea bajo un sistema de courier o sistema expreso, en sobre cerrado, de que tenga conocimiento la institución financiera. Todos los couriers autorizados para operar en el Ecuador, antes de tramitar cualquier envío al exterior, deberán recabar del ordenante una declaración en formulario, del que sea destinatario el Servicio de Rentas Internas, expresando que en el sobre o paquete no van incluidos cheques o dinero al exterior.

Todo pago efectuado desde el exterior por personas naturales o sociedades ecuatorianas o extranjeras domiciliadas o residentes en el Ecuador, se presume efectuado con recursos que causen el ISD en el Ecuador, aún cuando los pagos

no se hagan por remesas o transferencias, sino con recursos financieros en el exterior de la persona natural o la sociedad o de terceros.

También se presumirá haberse efectuado la salida de divisas, causándose el correspondiente impuesto, en el caso de exportaciones de bienes o servicios generados en el Ecuador, efectuadas por personas naturales o sociedades domiciliadas en Ecuador, que realicen actividades económicas de exportación, cuando las divisas correspondientes a los pagos por concepto de dichas exportaciones no ingresen al Ecuador. En este caso, al impuesto causado en las divisas no ingresadas, se podrá descontar el valor del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) generado en pagos efectuados desde el exterior, referidos en el párrafo anterior. El pago del ISD definido en este párrafo, se efectuará de manera anual, en la forma, plazos y demás requisitos que mediante resolución de carácter general establezca el Servicio de Rentas Internas.”

Por su parte, según el artículo 158 de la LRETE, los sujetos pasivos del ISD son “*las personas naturales, sucesiones indivisas y las sociedades privadas*” nacionales o extranjeras, que transfieran o envíen dinero al exterior, o realicen retiros o pagos “*de cualquier naturaleza realizados con o sin la intermediación de instituciones del sistema financiero*”.

De forma concordante, el artículo innumerado agregado a continuación del artículo 156 de la LRETE establece los casos no sujetos al ISD, entre ellos el siguiente:

“Art. (...) .- (Agregado por el Art. 40 de la Ley s/n, R.O. 94-S, 23-XII-2009).- No son objeto de impuesto a la salida de divisas las transferencias, envío o traslados de divisas al exterior realizadas por los siguientes sujetos:

1) Entidades y organismos del Estado inclusive empresas públicas, según la definición contenida en la Constitución de la República”.

Finalmente, el artículo 7 del RISD establece lo siguiente:

“Art. 7.- Transferencias, traslados, envíos o retiros que no son objetos del impuesto.- No se causa el impuesto a la salida de divisas en los siguientes casos:

1. Cuando quienes soliciten la transferencia, traslado o envío de divisas al exterior, o realicen el retiro de divisas desde el exterior, sean Instituciones del Estado, según la definición contenida en la Constitución Política de la República, de conformidad con el artículo 158 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria.

De igual forma, se entenderá que la salida de divisas se realiza por entidades y organismos del Estado en los casos de traslados de divisas efectuados por



servidores, funcionarios u otros empleados públicos por concepto de viáticos, estipendios, subsistencias u otros de similar naturaleza, debidamente soportados, que hayan sido avalados por tales entidades y organismos, debido a razones inherentes a las funciones que quien realiza el traslado de tales divisas.”

De las normas citadas se aprecia que: *i) el hecho generador del ISD es la transferencia o traslado de divisas al exterior, o los pagos en el exterior efectuados por los sujetos pasivos de dicho tributo; ii) entre los sujetos pasivos del ISD no se incluye a las entidades del sector público, cuyas transferencias al exterior están expresamente previstas entre los casos “no sujetos” a dicho tributo; y, iii) no se configura el ISD cuando quienes soliciten la transferencia, traslado o envío de divisas al exterior, o realicen el retiro de divisas desde el exterior, sean Instituciones del Estado.*

2.2. De los seguros.-

Al respecto, de acuerdo con el artículo 690 del Código de Comercio (en adelante “CC”), el seguro es:

“Art. 690.- *El seguro es un contrato mediante el cual una de las partes, el asegurador, se obliga, a cambio del pago de una prima, a indemnizar al asegurado o a su beneficiario, por una pérdida o daño producido por un acontecimiento incierto; o, a pagar un capital o una renta, si ocurre la eventualidad prevista en el contrato”.* (Énfasis añadido).

El artículo 691 del referido Código establece, como requisitos de dicho contrato, entre otros: *“f) La obligación del asegurador, de efectuar el pago del seguro en todo o en parte, según la extensión del siniestro o la ocurrencia de la eventualidad prevista en el contrato; y, g) El monto asegurado o el límite de responsabilidad del asegurador, según el caso”.*

Asimismo, el artículo 692 ibidem precisa las figuras intervinientes dentro de dicha relación contractual:

“Art. 692.- *Para efectos de este Código, el asegurador es la persona jurídica legalmente autorizada para operar en la República del Ecuador, que asume los riesgos especificados en el contrato de seguro. Solicitante o tomador es la persona natural o jurídica que contrata el seguro, sea por cuenta propia o por la de un tercero determinado o determinable que traslada los riesgos al asegurador. Asegurado, es la persona natural o jurídica interesada en la traslación de los riesgos. Beneficiario, es la persona natural o jurídica, que ha de percibir, en caso de siniestro, el producto del seguro.*

Una sola persona puede reunir las calidades de solicitante, asegurado y beneficiario”.



En tal sentido, corresponde al asegurador cumplir con el pago previsto ante la ocurrencia de un siniestro, es decir, ante la “*ocurrencia del riesgo asegurado*”, según lo establecido en el artículo 722 del CCom. Desde esta perspectiva, la aseguradora asume los riesgos previstos en el contrato de seguro y adquiere la obligación de garantizar la cobertura del interés o patrimonio asegurado frente a la ocurrencia del siniestro amparado, debiendo efectuar la correspondiente indemnización a favor del asegurado o beneficiario designado, según corresponda, de conformidad con los términos, condiciones, límites de responsabilidad y suma asegurada establecidos en la póliza respectiva. En este sentido, la referida indemnización, según lo dispone el artículo 737 del CCOM, puede ser “*pagadera en dinero, o mediante la reposición, reparación o reconstrucción de la cosa asegurada, a opción del asegurador*”.

Según se señaló en el acápite anterior, el artículo 17 del Código Tributario dispone que, cuando el hecho generador se delimite atendiendo a conceptos económicos, su calificación debe tener en cuenta las relaciones económicas que efectivamente existan, con independencia de las formas jurídicas que se utilicen. Por lo tanto, atendiendo a la realidad económica de la operación consultada, la transferencia al exterior que efectúa la aseguradora constituye la materialización de la cobertura contratada por la entidad pública asegurada y que se ejecuta exclusivamente en interés y beneficio de ésta (que puede consumarse en la reparación, reposición del bien público asegurado). En consecuencia, dicha transferencia no corresponde a una operación propia y autónoma de la aseguradora, sino al cumplimiento de la obligación indemnizatoria derivada de una póliza cuya beneficiaria final es una entidad del sector público.

De lo expuesto se desprende que: *i)* la aseguradora tiene la obligación de indemnizar al asegurado o beneficiario ante la ocurrencia del siniestro cubierto, ya sea mediante el pago de una suma de dinero o a través de la reposición, reparación o reconstrucción del bien afectado; y, *ii)* atendiendo a la realidad económica de la operación, según el artículo 17 del Código Tributario, la transferencia al exterior que realiza la aseguradora – en ejecución de la póliza contratada – representa el cumplimiento de la cobertura contratada por la entidad pública en beneficio de ésta.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 17 del Código Tributario, innumerado agregado a continuación del artículo 156 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador y numeral 1 del artículo 7 del Reglamento para la Aplicación del Impuesto a la Salida de Divisas, las transferencias, traslados o envíos de divisas al exterior efectuados por compañías aseguradoras en ejecución de pólizas contratadas por entidades y organismos del Estado para la reparación, reposición o adquisición de bienes públicos asegurados en el exterior, no generan Impuesto a la Salida de Divisas.



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

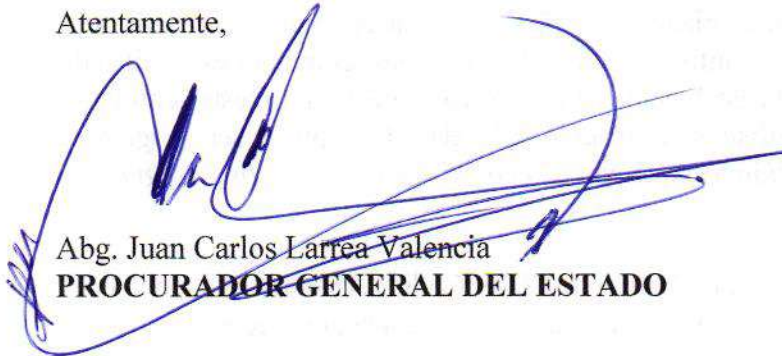
87151

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

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
0011601-2026
Página. 8

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

Oficio No. 17181

Quito, D.M., 17 JUN 2026

Ingeniero

Washington Alfredo Guerrero Lara

ADMINISTRADOR

FEDERACIÓN DEPORTIVA DEL GUAYAS (FEDEGUAYAS)

Guayaquil. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. FDG-GER-O-2026-0121, de 8 de junio de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“¿Debe entenderse que el criterio contenido en los pronunciamientos que el Procurador General del Estado expide al absolver, con carácter vinculante las consultas sobre la inteligencia o aplicación de las normas legales o de otro orden jurídico, con fundamento en la atribución conferida en la letra f) del artículo 3 y en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, puede afectar la validez, eficacia o ejecutoriedad de situaciones jurídicas, actos administrativos, autorizaciones de reformas estatutarias o estructuras de gobernanza, registros o inscripciones de actividades y establecimientos ante autoridades tributarias o de otra naturaleza, la constitución o el mantenimiento de fideicomisos mercantiles, u otras relaciones contractuales o, en general, la validez, eficacia o ejecutoriedad de actos, contratos y situaciones válidamente consolidadas, adecuadas, y autorizadas por los órganos públicos competentes; o por el contrario, que el contenido de dichos pronunciamientos resulta aplicable de forma exclusiva a actos, contratos, relaciones o situaciones jurídicas futuras, que se produzcan con posterioridad a la expedición de dicho pronunciamiento?”

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende:

El informe jurídico de la Federación Deportiva del Guayas (en adelante “FEDEGUAYAS”) citó los artículos 11, numeral 9, y 82 de la Constitución de la

República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); 13 y 14, literal l), de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación² (en adelante “LDEFR”); 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado³ (en adelante “LOPGE”); las sentencias emitidas por la Corte Constitucional signadas con el No. 132-14-EP/21 y No. 048-15-SIN-CC; y, el pronunciamiento contenido en el oficio No. 16528, de 4 de mayo de 2026, emitido por esta Procuraduría. Con estos fundamentos, analizó y concluyó lo siguiente:

“(…)

III. ANÁLISIS JURÍDICO Y MOTIVACIÓN

(…)

Permitir que el Oficio No. 16528 de 4 de mayo de 2026 irradie efectos retroactivos implicaría que un criterio civil de la Procuraduría revoque implícitamente la validez de la Resolución Ministerial de 2024 y los registros vigentes del SRI, convirtiendo la actuación del Estado en una fuente permanente de incertidumbre jurídica.

(…)

3. La Doctrina de los Actos Propios e Incolumidad de la Situación Singular de FEDEGUAYAS

El postulado rector venire contra factum proprium non valet bloquea la posibilidad de que la administración pública asuma una conducta interpretativa que destruya los efectos de sus propios actos anteriores validados de buena fe. El propio Estado ecuatoriano aprobó el artículo 41 literal b numeral 8 del Estatuto de la Federación, registró sus locales ante el SRI y convalidó su Reglamento Orgánico Funcional.

Por lo tanto, el nuevo criterio civil de la Procuraduría únicamente puede normar las situaciones futuras que pretendan constituirse desde el 4 de mayo de 2026 en adelante, resultando jurídicamente inejecutable sobre la realidad corporativa de FEDEGUAYAS. Su especificidad regulatoria (Resolución MED-DZ8-2024-0186-R) y su estructura fiduciaria de compliance (Art. 39 y 40 del Reglamento Funcional) la aíslan por completo del resto de Organizaciones Sin Fines de Lucro ordinarias del país.

(…)

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

² LDEFR, publicado en el Sexto Suplemento del Registro Oficial No.223 de 11 de febrero de 2026.

³ LOPGE, publicado en el Registro Oficial No. 312 de 13 de abril de 2004.

4. Irretroactividad de los Pronunciamientos Administrativos y el Bloqueo de la Responsabilidad Extracontractual del Estado

De conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, los pronunciamientos emitidos por el órgano consultivo producen efectos hacia el futuro (ex nunc) y carecen de facultades de anulación retroactiva (ex tunc). Si la Procuraduría General del Estado asumiera que el Oficio No. 16528 arrastra efectos retroactivos de invalidez civil, estaría forzando un escenario de auto calificación de ilegalidad para el propio Estado, al reconocer que sus propios Ministerios y el SRI autorizaron y registraron establecimientos y actividades viciadas de nulidad absoluta durante años.

(...)

IV. CONCLUSIÓN Y CRITERIO JURÍDICO ESPECÍFICO DE LA DIRECCIÓN LEGAL

Por los fundamentos de derecho analizados, las competencias normativas consagradas en la Ley del Deporte, la literalidad de la Resolución Nro. MD-DZ8-2024-0186-R y la jurisprudencia constitucional e interamericana invocada, esta Dirección Legal concluye que:

*El criterio interpretativo civil de la Procuraduría General del Estado emitido mediante Oficio No. 16528 del 04 de mayo de 2026 es **estrictamente de aplicación futura y carece de efectos retroactivos**. Por consiguiente, **no afecta ni altera la validez, vigencia, eficacia o ejecutoriedad** de las reformas estatutarias autorizadas en su momento por el Ministerio del Deporte bajo el artículo 41 literal b numeral 8, ni de la **Unidad de Gestión de Juegos (UGJ)** legalmente incorporada en la estructura orgánico-funcional de la institución de las actividades económicas y de los nuevos establecimientos formalmente validados por el Servicio de Rentas Internas (SRI), ni de los Contratos de Fideicomiso Mercantil de administración de flujos financieros, así como tampoco de las homologaciones internacionales ante CIBELAE que fueron válidamente consolidadas, registradas y perfeccionadas de buena fe por la **Federación Deportiva del Guayas (FEDEGUAYAS)** con anterioridad a la expedición del referido Oficio. Esta realidad institucional constituye una situación jurídica consolidada, particularizada y protegida por los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y prohibición de regresividad.*

(...)” (énfasis corresponde al texto original).

2. Análisis. -

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



El numeral 3 del artículo 237 de la CRE establece que el Procurador General del Estado tiene la siguiente función: “*El asesoramiento legal y la **absolución de las consultas jurídicas a los organismos y entidades del sector público con carácter vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de la ley, en aquellos temas en que la Constitución o la ley no otorguen competencias a otras autoridades u organismos***” (énfasis me corresponde).

En concordancia, la letra f) del artículo 3 de la LOPGE señala que el Procurador General del Estado tiene la siguiente atribución:

*“f) Absolver consultas y asesorar a los organismos y entidades del sector público, así como a las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, sobre la inteligencia o aplicación de las normas (...), legales o de otro orden jurídico. **El pronunciamiento será obligatorio para la Administración Pública, sobre la materia consultada, en los términos que se indican en esta ley;**”* (énfasis me corresponde).

Al respecto, el artículo 13 ibidem señala lo siguiente:

*“**Art. 13.- De la absolución de consultas.- Sin perjuicio de las facultades de la Función Legislativa, de la Corte Constitucional y de la Función Judicial, determinadas en la Constitución Política de la República y en la ley, el Procurador General del Estado asesorará y absolverá las consultas jurídicas con carácter de vinculantes, sobre la inteligencia o aplicación de las normas (...) legales o de otro orden jurídico, a pedido de las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público y de los representantes legales o convencionales de las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, excepto cuando se trate de asuntos que hayan sido resueltos por jueces o tribunales de la República o que estén en conocimiento de los mismos, hallándose trabada la litis (...)**”.* (Lo subrayado me corresponde).

Por otro lado, respecto de la naturaleza normativa de los pronunciamientos o dictámenes del Procurador General del Estado, la Corte Constitucional ha emitido varios fallos. Así, en la sentencia No. 049-16-SIS-CC, de 10 de agosto de 2015⁴, xpuso lo siguiente:

*“Al respecto, la Corte observa que en la sentencia N.º 002-09-SAN-CC, al momento de efectuarse el control de constitucionalidad que derivó en las medidas ordenadas en los numerales 3 y 4 de la parte resolutive; dentro de la **ratio decidendi**, y al analizar la naturaleza jurídica de los dictámenes emitidos por el procurador general del Estado, se establece que **el dictamen del procurador, debe ser considerado como una norma jurídica, en tanto, cumple con tres requisitos propios de la naturaleza de una disposición jurídica, a saber: 1. Generalidad; 2. Crea o modifica el derecho objetivo; y, 3. Se encasilla dentro de la jerarquía normativa como acto de poder público, tal como lo establece el***

⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 049-16-SIS-CC de 10 de agosto de 2015, dictada en el caso No. 0107-11-IS, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 878 de 10 de noviembre de 2016.



artículo 425 de la Constitución de la República. Es así que precisamente a partir de considerar al dictamen del procurador como norma jurídica, se analiza la constitucionalidad del dictamen N.º 01421 del 23 de junio de 2008, y que ha sido declarado como inconstitucional.

Por ende, si en la sentencia N.º 002-09-SAN-CC, la Corte expresamente ha determinado que los dictámenes del procurador general del Estado, constituyen norma jurídica, se entiende que lo resuelto en dichos dictámenes es de obligatorio cumplimiento al tener la misma fuerza vinculante que cualquier precepto jurídico. En este sentido, cabe determinar, si efectivamente incumplimiento por parte de los sujetos accionados, en el sentido de que no han atendido la naturaleza jurídica y los efectos del dictamen del procurador general del Estado, conforme lo ha dejado señalado la Corte Constitucional (...) (Lo subrayado me corresponde).

En esa misma línea, la ya citada sentencia No. 002-09-SAN-CC, de 2 de abril de 2009⁵, antes citada por la propia Corte Constitucional, señaló:

“Pero si se parte de que la norma ‘en sí misma’ es la que crea Derecho objetivo, el dictamen del Procurador cumple con ese criterio (...). Deben existir normas claras, supuestos de hechos que provoquen consecuencias claras manifestadas en deberes y derechos, pero el ‘ser’ del asunto demuestra que a falta de normas claras, a falta de resoluciones del Congreso o de la Corte, el Procurador, a través de sus dictámenes, crea Derecho objetivo y modifica el régimen de supuestos de hecho, de deberes y derechos. (...) el artículo 425 de la nueva Constitución define de manera expresa el orden jerárquico normativo, y el dictamen está considerado dentro de la última categoría normativa como “acto del poder público”. (...) el dictamen del Procurador se aproxima en gran medida al concepto de norma, mucho más todavía en la línea seguida por esta Corte, que considera como factor determinante para considerar norma o no al dictamen del Procurador identificar si este crea “Derecho objetivo” (Lo subrayado me corresponde).

De igual manera, en la sentencia No. 003-09-SIN-CC, de 23 de julio de 2009⁶, se hace referencia al fallo citado en forma inmediata anterior, ratificando:

“(...) que los dictámenes emitidos por el Señor Procurador General del Estado, forman parte del Derecho objetivo, principalmente por el carácter vinculante de sus pronunciamientos” (Lo subrayado me corresponde).

Adicionalmente, mediante sentencia No. 45-17-AN/21⁷, la Corte Constitucional ha ratificado el carácter normativo de los pronunciamientos, siempre que los mismos cumplan determinados requisitos que se señalan a continuación:

⁵ Corte Constitucional, sentencia N°002-09-SAN-CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 566 de 8 de abril de 2009.

⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 003-09-SIN-CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 644 de 29 de julio de 2009.

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 45-17-AN/21, de 18 de agosto de 2021.

“31. (...) de manera general, un acto normativo –independientemente de su fuente– es un acto con efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agotan con su cumplimiento, y que contienen un mandato general de prohibición, permisión u orden (...) 36. (...) esta Corte encuentra que por el contenido de lo dispuesto en los pronunciamientos que se acusan incumplidos, estos contienen un mandato general y abstracto (...) Por consiguiente, esta Corte encuentra que los pronunciamientos del Procurador General del Estado, sujetos a análisis en este caso concreto, por su contenido se reputan actos normativos” (Lo subrayado me corresponde).

Este carácter general y abstracto de los pronunciamientos del Procurador emitidos en ejercicio de su facultad de absolución de consultas ha sido recogido, también, en la Resolución No. 24, dictado por el Procurador General del Estado, que contiene el “Procedimiento para atención de consultas que se formulen a la Procuraduría General del Estado”, que señala:

“Art. 1.- El pronunciamiento del Procurador General del Estado contiene un dictamen general y abstracto sobre la aplicación de normas jurídicas (...)

Art. 2.- El pronunciamiento del Procurador General del Estado tratará exclusivamente sobre la aplicación de disposiciones jurídicas in abstracto (...)”
(Lo subrayado me corresponde).

Tan cierto es el carácter de acto normativo de los pronunciamientos del Procurador General del Estado, cuando absuelven consultas, en forma general, abstracta y vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de normas infra constitucionales, que no solo pueden ser materia de acción por incumplimiento⁸ (que justamente tiene como fin la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico) sino incluso de control abstracto de constitucionalidad. Así, en la sentencia No. 35-16-IN/23⁹, la Corte ha señalado:

“17. En el caso sub iudice, esta Corte encuentra que lo dispuesto en el pronunciamiento del PGE constituye un mandato general, abstracto y vinculante respecto de la vigencia del impuesto del dos por mil tras los diversos cambios normativos acaecidos desde la creación del impuesto. Se advierte, asimismo, que el mandato en cuestión no se encuentra dirigido a un individuo o grupo de individuos en particular, pues versa sobre la vigencia de un impuesto, y no se agota con su cumplimiento, dado que se trata de un pronunciamiento a tomar en cuenta para determinar la existencia de la obligación tributaria, cuya periodicidad era anual. Por las consideraciones expuestas, la Corte encuentra que, por su contenido, el pronunciamiento del PGE se reputa un acto normativo”

⁸ Como en el caso de la ya citada sentencia No. 45-17-AN/21.

⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 35-16-IN/23, de 1 de febrero de 2023.



y que es, por tanto, susceptible de control abstracto de constitucionalidad” (Lo subrayado me corresponde).

Finalmente, en la sentencia interpretativa No. 0001-09-SIC-CC¹⁰, emitida por la Corte Constitucional, se estableció lo siguiente:

“(…)

Adicionalmente, el Pleno de la Corte Constitucional recuerda al Procurador General del Estado y a todas las servidoras y servidores públicos que de acuerdo con el artículo 429 de la Constitución en vigencia, la Corte Constitucional es el máximo órgano de control e interpretación constitucional, mientras que corresponde al Procurador General del Estado, según dispone el inciso 3 del Art. 237 de la Constitución: ‘el asesoramiento legal y la absolución de las consultas jurídicas a los organismos y entidades del sector público, con carácter vinculante, sobre la inteligencia y aplicación de la ley(...)’, lo cual implica que el Procurador no puede hacer interpretación constitucional con carácter vinculante y obligatorio so pena de incurrir en arrogación de funciones.

(…)” (el subrayado me pertenece).

En consecuencia, con fundamento en lo resuelto por la Corte Constitucional en las sentencias antes citadas, se precisa, por un lado, que los pronunciamientos emitidos por este organismo tratan sobre la aplicación general de las normas vigentes al tiempo en que se atendieron las consultas y que deben ser entendidos en su integridad y de forma abstracta.

Por otro lado, se concluye que el pronunciamiento del Procurador General del Estado, siempre que cumpla con los requisitos de: (i) contener un mandato general de prohibición, permisión u orden, abstracto y vinculante; (ii) no encontrarse dirigido a un individuo o grupo de individuos en particular; y, (iii) no agotarse con su cumplimiento; posee una naturaleza normativa, que genera una norma de derecho objetivo y, en tal sentido, su vigencia rige para las situaciones jurídicas que se configuren con posterioridad a su expedición, en aplicación del principio de irretroactividad de las normas establecido en el inciso primero del artículo 7 del Código Civil¹¹ que prevé lo siguiente: “La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo (...)”.

En este sentido, respecto de la irretroactividad de las normas, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 07453, de 20 de mayo de 2009, este organismo expuso lo siguiente:

“(…)”

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia interpretativa No. 0001-09-SIC-CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 549 de 16 de marzo de 2009.

¹¹ CC, codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 junio de 2005.

per

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

El principio de irretroactividad también es aplicable al Orgánico Funcional de una institución, que es por su naturaleza un acto de carácter normativo, en tanto distribuye las competencias entre los distintos órganos y unidades administrativas”.

En adición, a través del pronunciamiento contenido en el oficio No. 11889, de 17 de junio de 2025, esta Procuraduría manifestó lo siguiente:

“(…)

*Con relación al momento a partir del cual empiezan a regir las normas, el artículo 6 del CC determina que: ‘La ley entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial y por ende será obligatoria y se entenderá conocida por todos desde entonces’. Por otra parte, el inciso primero del artículo 7 ibidem establece el principio general de irretroactividad de la ley, según el cual: ‘La ley no dispone sino para lo venidero: **no tiene efecto retroactivo**’ (énfasis añadido).*

(…)

De lo citado se desprende que: i) la ley no dispone sino para lo venidero, no tiene efecto retroactivo; ii) cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal; (...).

3. Pronunciamiento. –

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 6 y 7 del CC y el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, las medidas (...) son aplicables a situaciones que hayan ocurrido después de la publicación de dicha norma en el Registro Oficial (...), en virtud de que no tienen carácter retroactivo y no puede revertir situaciones anteriores a la vigencia de dicha regulación”.

Por otro lado, es necesario recalcar que la irretroactividad de las normas no es solo uno de los elementos constitutivos (“existencia de normas previas”) del derecho a la seguridad jurídica, sino uno de los principios esenciales que rigen el desarrollo y aplicación de los

derechos amparados por la Constitución. Al respecto, la Corte Constitucional ha mencionado, en su sentencia 1777-15-EP/21¹², lo siguiente:

“19. 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”. La Corte ha determinado que este derecho comporta dos supuestos: (i) la preexistencia de normas previas, claras y públicas; y, (ii) la aplicación de las normas vigentes, tornando predecible al ordenamiento jurídico” (Lo subrayado me corresponde).

Específicamente, sobre la necesaria interrelación entre el principio de irretroactividad y el derecho a la seguridad jurídica, resulta particularmente relevante lo señalado en la sentencia 1889-15-EP/20¹³:

“27. (...) el derecho a la seguridad jurídica no puede entenderse de manera restrictiva como un mecanismo para proteger la vigencia de reglas, sino que, además, y de forma principal debe comprenderse como un derecho para salvaguardar el respeto de los principios esenciales que rigen el desarrollo y aplicación de los derechos, entre los que se cuentan, los principios de legalidad, publicidad, irretroactividad, generalidad, previsibilidad, entre otros, garantizados en su mayoría en el artículo 11 de la CRE.

28. Así, los principios de legalidad, progresividad en el desarrollo de los derechos y de irretroactividad, configuran pilares fundamentales para la tutela de la seguridad jurídica en un Estado Constitucional, en cuanto mandan que los efectos jurídicos de hechos y derechos se califiquen conforme a la normativa preexistente a la época, y proscriben la afectación y la regresión arbitraria (no justificada) de derechos adquiridos, a través de la emisión de una norma posterior. En otras palabras, prohíben que una norma ulterior tenga efectos negativos sobre situaciones jurídicas anteriores más favorables” (Lo subrayado me corresponde).

En la misma línea, en el Dictamen 1-21-OP/21¹⁴, la Corte Constitucional señaló, sobre la irretroactividad:

“64. Así como la prescripción apunta a garantizar el ámbito de certeza del derecho a la seguridad jurídica, la irretroactividad apunta a asegurar un mínimo de previsibilidad a las personas, para que estas puedan conocer las reglas del juego que regirán su conducta y puedan modularla de forma correspondiente. El derecho a la seguridad jurídica protege frente a la aplicación retroactiva de las normas con miras a garantizar “certeza a los administrados de que su situación no será modificada por procedimientos establecidos posteriormente”. La

¹² Corte Constitucional, sentencia No. 1777-15-EP/21, de 20 de enero de 2021.

¹³ Corte Constitucional, sentencia No. 1889-15-EP/20, de 25 de noviembre de 2020, criterio que ha sido recogido en otras sentencias, como la 2167-19-EP/24, de 8 de febrero de 2024, párrafo 23.

¹⁴ Corte Constitucional, Dictamen 1-21-OP/21, de 17 de marzo de 2021. La última cita corresponde a la sentencia 60-11-CN/20 de 6 de febrero de 2020, párr. 97.

retroactividad resulta estrictamente excepcional puesto que, si la Constitución permitiera en general la aplicación retroactiva de las normas, se anularía el derecho a la seguridad jurídica, pues sería imposible para las personas obtener certeza en sus relaciones jurídicas, ya que sus comportamientos pasados podrían originarles consecuencias futuras, desconocidas e imposibles de prever al momento de realizar la conducta. Por ello, la Corte ha señalado que la aplicación retroactiva de normas, en supuestos distintos a los permitidos por la Constitución, vulnera la seguridad jurídica en cuanto 'trae como consecuencia desconocer la previsibilidad y certidumbre que debe provocar la aplicación de las normas claras, previas y públicas'" (Lo subrayado me corresponde).

Finalmente, se precisa que los pronunciamientos del Procurador General del Estado, que absuelven consultas sobre la inteligencia o aplicación de las normas jurídicas infra constitucionales, si bien (cuando cumplen los requisitos antes señalados) se reputan actos normativos, difieren sustancialmente, en cuanto a su origen, naturaleza, alcance y destinatarios, de las denominadas leyes interpretativas, previstas en la regla 23 del Art. 7 del Código Civil y, por consiguiente, no tienen sus mismos efectos, pues, a diferencia de aquellas, solo tienen efecto a futuro, es decir, rigen para las situaciones jurídicas que se configuren luego de su expedición. Ese ha sido, también, el criterio de la Corte Constitucional. Así, en la parte resolutive de la tantas veces citada sentencia No. 002-09-SAN-CC se señaló:

"Así mismo, se recuerda al señor Gerente General y Subgerente Regional de la CAE, que el dictamen contenido en oficio No. 01421, no afecta los derechos de los accionantes toda vez que fue emitido con posterioridad al momento en que obtuvieron las respectivas autorizaciones del CONADIS y al amparo de lo previsto en los dictámenes No. 27235 y 27338 de 24 y 25 de agosto del 2006; por tanto, el dictamen 01421 no puede ser aplicado de manera retroactiva" (Lo subrayado me corresponde).

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta formulada se concluye que, de acuerdo con los artículos 237 de la Constitución de la República, 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, 6 y 7 del Código Civil, y las sentencias de la Corte Constitucional referidas en el presente instrumento, los pronunciamientos vinculantes emitidos por la Procuraduría General del Estado deben ser entendidos en su integridad y, cuando cumplen los requisitos de contener un mandato general, abstracto y vinculante; de no dirigirse a un individuo o grupo de individuos en particular y de no agotarse con su cumplimiento, se reputan actos normativos y, en tal condición, rigen para las situaciones jurídicas que se configuren luego de su expedición.

En este sentido, los pronunciamientos vinculantes emitidos por la Procuraduría General del Estado no pueden afectar la validez, eficacia o ejecutoriedad de situaciones jurídicas, actos administrativos, autorizaciones de reformas estatutarias o estructuras de gobernanza, registros o inscripciones de actividades y establecimientos ante autoridades



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

17181

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

FEDERACIÓN DEPORTIVA DEL GUAYAS (FEDEGUAYAS)
0011646-2026
Página. 11

tributarias o de otra naturaleza, la constitución o el mantenimiento de fideicomisos mercantiles u otras relaciones contractuales ni, en general, la validez, eficacia o ejecutoriedad de actos, contratos y situaciones válidamente consolidadas, adecuadas, y autorizadas por los órganos públicos competentes, así como los derechos, facultades, competencias y efectos jurídicos adquiridos o derivados de tales actos, contratos o situaciones jurídicas; es decir, sus efectos son de carácter prospectivo.

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. **17227**

Quito, D.M., **23 JUN 2026**

Doctor
Hernán Arturo Rojas Sánchez, Ph.D.
RECTOR
UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLÍVAR
Guaranda. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. 0076-R-UEB-2026, de 27 de marzo de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 31 del mismo mes y año, se reformuló la consulta planteada con oficio No. 0040-R-UEB-2026, de 20 de febrero de 2026, en los siguientes términos:

“¿Es aplicable de forma directa y automática la declaración de “insubsistencia” del nombramiento establecida en el literal m del artículo 47 de la LOSEP, o el último párrafo del artículo 9 de la LOSEP “No podrá aducirse inhabilidad especial por mora en ejercicio de funciones ni como falta disciplinaria o causal de remoción de la servidora o del servidor público?” ¿Para un docente universitario, cuando la Contraloría General del Estado le ha impuesto una prohibición de ejercer cargo público, o debe la Universidad sustanciar previamente un sumario administrativo u otro proceso interno bajo las normas de la LOES?”

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

Con el oficio No. 15513, de 26 de febrero de 2026, y la insistencia contenida en oficio No. 15806, de 18 de marzo de 2026, la Procuraduría General del Estado solicitó la reformulación de la consulta planteada mediante oficio No. 0040-R-UEB-2026, de 20 de febrero de 2026, ingresado en el correo institucional de este organismo el 23 del mismo mes y año. Dicho requerimiento fue atendido mediante oficio No. 0076-R-UEB-2026, de 27 de marzo de 2026.

Al oficio de consulta se adjuntó el informe jurídico No. 003-IJ-PRO-UEB-2026, sin fecha, suscrito por el Procurador General de la Universidad Estatal de Bolívar (en adelante, “UEB”), quien citó los artículos 226, 229 y 233 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 5 letras b), c) y f), 9, 11, 52 letra a) y Disposición General Tercera de la Ley Orgánica del Servicio Público² (en adelante, “LOSEP”); 3, 10 y 21 inciso tercero del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público³ (en adelante, “RGLOSEP”); 12 numeral 6 de la Norma para el Registro y Rehabilitación de Prohibiciones, Inhabilidades, Impedimentos Legales

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial 449 de 20 octubre de 2008; última reforma publicada el 3 de mayo de 2024.

² LOSEP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 294 de 6 de octubre de 2010; última reforma publicada el 09 abril 2026.

³ RGLOSEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 418 de 1 de abril de 2011; última reforma: publicada el 3 oct 2025.



para Desempeñar Cargo Público⁴ (en adelante “ACUERDO No. MDT-2023-067”); 5, 6, 7, 8, 9, 10 y Disposición General Primera de la Norma Técnica para el Procedimiento Administrativo para Remover a los Servidores Públicos con Impedimento para Ejercer Cargo Público⁵ (en adelante, “ACUERDO No. MDT-2018-271”). Con base en lo anterior, se analizó y concluyó lo siguiente:

“IV CRITERIO JURÍDICO INSTITUCIONAL

(...) *Los derechos de los servidores públicos que ejercen funciones de docencia se encuentran amparados en un Régimen Especial, este Régimen Especial, en lo que no determine procesos específicos a destituciones, suspensiones de actividades, o cualquier forma de sanción, atenderá a la norma que para el caso a (sic) determinado la LOSEP; su reglamento, normativas particulares, que emite el Organismo Ministerio del Trabajo y los Acuerdos y Resoluciones que se generen, por los poderes públicos en este caso, la Contraloría General de (sic) Estado a emitido una prohibición para ejercer cargo público, pero no ha determinado, directa o expresamente una Resolución de Destitución, por tanto el respeto a los derechos de los trabajadores, impide que esta casa de estudios superiores, puede o debe ejecutar un proceso disciplinario, o destituir a docente, cuando específicamente se ha determinado en el párrafo final del Artículo 8 de la LOSEP: ‘... No podrá aducirse inhabilidad especial por mora en ejercicio de funciones ni como falta disciplinaria o causal de remoción de la servidora o del servidor público...’, esto en contraposición con lo que determinado la Dirección de Talento Humano, que ejerciendo un proceso, que no atiende al orden de aplicación de la norma pretende aplicar el artículo 8 del ACUERDO No. MDT-2018-271 (EMÍTESE LA NORMA TÉCNICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA REMOVER A LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON IMPEDIMENTO PARA EJECER CARGO PÚBLICO).*

El Criterio Jurídico departamental, es que se debe respetar el derecho del trabajador, docente titular de la Universidad Estatal de Bolívar, con discapacidad física, quien tiene derecho al trabajo amparado en su Nombramiento como Docente Titular de esta casa de estudios superiores, por cuanto no se ha determinado una Resolución debidamente motivada de conformidad a lo dispuesto en el artículo 76, numeral 7 y literal I de la constitución de la república del Ecuador, por parte del Órgano de Control, CGE (contraloría general del estado). (...)

Por lo tanto, el Criterio Jurídico institucional es que el Art. 9 de la LOSEP Art. 9.- Inhabilidad especial por mora.- (Sustituido por el Art. Único de la Ley s/n, R.O. 346-S, 9-XII-2020). Aplicable al caso, es jerárquicamente superior y por lo tanto es el aplicable, y no el acuerdo ministerial ACUERDO No. MDT-2018-271. Para el caso in examini.”

A fin de contar con mayores elementos de análisis para atender la consulta, este organismo requirió los criterios institucionales: i) al Consejo de Educación Superior (en adelante, “CES”), mediante oficio No. 16079, de 2 de abril de 2026; y, ii) a la Contraloría General del Estado (en

⁴ ACUERDO No. MDT-2023-067, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 314 de 19 de mayo de 2023.

⁵ ACUERDO No. MDT-2018-271, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 405 de 14 ene 2019.

adelante, "CGE"), con oficio No. 16080, de 2 de abril de 2026, e insistencia constante en el oficio No. 16413, de 23 de abril de 2026.

Los requerimientos antes mencionados fueron atendidos por: *i)* la CGE, mediante oficio No. 0171-DNJ-2026, de 15 de abril de 2026; y, *ii)* el CES, mediante oficio No. CES-CES-2026-0315-CO, de 17 de abril de 2026, al que adjuntó el informe jurídico No. Informe CES-PRO-DAJ-2026-0002.

El criterio jurídico de la CGE, además de las normas citadas por la entidad consultante, citó los artículos 82, 211 y 212 de la CRE; 39, 45, 46, 48 y 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado⁶ (en adelante, "LOCGE"); 47 m), 51 e) é i) y 84 de la LOSEP; 70 de la Ley Orgánica de Educación Superior⁷ (en adelante, "LOES"); 7 del RGLOSEP; 329 de Código Orgánico General del Procesos⁸ (en adelante, "COGEP"); 21 e) del Reglamento de Carrera y Escalafón del Personal Académico del Sistema de Educación Superior⁹ (en adelante, "RCEPASES") y 4, 5, 14 y 22 del Acuerdo No. MDT-2023-067 y emitió el siguiente criterio jurídico:

"Conclusión

De las disposiciones anteriormente transcritas, se desprenden los siguientes asertos:

a) A base de los resultados de la auditoría gubernamental, contenidos en actas o informes, la Contraloría General del Estado, tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal.

b) La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece que de acuerdo a la gravedad de la falta las sanciones administrativas pueden graduarse entre el mínimo y el máximo contemplando también la destitución del cargo, dicha sanción debe ser ejecutada por la autoridad nominadora de la institución.

c) Ahora bien, la recaudación de las obligaciones derivadas de resoluciones de la Contraloría General del Estado, que confirmen la existencia de responsabilidades civiles o administrativas culposas, se ejecutará mediante procesos coactivos, a fin de recaudar el pago de la obligación. Si esto no ocurriere, se genera una mora, la misma que decantaría en un incumplimiento que habilita la aplicación de medidas adicionales, tales como la notificación de inhabilidad para el ejercicio de cargo público al Ministerio del Trabajo.

d) La inhabilidad especial por mora constituye un requisito para el ingreso al servicio público, más no una condición cuya configuración posterior pueda ser utilizada como causal de sanción disciplinaria, remoción o cesación definitiva del servidor público que ya se encuentra legalmente en ejercicio de funciones.

⁶ LOCGE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 595 de 12 de junio de 2002; última reforma publicada el 13 de octubre de 2025.

⁷ LOES, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 298 de 12 de octubre de 2010; última reforma publicada el 9 de abril de 2026.

⁸ COGEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 506 de 22 de mayo de 2015; última reforma publicada el 4 de marzo de 2026.

⁹ RCEPASES, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 494 de 14 de julio de 2021.



e) *En este sentido, la inhabilidad especial por mora no se podrá aducir cuando el funcionario se encuentre en ejercicio de sus funciones como causal de remoción o falta disciplinaria. Asimismo, no podrá aducirse el incumplimiento del convenio o facilidades de pago como falta disciplinaria ni como causal de remoción del servidor público legalmente nombrado o contratado.*

f) *Los servidores públicos que encontrándose en el ejercicio de sus funciones sean reportados en el Ministerio del Trabajo, por mora con las instituciones determinadas en el artículo 9 de la Ley Orgánica del Servicio Público, podrán suscribir un convenio o facilidades de pago con el acreedor, para el registro y control de la Unidad de Administración del Talento Humano institucional o quien haga sus veces.*

g) *De igual manera, la Normas Técnicas emitidas por el órgano rector establecen que los impedimentos para ejercer cargo público no tienen naturaleza sancionatoria y su tratamiento corresponde a mecanismos de registro, control y eventual rehabilitación a cargo del Ministerio del Trabajo, en coordinación con las Unidades de Administración del Talento Humano institucionales.*

h) *El personal docente de las universidades y escuelas politécnicas son servidores públicos que se rigen por la Ley de Educación Superior y están sujetos a un régimen propio contemplado en el Reglamento de Carrera y Escalafón del Personal Académico del Sistema de Educación Superior, el cual establece las normas relativas al ingreso, promoción, estabilidad, evaluación, perfeccionamiento, escalas remunerativas, fortalecimiento institucional, jubilación y cesación.*

Por lo expuesto, en relación a su Oficio, sírvase considerar el marco normativo arriba transcrito, así como el análisis que antecede, toda vez que -conforme queda señalado- no le corresponde a la Contraloría General del Estado emitir criterio sobre la inteligencia o aplicación de disposiciones legales, más aún cuando los hechos materia de consulta guardan relación con un tema que rebasa el ámbito de competencia de este Organismo Técnico, esto es, el control de la correcta utilización de los recursos públicos, que lo ejerce a través de la auditoría gubernamental y el examen especial”.

Por su parte, el informe jurídico del CES citó los artículos 225, 353 y 355 de la CRE; 1, 14, 15, 17, 18, 166 y 169 de la LOES; 47 de la LOSEP; 110 letra e) y 111 del RCEPASES y la sentencia No. 140-18-SEP-CC de 18 de abril de 2018, con fundamento en los cuales emitió el siguiente criterio jurídico:

“Conforme lo señalado, dentro de los aspectos regulados en el RCEPASES se encuentra aquel relacionado con la cesación del personal académico, así, es pertinente señalar que su artículo 110, literal e) prevé como causa de cesación la “remoción, tratándose de los servidores de período fijo, en caso de cesación del nombramiento provisional y por falta de requisitos o trámite adecuado para ocupar el puesto. La remoción no constituye sanción”. También, su artículo 111 determina las causales de destitución. En ambos casos, el reglamento dispone que para su aplicación las Instituciones de Educación Superior deberán observar el debido proceso.

Lo anterior resulta de vital relevancia pues, si bien el RCEPASES establece las causales de cesación y de destitución del personal académico de las IES, deja la aplicación de estas figuras a la autonomía responsable de cada institución.

Este aspecto guarda plena coherencia con lo determinado en el artículo 355 de la CRE que consagra el derecho a la autonomía responsable, preceptuando que el Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas (UEP) autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución.

Se reconoce a las UEP el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable. Dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte.

En esa línea, el artículo 17 de la LOES replica el precepto constitucional y dispone que el Estado garantiza a las instituciones de educación superior (IES) autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, observando los principios de justicia, equidad, solidaridad, participación ciudadana, responsabilidad social y rendición de cuentas, y garantizando la naturaleza jurídica propia y la especificidad de todas las instituciones.

Sobre las garantías esenciales que componen el derecho la autonomía responsable, la Corte Constitucional del Ecuador, en Sentencia 140-18-SEP-CC1 de 18 de abril de 2018, determinó: '(...) dada la importancia del derecho a la autonomía universitaria en el desarrollo social, la Constitución señala garantías integrantes de su núcleo esencial, mismos que radican en la responsabilidad, solidaridad, libertad académica, búsqueda de la verdad, gobierno y gestión de sí mismas, alternancia, arte. Estas garantías han de ser ejercidas en forma consecuente al contenido integral de la Constitución y disposiciones de la legislación aplicable'.

En cuanto al ejercicio responsable de la autonomía por parte de las UEP, dentro de la misma Sentencia la Corte manifestó: '(...) el órgano parlamentario determinó el sentido y alcance del ejercicio del derecho a la autonomía universitaria en forma responsable. La cual, se dispone como un límite hacia la injerencia de agentes externos, así como de abuso por parte de las instituciones educativas. La protección que se debe a la autonomía en la educación superior, desde la Constitución y la Ley radica en el respeto a un adecuado funcionamiento propio de centros que persiguen fines sociales'.

Por su parte, el artículo 18 de la LOES, en su literal e) determina que el derecho a la autonomía responsable que ejercen las IES consiste, entre otras garantías, en la libertad para gestionar sus procesos internos.

Finalmente, en ese contexto, en aplicación del principio de autonomía responsable garantizado a nivel constitucional y legal, corresponde a la IES aplicar los procedimientos internos que dispongan y se encuentren establecidos en sus Estatutos, respecto a la cesación del personal académico".



De los criterios antes citados se observa que éstos coinciden en reconocer que los docentes universitarios son servidores públicos sujetos al régimen especial previsto en la LOES y en el Reglamento de Carrera y Escalafón del Personal Académico del Sistema de Educación Superior. No obstante, la entidad consultante sostiene que la inhabilidad especial por mora prevista en el artículo 9 de la LOSEP no puede constituir causal de remoción ni habilitar un procedimiento disciplinario; la CGE señala que dicha inhabilidad constituye una limitación para el ingreso al servicio público y no una causal de destitución durante el ejercicio de funciones; finalmente, el CES enfatiza que, en virtud del principio de autonomía responsable, corresponde a cada institución de educación superior aplicar los procedimientos internos previstos en su normativa para la cesación del personal académico.

2. Análisis. -

Para el estudio de la consulta planteada, el análisis abordará los siguientes puntos: *i) Régimen jurídico de los docentes de educación superior e inhabilidad especial por mora; y, ii) Remoción por impedimento para ejercer cargo público del personal académico de las Instituciones de Educación Superior.*

2.1. Régimen jurídico de los docentes de educación superior e inhabilidad especial por mora.-

Los artículos 229 de la CRE y 4 de la LOSEP determinan que son servidores públicos *“todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”*.

Por otra parte, el artículo 3 de la LOSEP, al referirse a su ámbito, prescribe que sus disposiciones son de *“aplicación obligatoria, en materia de recursos humanos, remuneraciones, en toda la administración pública”*, y añade que los *“docentes del Magisterio y docentes universitarios se regularán en lo atinente a ascensos, evaluaciones y promociones por sus leyes específicas”*, que guarda armonía con el artículo 84 ibidem que señala que *“Los docentes e investigadores de las universidades “se regirán por la Ley de Educación Superior (...)”* (énfasis añadido).

En concordancia con ello, el inciso segundo del artículo 70 de la LOES dispone:

“(…) Las y los profesores, técnicos docentes, investigadores, técnicos de laboratorio, ayudantes de docencia y demás denominaciones afines que se usan en las instituciones públicas de educación superior, son servidores públicos sujetos a un régimen propio que estará contemplado en el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, que fijará las normas que rijan el ingreso, promoción, estabilidad, evaluación, perfeccionamiento, escalas remunerativas, fortalecimiento institucional, jubilación y cesación”.

Sin perjuicio de la existencia de este régimen especial, corresponde señalar que la LOSEP contiene disposiciones de aplicación general para todos los servidores públicos, incluidos los docentes universitarios, tal como lo reconoce expresamente su Disposición General Tercera al establecer que: *“El Nepotismo, la inhabilidad especial por mora, la responsabilidad por pago indebido, el pluriempleo, las inhabilidades; y, las prohibiciones para desempeñar cargos públicos, constituirán normas de aplicación general para todas las entidades y organismos*

dispuestos en el Artículo 3 de esta Ley”. Cabe destacar que la LOES no regula de manera específica la figura de la inhabilidad especial por mora.

Con relación a la consulta planteada, el artículo 9 de la LOSEP dispone lo siguiente:

“Se incurre en inhabilidad especial por mora para el ingreso al servicio público, cuando las personas se encuentren en mora con el Gobierno Nacional, Gobiernos Autónomos Descentralizados, Servicio de Rentas Internas, Banco Central del Ecuador, instituciones financieras abiertas o cerradas pertenecientes al Estado, entidades de derecho privado financiadas con el cincuenta por ciento (50%) o más con recursos públicos, empresas públicas o, en general, con cualquier entidad u organismo del Estado; o, que sean deudores del Estado por contribución o servicio que tenga un año de ser exigible; o, que se encuentre en estado de incapacidad civil judicialmente declarada.

Se exceptúan los nombramientos expedidos o contratos celebrados a favor de personas que se encuentran en mora con entidades o empresas públicas o que administren recursos públicos, si previo a la obtención del nombramiento o contrato, se hace constar en la declaración patrimonial juramentada de inicio de gestión, el detalle de la deuda y del convenio o facilidades de pago suscrito entre el deudor y el acreedor.

No podrá aducirse inhabilidad especial por mora en ejercicio de funciones ni como falta disciplinaria o causal de remoción de la servidora o del servidor público” (énfasis añadido).

En concordancia, el último inciso del artículo 7 del RGLOSEP dispone que *“No podrá aducirse el incumplimiento del convenio o facilidades de pago o inhabilidad especial por mora en ejercicio de funciones como falta disciplinaria ni como causal de remoción de la servidora o del servidor público legalmente nombrado o contratado”*.

Asimismo, el artículo 10 del referido Reglamento dispone que: *“Previo a ingresar al servicio público, las personas inmersas en inhabilidades, prohibiciones o impedimentos deberán solicitar por escrito su rehabilitación al Ministerio de Relaciones Laborales¹⁰, acompañando (...) y requisitos que sean necesarios para resolver motivadamente cada caso y que se detallan en los artículos 11 al 15 del presente (...)”*.

En armonía con estas disposiciones, el artículo 1 del Acuerdo No. MDT-2023-067 establece que su objeto es regular *“los requisitos y el procedimiento para el registro y rehabilitación de prohibiciones, inhabilidades e impedimentos legales para ejercer cargo público, previstos en la Ley Orgánica del Servicio Público, su Reglamento General, leyes aplicadas a regímenes especiales (...)”*. Así, el numeral 6 del artículo 12 del mencionado acuerdo prevé que *“Las prohibiciones, inhabilidades e impedimentos legales para ejercer cargo, puesto, función o dignidad dentro del sector público son: (...) 6. Deudor en mora con instituciones en el sector público. (...)”*

De lo manifestado se desprende lo siguiente: i) el personal académico de las universidades se rige por la LOES y por el Reglamento de Carrera y Escalafón del Personal Académico del Sistema de

¹⁰ Actualmente Ministerio del Trabajo.



Educación Superior; ii) la inhabilidad especial por mora constituye un impedimento para el ejercicio de un cargo público, que rige para todos los servidores públicos (incluido el personal académico de las instituciones de educación superior); iii) no podrá aducirse inhabilidad especial por mora en ejercicio de funciones ni como falta disciplinaria o causal de remoción del servidor público, en virtud de que dicha inhabilidad constituye un requisito para el ingreso al servicio público y no una condición que – de configurarse posteriormente – pueda ser utilizada como causal de sanción disciplinaria, remoción o cesación definitiva del servidor público que ya se encuentra legalmente en ejercicio de funciones; y, iv) previo al ingreso al sector público, las personas inhabilitadas pueden pedir su rehabilitación al Ministerio del Trabajo, debiendo cumplir con los requisitos aplicables a cada caso.

2.2. Remoción por impedimento para ejercer cargo público del personal académico de las Instituciones de Educación Superior.-

La inhabilidad especial por mora constituye una limitación para el ingreso al servicio público y, por disposición expresa del artículo 9 de la LOSEP, no puede ser invocada durante el ejercicio de funciones como causal de remoción o falta disciplinaria.

Por otra parte, el artículo 47 de la LOSEP prevé que “La servidora o servidor público cesará definitivamente en sus funciones en los siguientes casos: (...) m) En los demás casos previstos en esta ley”; y, en este orden de ideas, el artículo 11¹¹ de la LOSEP dispone lo siguiente:

“El Contralor General del Estado o el Ministro del Trabajo, por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía, solicitarán por escrito, en forma motivada, la remoción inmediata de la servidora o servidor público que estuviere impedido de serlo, previo el sumario administrativo correspondiente, de ser el caso, respetando los derechos a la defensa y al debido proceso. Esta solicitud será atendida por la autoridad nominadora, a quien corresponderá nombrar al reemplazante.

Si el infractor no fuere separado en el plazo máximo de cuarenta y cinco días, contados a partir de la solicitud de remoción, lo hará el Contralor General del Estado.

El no dar trámite a la solicitud de remoción, señalada en el presente artículo, será causal de destitución de la autoridad nominadora.

En el caso de gobiernos autónomos descentralizados sus entidades y regímenes especiales, el requerimiento para la remoción de las y los servidores públicos corresponde a la autoridad nominadora” (énfasis añadido).

En cuanto al régimen aplicable al personal académico de las instituciones de educación superior, el Reglamento de Carrera y Escalafón del Personal Académico del Sistema de Educación Superior regula expresamente las formas de cesación de funciones. En este sentido, el literal e) del artículo 110 prevé la siguiente causal de cesación: “**El personal académico cesará en sus funciones, en los siguientes casos: (...) e) Por remoción, tratándose de los servidores de período fijo, en caso de cesación del nombramiento provisional y por falta de requisitos o trámite adecuado para ocupar el puesto. La remoción no constituye sanción**” (énfasis añadido). Además, el inciso final del artículo 110 prescribe que “**El procedimiento que las instituciones de educación superior**

¹¹ Artículo reformado por el Art. 13 de la Ley publicada en el Suplemento del Registro Oficial 1008 de 19 de mayo de 2017.

adopten para decidir sobre la cesación del personal académico deberá observar el debido proceso”.

De las normas señaladas se desprende lo siguiente: *i)* los servidores públicos cesan en sus funciones, entre otras circunstancias, en los casos previsto en la LOSEP; *ii)* el artículo 11 de dicha ley contempla un procedimiento específico para la remoción de servidores públicos impedidos para ejercer cargo público, el cual debe observar el debido proceso y, cuando corresponda, debe haberse sustanciado previamente el respectivo sumario administrativo; *iii)* el Reglamento de Carrera y Escalafón del Personal Académico del Sistema de Educación Superior prevé la remoción por falta de requisitos o por incumplimiento de los trámites necesarios para ocupar el puesto.

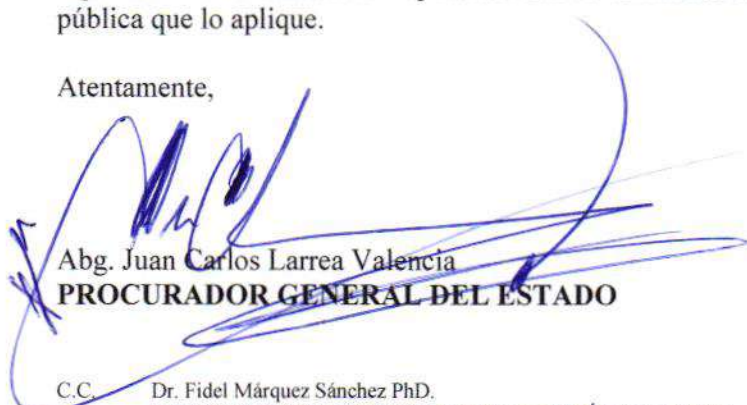
3.- Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que, según lo dispuesto en el artículo 9 y la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica del Servicio Público, la inhabilidad especial por mora constituye una limitación para el ingreso al servicio público, aplicable también al personal docente de las instituciones de educación superior. Por otra parte, la mora en que incurra el servidor que ya se encuentra legalmente en ejercicio de sus funciones no puede aducirse como falta disciplinaria ni como causal de remoción por mandato expreso del inciso final del referido artículo 9.

Finalmente, la declaración de insubsistencia o la remoción del docente no opera de forma directa ni automática por efecto de la inhabilidad por mora sobrevenida; y, en caso de que proceda la remoción del servidor que estuviere impedido de serlo, se deberá aplicar el procedimiento previsto en la LOSEP, respetando los derechos a la defensa y al debido proceso.

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. Fidel Márquez Sánchez PhD.
PRESIDENTE DEL CONSEJO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Dr. Xavier Mauricio Torres Maldonado
CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio N° **17231**

Quito D.M., **23 JUN 2026**

Economista
Roberto José Romero Von Buchwald
SUPERINTENDENTE DE BANCOS
Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. SB-DS-2026-0613-O, de 16 de junio de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al siguiente día, se formularon las siguientes consultas:

“Primera pregunta: ¿Existe una antinomia legal entre el artículo 194, literal b), numeral 5, y el artículo 255, numeral 10, del Código Orgánico Monetario y Financiero, respecto de la facultad o prohibición de las entidades del sistema financiero privado para emitir obligaciones de corto plazo o papel comercial?”

Segunda pregunta: En caso de confirmarse la antinomia, ¿cuál de las dos disposiciones artículo 194 o artículo 255 del COMF debe aplicarse y prevalece frente a requerimientos de autorización para la emisión de obligaciones de corto plazo o papel comercial presentados por entidades del sistema financiero privado ante la Superintendencia de Bancos?

Tercera pregunta: ¿Se encuentra la Superintendencia de Bancos jurídicamente facultada para autorizar la emisión de obligaciones de corto plazo o papel comercial por parte de entidades bancarias privadas, con fundamento exclusivo en el artículo 194, literal b), numeral 5 del COMF reformado, entendiéndose que la disposición derogatoria es suficiente para entender que el numeral 10) del artículo 255 se encuentra tácitamente derogado?”

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. SB-INJ-2026-0596-M, de 16 de junio de 2026, suscrito por la Intendente Nacional Jurídico de la Superintendencia de Bancos (en adelante, “SB”), refiere como fundamento, en lo principal, los artículos 213, 226 y 237 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 62 numerales 1, 4, 6, 7, 12, 27 y 36, 194 letra b) numeral 5, 255 numeral 10, 262 numeral 1 y 264 del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero² (en adelante, “COMF”); 3 de la Ley Orgánica de Garantías

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

² COMF, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre de 2014.



Jurisdiccionales y Control Constitucional³ (en adelante, “LOGJCC”); 18, 37 y 38 del Código Civil⁴ (en adelante, “CC”); y, 1 numeral “Treinta y siete” y la Disposición Derogatoria Primera de la Ley Orgánica Reformatoria del COMF⁵ (en adelante, “LORCOMF”). Con base en estos fundamentos concluyó lo siguiente:

“9.5 Sobre la factibilidad jurídica de la emisión de obligaciones de corto plazo

(...)

La incorporación expresa de las obligaciones de corto plazo dentro del catálogo de operaciones pasivas autorizadas constituye un indicio relevante de la voluntad legislativa orientada a ampliar las alternativas de fondeo de las entidades financieras, permitiendo una mayor diversificación de sus mecanismos de captación de recursos y fortaleciendo las fuentes de financiamiento del sistema financiero nacional.

Desde una perspectiva económica y financiera, la emisión de obligaciones de corto plazo podría contribuir al fortalecimiento de la liquidez institucional, al desarrollo del mercado de valores y a la diversificación de las fuentes de financiamiento de las entidades financieras, objetivos que guardan coherencia con los principios de eficiencia y dinamización de los mercados financieros.

Asimismo, la existencia de una disposición derogatoria general en la ley reformativa, sumada a las reglas sobre derogación tácita previstas en los artículos 37 y 38 del Código Civil, permite sostener razonablemente la tesis según la cual el legislador habría pretendido modificar el régimen jurídico previamente existente respecto de la emisión de obligaciones de corto plazo.

No obstante, esta interpretación favorable a la factibilidad jurídica de la emisión coexiste con una prohibición expresa actualmente vigente en el numeral 10 del artículo 255 del Código Orgánico Monetario y Financiero, así como con un régimen de infracciones y sanciones administrativas asociado a su incumplimiento, circunstancias que impiden alcanzar un nivel suficiente de certeza jurídica para su aplicación directa por parte de la Superintendencia de Bancos”. (Lo subrayado corresponde al texto original).

2. Análisis. -

De conformidad con lo previsto en los numerales 1, 4, 6 y 7 del artículo 62 del COMF, la SB tiene las siguientes funciones:

“1. Ejercer la vigilancia, auditoria, control y supervisión del cumplimiento de las disposiciones de este Código y de las regulaciones dictadas por la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria, en lo que corresponde a las actividades financieras ejercidas por las entidades que conforman los sectores financieros público y privado;

(...)

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

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

⁵ LORCOMF, publicada en el Sexto Suplemento del Registro Oficial No. 142 de 13 de octubre de 2025.

4. Autorizar las actividades de las entidades que conforman los sectores financieros público y privado;

(...)

6. Ejercer la potestad sancionatoria sobre las entidades bajo su control y sobre las personas naturales o jurídicas que incumplan las disposiciones de este Código, en el ámbito de su competencia;

7. Velar por la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de las entidades sujetas a su control y, en general, vigilar que cumplan las normas que rigen su funcionamiento, las actividades financieras que presten, mediante la supervisión permanente preventiva extra situ y visitas de inspección in situ, sin restricción alguna, de acuerdo a las mejores prácticas, que permitan determinar la situación económica y financiera de las entidades, el manejo de sus negocios, evaluar la calidad y control de la gestión de riesgo y verificar la veracidad de la información que generan; (...)" (lo subrayado me corresponde).

Por otra parte, el numeral 10 del artículo 255 del COMF contiene la siguiente prohibición aplicable a las entidades del sistema financiero nacional: "10. Emitir obligaciones de corto plazo o papel comercial, con excepción de las entidades de servicios financieros y servicios auxiliares del sistema financiero". En concordancia con dicha disposición, el numeral 1 del artículo 262 ibidem tipifica como infracción grave: "1. Infringir las prohibiciones determinadas en el artículo 255 numerales 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21" (lo subrayado me corresponde).

Posteriormente, la LORCOMF sustituyó el numeral 5 de la letra b) del artículo 194 del COMF incorporando, entre las operaciones pasivas autorizadas para las entidades financieras (previa autorización de la SB), la siguiente:

"5. Emitir obligaciones de corto y largo plazo y obligaciones convertibles en acciones garantizadas con sus activos y patrimonio, estas obligaciones se registrarán por lo dispuesto en la Ley de Mercado de Valores" (lo subrayado me corresponde).

Asimismo, la Disposición Derogatoria Primera de la LORCOMF derogó "toda norma de igual o menor jerarquía que se contraponga a lo previsto en esta ley" (lo subrayado me corresponde).

De la lectura de ambas disposiciones se observa que el numeral 5 de la letra b) del artículo 194 del COMF habilita a las entidades financieras a emitir obligaciones de corto plazo; y, por otra parte, el numeral 10 del artículo 255 ibidem prohíbe dicha operación.

Al efecto, es preciso recalcar que el artículo 37 del CC prevé que la derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita: i) expresa "cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua" y ii) tácita "cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior". En concordancia con lo anterior, el artículo 38 ibidem añade que: "La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley".

En el caso analizado, ambas disposiciones poseen la misma jerarquía normativa, se encuentran contenidas en el mismo cuerpo legal y regulan el mismo supuesto de hecho; por lo tanto, corresponde examinar su compatibilidad a la luz de las reglas de derogación previstas en los artículos 37 y 38 del Código Civil.



Bajo estas consideraciones, y tomando en cuenta que la ley reformativa incorporó una disposición derogatoria general respecto de las normas incompatibles con su contenido, corresponde analizar el alcance de las normas según las reglas de solución de antinomias previstas en el numeral 1 del artículo 3 de la LOGJCC que dispone lo siguiente: "Cuando existan contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior" (lo subrayado me corresponde).

Asimismo, los numerales 5 y 6 del referido artículo contemplan las siguientes reglas interpretativas:

"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."

Respecto de la eficacia y existencia de las normas, el autor Riccardo Guastini⁶ destaca que "La derogación tácita se realiza mediante el dictado de una norma que regula de una forma nueva y distinta el mismo supuesto de hecho ya regulado por otra norma preexistente: la nueva regulación, precisamente, en virtud del principio 'lex posterior derogat priori', produce la derogación de la vieja norma. En este caso, la norma preexistente no es sólo (de forma absolutamente implícita) cancelada sino también sustituida". Siendo así que la norma derogada pierde su eficacia, pues, según el mismo autor, "A grandes rasgos, se llama 'eficaz' a una norma que puede o debe ser aplicada; 'ineficaz' a una norma que no puede o debe ser aplicada (por ejemplo, por haber sido ya derogada o anulada por inconstitucionalidad)"⁷, como es el caso que nos ocupa tras la existencia de una ley posterior (LORCOMF).

De lo expuesto se observa que: i) corresponde a la SB autorizar las actividades de las entidades que conforman los sectores financieros público y privado, así como sancionarlas en caso de que incumplan las disposiciones del COMF; ii) la LORCOMF permitió que las entidades financieras emitan obligaciones de corto plazo; iii) por otra parte, el numeral 10 del artículo 255 del COMF prohíbe expresamente la emisión de obligaciones de corto plazo o papel comercial a entidades financieras; iv) la LORCOMF derogó todas las normas de igual o menor jerarquía que se contraponga a su contenido; v) de acuerdo con los artículos 37 y 38 del CC, la derogación tácita opera cuando una disposición posterior contiene mandatos incompatibles con una norma preexistente, manteniéndose vigentes únicamente aquellas disposiciones que no se opongan a la nueva regulación; y, vi) según las reglas de solución de antinomias previstas en el artículo 3 de la LOGJCC, prevalece la norma posterior respecto de la anterior en aquello que resulte inconciliable.

3. Pronunciamiento. –

En atención a los términos de la primera consulta se concluye que existe una incompatibilidad normativa entre el numeral 5 de la letra b) del artículo 194 del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero (reformado por la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Monetario y Financiero) y el numeral 10 del artículo 255 del mismo cuerpo legal, por cuanto ambas disposiciones regulan el mismo supuesto de hecho atribuyéndole consecuencias jurídicas

⁶ Riccardo Guastini, "Distinguiendo, estudios de teoría y metateoría del Derecho", Gedisa, Barcelona 1999, pág. 373.

⁷ Ibidem, pág. 321.

incompatibles: la primera habilita a las entidades financieras a emitir obligaciones de corto plazo, la segunda lo prohíbe expresamente.

Respecto de la segunda consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 37 y 38 del Código Civil, la Disposición Derogatoria Primera de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Monetario y Financiero y las reglas de solución de antinomias previstas en el numeral 1 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la norma posterior se impone a la anterior; es decir, el numeral 5 de la letra b) del artículo 194 del Código Orgánico Monetario y Financiero prevalece sobre el numeral 10 del artículo 255 del mismo cuerpo legal.

En cuanto a la tercera consulta se concluye que, de conformidad con el numeral 4 del artículo 62 y el numeral 5 de la letra b) del artículo 194 del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero, la Superintendencia de Bancos está facultada para autorizar la emisión de obligaciones de corto plazo o papel comercial por parte de entidades bancarias privadas.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

Oficio No. **17298**

Quito, D.M., **30 JUN 2026**

Abogada
Elizabeth del Cisne Ramírez Romero
DIRECTORA GENERAL, ENCARGADA
SERVICIO NACIONAL DE DERECHOS INTELECTUALES - SENADI
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. SENADI-DG-2026-0278-OF, de 11 de mayo de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“En el marco de lo previsto en el artículo 485 del Reglamento de Gestión de los Conocimientos ¿dentro de un procedimiento administrativo sancionador en materia de propiedad intelectual, la suscripción de un acuerdo de mediación entre las partes, tiene como efecto automático la terminación de dicho procedimiento y, la extinción de la potestad sancionadora administrativa, incluso cuando ha sido verificada la existencia de una infracción, y ha sido impuesta una multa?”

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico del Servicio Nacional de Derechos Intelectuales (en adelante, “*SENADP*”), suscrito por la Directora de Asesoría Jurídica de dicha institución, contenido en el Criterio Jurídico No. SENADI-DAJ-CJ-2026-013, de 10 de mayo de 2026, citó los artículos 226, 227, 233, 322 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, “*CRE*”); 10, 11 numeral 1, 554 y 569 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación² (en adelante, “*COESCCP*”); 16, 22 y 37 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, “*COA*”); y, 485 del Reglamento de Gestión de los Conocimientos (en adelante, “*RGC*”). Con base en estos fundamentos, se analizó y concluyó lo siguiente:

“4. ANÁLISIS

(...) 4.3. Con respecto a la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora ejercida por la Administración Pública -en este caso, por el SENADI- constituye una manifestación del ius puniendi del Estado, atribuida por la ley y, orientada a garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico.

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

² COESCCI, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 899 de 9 de diciembre de 2016.

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

Aunque el artículo 554 del COESCCI reconoce la legitimación del titular del derecho para iniciar acciones, ello no convierte al procedimiento administrativo sancionador en un mecanismo dispositivo sujeto exclusivamente a la voluntad de las partes. Por el contrario, una vez activada la competencia administrativa, el procedimiento adquiere una dimensión pública, en la que la autoridad actúa como garante del interés general.

En consecuencia, la potestad sancionadora es indisponible, lo que implica que su ejercicio no puede quedar supeditado a acuerdos privados entre las partes involucradas.

4.4. Respecto del alcance de las sanciones previstas en el COESCCI

El artículo 569 del COESCCI establece sanciones como la multa y la clausura, las cuales responden a una finalidad preventiva, correctiva y disuasoria. Estas sanciones no solo buscan reparar el daño causado -al tercero- sino también, evitar la reiteración de conductas infractoras -de la ciudadanía en general-.

Permitir que acuerdos entre particulares dejen sin efecto estas sanciones implicaría vaciar de contenido su función disuasoria y debilitar el control administrativo.

4.5. Interpretación del artículo 485 del Reglamento General al COESCCI

(...) 4.5.1. Del momento indicado del acuerdo transaccional

(...) En este sentido, el acuerdo de mediación -para ser válido, viable y jurídicamente legítimo- debería ser suscrito necesariamente antes de la emisión de la resolución de primera instancia, esto es, en la etapa previa a que la Administración (...) haya concluido la sustanciación del procedimiento y, sobre todo, antes de que se haya verificado y, declarado la existencia de una infracción administrativa; tal como lo establece el mismo artículo 485 del Reglamento de Gestión de los Conocimientos citado en el numeral precedente.

(...) En consecuencia, el acuerdo de mediación únicamente puede producir efectos jurídicos válidos dentro del procedimiento administrativo si es celebrado en una fase temprana, es decir, antes de que la autoridad administrativa sustancia íntegramente el procedimiento y emita un pronunciamiento de fondo. Superado ese umbral procesal -con la emisión de la resolución de primera instancia o con la verificación formal de la infracción-, el interés público comprometido en el ejercicio de la potestad sancionadora prevalece sobre la voluntad de las partes, tornando improcedente cualquier intento de terminación convencional del procedimiento.

4.5.2. No afectación al interés general

De la sola lectura del artículo 485 del Reglamento de Gestión de Conocimientos, se (sic) depende que, la facultad del Órgano Colegiado de Derechos Intelectuales (...) para aprobar acuerdos de mediación no es discrecional en sentido amplio, sino que se encuentra jurídicamente condicionada a un control de legalidad y de tutela del interés general, lo que permite sostener, la prevalencia del interés general sobre la autonomía de la voluntad de las partes.

(...) En esta línea, el interés público constituye un criterio rector y prevalente, de este modo, cualquier acuerdo celebrado fuera de una fase oportuna -esto es, antes de la consolidación de la potestad sancionadora mediante la emisión de la resolución de primera instancia- o que pretenda eludir las consecuencias jurídicas de una infracción, debería ser rechazado por la autoridad, en resguardo del ordenamiento jurídico y de los fines públicos que esta persigue.

(...) **5. PRONUNCIAMIENTO INSTITUCIONAL**

La potestad sancionadora ejercida por el SENADI constituye una manifestación del poder público orientada a garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia de propiedad intelectual. En tal virtud, éste posee carácter público, irrenunciable e indisponible, aun cuando el procedimiento se origine en la tutela de derechos de naturaleza privada.

En ese sentido, los acuerdos de mediación celebrados entre las partes dentro de un procedimiento administrativo no tienen la capacidad de extinguir por sí mismos la potestad sancionadora administrativa, ni de dejar sin efecto la eventual imposición de sanciones cuando ya se ha verificado la existencia de una infracción.

Así, de la interpretación del artículo 485 del Reglamento de Gestión de los Conocimientos, los acuerdos transaccionales o actas de mediación solo pueden producir efectos jurídicos válidos cuando son celebrados antes de la emisión de la resolución de primera instancia, es decir, en una etapa previa a la determinación formal de la infracción.

(...) El SENADI, en su calidad de autoridad nacional competente en materia de derechos intelectuales, ratifica que la suscripción de acuerdos de mediación no extingue ni limita el ejercicio de su potestad sancionadora salvo en los casos y condiciones expresamente previstos en la normativa, y siempre que se respete el interés general y el principio de legalidad.

6. CONCLUSIONES

(...) 6.3. *La mediación, si bien es un mecanismo válido de solución de controversias, no puede operar de manera automática como causa de extinción del procedimiento administrativo sancionador, especialmente cuando ya se ha verificado la existencia de una infracción.*

6.4. *El artículo 485 del Reglamento General al COESCCI debe interpretarse de manera sistemática, de modo que la aprobación de acuerdos de mediación no implique necesariamente el archivo del procedimiento, sino una que requiera una valoración expresa por parte de la autoridad administrativa sobre la subsistencia del interés público.*

6.5. *En consecuencia, la Administración debe analizar, en cada caso concreto, si el acuerdo alcanzado entre las partes es compatible con el principio de legalidad y si subsiste un interés público que justifique la continuación del procedimiento o la imposición de sanciones. (...)” (El subrayado y énfasis corresponden al texto original).*



2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la consulta planteada, el presente análisis se dividirá en las siguientes secciones: i) Procedimiento administrativo sancionador en materia de derechos intelectuales y sus formas de terminación; y, ii) Naturaleza jurídica de la mediación en el sector público en general y en materia de derechos intelectuales.

2.1.- Procedimiento administrativo sancionador en materia de derechos intelectuales y sus formas de terminación. -

El artículo 225 de la CRE establece que el sector público comprende, entre otros, “1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social”. A su vez, el artículo 226 ibidem prescribe que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias y los servidores públicos 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 administrativa sancionadora, el artículo 42 del COA establece que dicho cuerpo normativo se aplicará en “1. La relación jurídico administrativa entre las personas y las administraciones públicas. 2. La actividad jurídica de las administraciones públicas. 3. La bases comunes a todo procedimiento administrativo. (...) 7. Los procedimientos administrativos especiales para el ejercicio de la potestad sancionadora”. El inciso final del artículo 113 ibidem ordena que los procedimientos para el ejercicio de la potestad sancionadora “*son especiales y se regulan en el Libro Tercero de este código*”.

Sin perjuicio de lo anterior, la Disposición General Cuarta ibidem dispone que, en el ámbito de la propiedad intelectual, son aplicables “*las disposiciones contenidas en el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, las normas de la Comunidad Andina de Naciones y demás normativa vigente, no obstante de ello, las disposiciones del presente Código se aplicarán de manera supletoria*” (el subrayado me corresponde).

Por otra parte, de acuerdo con el Decreto Ejecutivo No. 356, de 3 de abril de 2018⁴, el SENADI constituye la autoridad nacional competente en materia de derechos intelectuales y, de conformidad con el artículo 559 del COESCCI, ejercerá, de oficio o a petición de parte, “*funciones de inspección, monitoreo y sanción para evitar y reprimir infracciones a los derechos de propiedad intelectual*” (el subrayado me pertenece).

En esa línea, el artículo 560 del COESCCI faculta a dicha autoridad nacional para que ordene la adopción de las siguientes medidas: “1. Inspección; 2. Requerimiento de información incluyendo la facultad de ordenar la presentación de documentos u objetos que se encuentran bajo el control o posesión del presunto infractor; 3. Sanción de la infracción de los derechos de propiedad intelectual; y, 4. Las demás providencias preventivas previstas en la norma general de procesos”, sin perjuicio de su competencia para otorgar o disponer medidas cautelares conforme a los artículos 563, 565 y 566 ibidem (el subrayado me pertenece).

Dentro del procedimiento sancionatorio por tutela administrativa en materia de derechos intelectuales, el primer inciso del artículo 568 del COESCCI concede al presunto infractor el derecho a “*presentar sus argumentos de defensa, las pruebas de descargo, y de ser necesario,*

⁴ Decreto No. 356, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 224 de 18 de abril de 2018.

solicitar se convoque a audiencia, dentro del término de quince días contados a partir de la fecha de notificación del acto administrativo que ordene la inspección o requerimiento de información”; y, el segundo inciso ibidem señala que la autoridad administrativa “analizará la pertinencia o no de llevar a cabo la audiencia en función de los elementos de convicción que posea dentro del procedimiento para expedir la resolución, conforme lo establecido en el reglamento respectivo”.

Así, el artículo 569 ibidem ordena que, vencido el término de prueba o realizada la audiencia, la autoridad nacional competente en materia de derechos intelectuales “dictará resolución motivada”. Los incisos segundo y tercero de dicha norma añaden lo siguiente:

“Si se determinare que existió infracción de los derechos de propiedad intelectual, se sancionará al infractor con la clausura del establecimiento de tres a siete días o con una multa de entre uno coma cinco salarios básicos unificados, hasta ciento cuarenta y dos salarios básicos unificados atendiendo a la naturaleza de la infracción y los criterios que para el efecto establezca el reglamento correspondiente. En la misma resolución podrá disponerse la adopción de cualquiera de las medidas previstas en esta Sección o confirmarse las que se hubieren ordenado con carácter provisional.

En la misma resolución se establecerá el destino de las mercancías o productos que hubiesen sido retirados de los circuitos comerciales de conformidad con el reglamento correspondiente. La autoridad nacional competente en materia de derechos intelectuales aplicará las sanciones establecidas en este Título cuando conozca y resuelva sobre asuntos de competencia desleal” (el subrayado me pertenece).

En cuanto a la determinación de sanciones, el artículo 437 del RGC dispone que el monto de las sanciones administrativas de naturaleza pecuniaria y la clausura de establecimientos “deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada”, adecuación que deberá ser disuasiva, proporcional y efectiva, según lo dispuesto por el artículo 569 del COESCCI. La misma norma determina que para la graduación de la sanción debe considerarse al menos uno de los siguientes criterios: “1. El impacto económico, social o comercial al titular del derecho intelectual protegido; 2. Las costas en que la administración pública ha debido incurrir por la activación del procedimiento de tutela administrativa; 3. El dolo; o 4. Reincidencia del infractor” (el subrayado me corresponde).

Por su parte, el inciso primero del artículo 438 ibidem añade que, en caso de que el sancionado en el procedimiento de observancia no cumpliera con lo establecido en la resolución, “se aplicarán multas compulsorias y la clausura de los establecimientos de los infractores”.

Cabe señalar que el COESCCI contempla procedimientos sancionadores adicionales al ya descrito. En primer lugar, dentro del Apartado II “DE LAS MEDIDAS DE FRONTERA”, respecto de casos de suspensión de operaciones aduaneras solicitadas por el titular del derecho de propiedad intelectual, el artículo 581 ibidem dispone lo siguiente:

“Cuando la autoridad nacional competente en materia de derechos intelectuales determine mediante resolución motivada que existió infracción de los derechos de propiedad intelectual, sancionará al infractor con una multa de entre uno coma cinco salarios básicos unificados, hasta ciento cuarenta y dos salarios básicos unificados atendiendo a la naturaleza de la infracción y a los criterios que para el efecto establezca el reglamento correspondiente. En la misma resolución podrá disponerse la adopción de



cualquiera de las medidas cautelares previstas en esta Sección o confirmarse las que se hubieren ordenado con carácter provisional” (El subrayado me corresponde).

En segundo lugar, respecto del uso indebido de derechos de propiedad intelectual en la internet, el artículo 587 del COESCCI dispone:

“Cuando la autoridad nacional competente en materia de derechos intelectuales considere que el registro, comercialización, o uso de un nombre de dominio bajo este apartado fue realizado de mala fe para sacar provecho de la marca de un derecho de propiedad intelectual de un tercero, podrá ordenar al propietario del registro del nombre de dominio y/o al proveedor dónde el nombre de dominio se encuentra alojado o registrado y/o cualquier otra autoridad de nombres de dominio, la cancelación o transferencia al titular del derecho de propiedad intelectual, del nombre de dominio en cuestión” (el subrayado me corresponde).

Por otro lado, el artículo 589 del COESCCI, ubicado en el Apartado Único “DE LA UTILIZACIÓN LÍCITA Y ABUSO DEL DERECHO” de la Sección III “OBSERVANCIA NEGATIVA”, prescribe el procedimiento correspondiente de la acción de utilización lícita de derechos de propiedad intelectual de un tercero (con excepción de los signos distintivos). En este sentido, de acuerdo con el segundo inciso del artículo antes indicado, “*esta acción podrá ser iniciada sin perjuicio de que el accionante haya recibido o no apercibimiento por parte del titular del derecho o de un tercero, respecto de una supuesta violación a un derecho de propiedad intelectual*”.

Asimismo, el artículo 590 ibidem señala que la autoridad nacional competente en materia de derechos intelectuales ejercerá de oficio o a petición de parte, “*funciones de inspección, monitoreo y sanción para evitar y reprimir el ejercicio abusivo de los derechos de propiedad intelectual, siempre que la acción no persiga la salvaguarda del interés general o el bienestar de los consumidores*” (el subrayado me corresponde).

En similares términos los artículos 591, 592 y 593 del COESCCI prescriben diligencias esenciales como la notificación, contestación, término de prueba y audiencia. En este sentido, el artículo 594 ibidem prevé que, una vez vencido el término de prueba o realizada la audiencia correspondiente, “*la autoridad nacional competente en materia de derechos intelectuales dictará resolución motivada*”. Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 595 ibidem, en este tipo de procedimiento “*no será admisible que el titular de los derechos de propiedad intelectual reclame una indemnización de daños y perjuicios, así como las costas procesales en contra del accionante*”.

En cuanto al régimen de impugnación, de acuerdo con el artículo 597 del COESCCI, contenido en el Título IX “DE LOS RECURSOS”, las resoluciones o actos administrativos emitidos por la autoridad competente en materia de derechos intelectuales “*serán susceptibles de impugnación conforme los recursos administrativos y judiciales previstos en el ordenamiento jurídico. Los recursos se concederán en los efectos suspensivo y devolutivo en sede administrativa*”. El inciso final de dicho artículo añade: “*En sede administrativa los recursos serán tramitados ante un cuerpo colegiado especializado*” de la autoridad nacional en materia de derechos intelectuales; sus atribuciones y organización “*se hará de conformidad con lo previsto en el respectivo reglamento*”.

Finalmente, conviene destacar que, de acuerdo con el artículo 36 del RGC, los procedimientos administrativos en materia de derechos intelectuales terminarán por: “1. Abandono; 2.

Desistimiento; 3. Caducidad; 4. Prescripción; 5. Imposibilidad material de continuarlo por causas imprevistas; 6. Transacción o acuerdo; 7. Emisión del acto administrativo; o 8. Acta de Mediación” (el subrayado me corresponde).

De lo expuesto se desprende: *i)* en el procedimiento administrativo sancionador en materia de derechos intelectuales es aplicable el COESCCI y, de forma supletoria, el COA; *ii)* el SENADI tiene la competencia para ejercer de oficio o a petición de parte funciones sancionatorias para evitar y reprimir infracciones a los derechos de propiedad intelectual; *iii)* las resoluciones que emita la autoridad nacional en materia de derechos intelectuales dentro de los procedimientos administrativos sancionadores son susceptibles de impugnación a través de los recursos administrativos y judiciales previstos en el ordenamiento jurídico; y, *iv)* sin perjuicio de lo anterior, los procedimientos administrativos en materia de derechos intelectuales también podrán terminar, entre otros, por transacción, acuerdo, emisión del acto administrativo o acta de mediación.

2.2.- Naturaleza jurídica de la mediación en el sector público en general y en materia de derechos intelectuales. -

El artículo 190 de la CRE reconoce al arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos de solución de conflictos, disponiendo que dichos procedimientos *“se aplicarán con sujeción a la ley, en materias en las que por su naturaleza se pueda transigir”* (el subrayado me corresponde).

Así, el artículo 43 de la Ley de Arbitraje y Mediación⁵ (en adelante, “LAM”) define a la mediación como *“un procedimiento de solución de conflictos por el cual las partes, asistidas por un tercero neutral llamado mediador, procuran un acuerdo voluntario, que verse sobre materia transigible, de carácter extra-judicial y definitivo, que ponga fin al conflicto”*.

El inciso segundo del artículo 44 de la LAM establece que se podrán someter al procedimiento de mediación establecido en la referida ley *“las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, legalmente capaces para transigir”*; y, el inciso tercero del referido artículo prescribe que el Estado o las instituciones del sector público *“podrán someterse a mediación, a través del personero facultado para contratar a nombre de la institución respectiva. La facultad del personero podrá delegarse mediante poder”*.

En ese sentido, el primer inciso del artículo 47 ibidem establece que el procedimiento de mediación *“concluye con la firma de un acta en la que conste el acuerdo total o parcial, o en su defecto, la imposibilidad de lograrlo”*. Por su parte, el cuarto inciso del artículo precitado dispone que el acta de mediación en la que conste el acuerdo *“tiene efecto de sentencia ejecutoriada y cosa juzgada y se ejecutará del mismo modo que las sentencias de última instancia siguiendo la vía de apremio (...)”*.

Por otro lado, el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado⁶ (en adelante, “LOPGE”) dispone que los organismos y entidades del sector público podrán someterse a mediación nacional o internacional, *“de acuerdo a lo establecido en la Ley de Arbitraje y Mediación, o en instrumentos internacionales que los faculte, previa la suscripción del respectivo convenio”*. El segundo inciso de la misma norma añade: *“Surgida la controversia, los organismos*

⁵ LAM, publicada en el Registro Oficial No. 417 de 14 de diciembre de 2006.

⁶ LOPGE, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 13 de abril de 2004.



y entidades del sector público pueden someterse a arbitraje o mediación, de conformidad con las leyes pertinentes”.

En adición a lo anterior, el artículo 12 ibidem prevé que los organismos y entidades del sector público con personería jurídica *“podrán transigir o desistir del pleito, en las causas en las que intervienen como actor o demandado, para lo cual deberán previamente obtener la autorización del Procurador General del Estado, o cuando la cuantía de la controversia sea indeterminada o superior a veinte mil dólares de los Estados Unidos de América”*. En este sentido, el inciso final del artículo referido indica que para los organismos y entidades del sector público *“que carezcan de personería jurídica, el Procurador General del Estado está facultado para transigir o desistir del pleito, en las causas en las que interviniere como actor o demandado, en representación de dichos organismos y entidades, siempre y cuando dichas actuaciones se produzcan en defensa del patrimonio nacional y del interés público”*.

Ahora bien, respecto de la mediación en materia de derechos intelectuales, tal como mencionó en la sección anterior, el numeral 8 del artículo 36 del RGC reconoce al acta de mediación como una causal de terminación de los procedimientos administrativos en materia de derechos intelectuales, disposición que guarda similar sentido a lo prescrito en el artículo 42 ibidem, que señala que los procedimientos administrativos *“relacionados con la gestión del conocimiento podrán terminarse por acuerdo transaccional o de mediación entre las partes”* (el subrayado me corresponde).

De acuerdo con el inciso segundo de la norma precitada, los acuerdos transaccionales o de mediación *“deberán ser aprobados por el órgano competente del procedimiento administrativo, previa valoración de que se trate de materia transigible, causa y objeto lícito”*. El inciso final del referido artículo señala que, en caso de terminación del procedimiento administrativo por mediación, *“no habrá lugar a devolución de valores pagados por concepto de tasas”*.

Por otro lado, el numeral 5 del artículo 482 del RGC reconoce como una de las formas de terminación del procedimiento impugnatorio en materia de derechos intelectuales: *“5. Acto Administrativo que reconoce acuerdos transaccionales, acta de mediación o laudo arbitral, de conformidad con las reglas previstas en el presente reglamento”*. El inciso final de la misma norma añade que, dada la naturaleza de los procedimientos administrativos de derechos intelectuales, la terminación convencional cabe *“una vez aprobada por la autoridad competente, prevista en la norma general sobre procedimientos administrativos”*.

En cuanto a la norma objeto de la consulta, el artículo 485 ibidem dispone lo siguiente:

“En caso de que las partes intervinientes en un recurso o acción administrativa llegaren a un acuerdo transaccional, antes de que se dicte la resolución respectiva, éste será sometido a la consideración del Tribunal del órgano Colegiado de Derechos Intelectuales competente, el que lo aprobará siempre que el acuerdo no viole ni contraríe disposición normativa alguna, o no afecte derechos de terceros o el interés general. En caso de negarse el acuerdo continuará el procedimiento administrativo.

En el caso de las actas de mediación, dada su naturaleza, la comunicación de este instrumento conllevará la expedición de la resolución correspondiente en la que se determinará la terminación del procedimiento” (El subrayado me corresponde).

Conviene reiterar que los procedimientos administrativos en materia de derechos intelectuales tienen características especiales. De este modo, al tenor del artículo 487 ibidem *“constituyen*

procedimientos de naturaleza tripartita, esto es, intervienen dos o más particulares con pretensiones contrapuestas; o, interviene un particular con una pretensión que puede afectar un derecho de un tercero o el interés público, siendo deber de la Administración determinar la procedencia de las pretensiones de cada parte, salvaguardando los derechos anteriores adquiridos por terceros y el interés público” (el subrayado me corresponde).

Ahora bien, conforme se citó, tanto el artículo 190 de la CRE como el artículo 43 de la LAM reconocen la mediación únicamente respecto de materias que, por su naturaleza, sean transigibles. En el mismo sentido, el artículo 42 del RGC condiciona la aprobación de los acuerdos transaccionales o de mediación a la previa valoración de que se trate de materia transigible, de causa y objeto lícito. Asimismo, el Código Civil establece los presupuestos de validez de la transacción; así, el artículo 2349 del Código Civil dispone que "[n]o puede transigir sino la persona capaz de disponer de los objetos comprendidos en la transacción", y su artículo 2354 que "[n]o vale la transacción sobre derechos ajenos o sobre derechos que no existen".

De lo expuesto se desprende: *i)* la mediación es un procedimiento alternativo de solución de conflictos en el cual las partes, asistidas por un tercero llamado mediador, procuran lograr un acuerdo, sobre materia transigible, que ponga fin al conflicto; *ii)* los acuerdos transaccionales o de mediación deben ser aprobados por el órgano competente, previa valoración de que se trate de materia transigible, de causa y objeto lícito, sin que la mediación, por sí sola, termine el procedimiento, pues requiere la emisión del correspondiente acto administrativo que la reconozca; *iii)* las partes pueden transigir o mediar únicamente sobre los objetos de los que tienen capacidad de disposición, sin que el acuerdo pueda recaer sobre la multa impuesta, que es un crédito de titularidad estatal ajeno a ellas; y, *iv)* de acuerdo con el artículo 485 del RGC, el acuerdo transaccional procede "antes de que se dicte la resolución respectiva", de modo que, dictada la resolución correspondiente, no cabe la terminación convencional del procedimiento sancionador por ser extemporánea.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 43 de la Ley de Arbitraje y Mediación; y, 36, 42, 482, 485 y 487 del Reglamento de Gestión de los Conocimientos, la suscripción de un acuerdo de mediación entre las partes no tiene como efecto automático la terminación de un procedimiento administrativo sancionador en materia de propiedad intelectual toda vez que se requiere que el acuerdo antes indicado sea aprobado por el órgano sustanciador del procedimiento administrativo sancionador, que verificará que verse sobre materia transigible, causa y objeto lícito; posterior a esto, en caso de que proceda, se emitirá la resolución correspondiente en la que se determinará la terminación del procedimiento.

Asimismo, la terminación del procedimiento administrativo sancionador por la suscripción de un acuerdo de mediación procede únicamente antes de que se dicte la correspondiente resolución (sancionadora o no). En este sentido, y circunscribiéndose al evento en el que la autoridad competente haya verificado la existencia de la infracción e impuesto la sanción correspondiente, no cabe la terminación convencional del procedimiento sancionador; en consecuencia, el acuerdo de mediación no produce la extinción de la sanción impuesta, sin perjuicio de los acuerdos que las partes adopten sobre los derechos de los que tienen capacidad de disposición.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales



específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPUBLICA DEL ECUADOR

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

Oficio No. **17299**

Quito, D.M., **30 JUN 2026**

Magister

Marco Alejandro Acosta Ortiz

Gerente General

BANCO DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL - BIESS

Ciudad.-

De mi consideración:

Mediante oficio No. BIESS-GGEN-2025-0454-OF, de 5 de septiembre de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 16 del mismo mes y año, se formuló la siguiente consulta:

“¿De conformidad con lo previsto en los artículos 387 y 388 del Código Orgánico Monetario y Financiero, artículo 306 de la Ley de Seguridad Social y artículo 18 de la Ley del Banco del Instituto de seguridad Social (sic), se puede inferir que la Superintendencia de Bancos ejerce de manera privativa el control y supervisión sobre los negocios fiduciarios que mantiene el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y qué lo diferencia del ámbito de control a cargo de la Contraloría General del Estado?”

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico de la entidad consultante, contenido en memorando No. BIESS-CJUR-2025-0724-MM, de 30 de agosto de 2025, suscrito por el Coordinador Jurídico del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, “BIESS”), citó los artículos 82, 204, 211, 212, 213, 225, 226, 227, 372 y 386 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 60, 62, 63, 71, 160, 161, 366, 372, 383, 387, 388 del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero² (en adelante, “COMF”); los artículos innumerados del Capítulo II “Banca de inversión”; 109, 112, 118, 203 y Disposición General Décimo Quinta de la Ley de Mercado de Valores³, que consta en el Libro II del COMF (en adelante, “LMV”); 1, 2, 3, 4, 19, 31 numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 30, 34; y, 80 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado⁴ (en adelante, “LOCGE”); 1, 2, 4, 18, 19 y Disposición General Primera de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social⁵ (en adelante, “LBIESS”); 306 de la Ley de Seguridad Social⁶ (en adelante, “LSS”); 1, 2, normas 200-09, y 400 de las Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que

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

² COMF Libro I, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre de 2014.

³ LMV, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 215 de 22 de febrero de 2006.

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

⁵ LBIESS, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 326 de 4 de septiembre de 2014.

⁶ LSS, publicada en Suplemento del Registro Oficial No. 465 de 30 de noviembre de 2001.

Dispongan de Recursos Públicos⁷ (en adelante, “NCI”); 1 y 15 del Capítulo II del Título XVII del Libro I de la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos⁸ (en adelante, “Codificación SB”); y, artículos 59, 80 y 92 del Libro I, Sección X “Del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”, de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros expedidas por la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria⁹ (en adelante “Codificación JPRFM”). Sobre dicha base normativa, manifestó y concluyó lo siguiente:

“3. CRITERIO JURÍDICO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, dentro del marco de sus competencias y bajo criterios de Banca de Inversión, ha constituido y se ha adherido a varios negocios fiduciarios, específicamente en fideicomisos mercantiles que son objeto del presente análisis, como inversiones no privativas de conformidad con las normas establecidas en la Codificación de las Resoluciones de la Junta de la Política y Regulación Financiera. (Libro I)

Es importante precisar que la celebración de los contratos de fideicomiso mercantil por parte del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se sujetarán a las normas legales y reglamentarias vigentes que para este negocio fiduciario se expida para el efecto, los cuales se harán conocer a la Superintendencia de Bancos, sin que esto signifique un visto bueno del organismo de control ni un aval de la inversión realizada.

De conformidad con la Ley de Mercado de Valores, los fideicomisos mercantiles constituyen un patrimonio autónomo dotado de personalidad jurídica con el objeto de cumplir con las finalidades instituidas en el contrato de constitución, asimismo, por su naturaleza, el fideicomiso mercantil es distinto de los patrimonios individuales del constituyente, fiduciario y beneficiario, así como de otros fideicomisos que mantenga el fiduciario.

De igual forma, en la Disposición General Décimo Quinta de la Ley de Mercado de Valores, se dispone que la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera mediante disposición de carácter general normará el funcionamiento de los fideicomisos y los requisitos de los mismos en los que participe el sector público.

(...)

Por lo expuesto, se requiere establecer con claridad el organismo de control que supervisa los fideicomisos mercantiles en los cuales el BIESS directamente o a través el FIAIDMI (FIDEICOMISO DE INVERSIÓN Y ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL MERCADO INMOBILIARIO) mantiene participación como constituyente, constituyente adherente, o beneficiario.

En consecuencia, se ha generado una interrogante ante los límites del control que ejerce cada organismo de control en los negocios fiduciarios en los cuales participa el BIESS, tomando en consideración, además, que los fideicomisos mercantiles constituyen un

⁷ NCI, Acuerdo No. 004-CG-2023, publicadas en el Suplemento del Registro Oficial No. 257 de 27 de febrero de 2023.

⁸ Codificación SB, publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 123 de 31 de octubre de 2017.

⁹ Codificación JPRFM, publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 44 de 24 de julio de 2017.



patrimonio autónomo distinto al de sus constituyentes y que se rigen por su propia normativa.

El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social al ser una institución financiera pública de conformidad con el Código Orgánico Monetario y Financiero, artículo 60, se encuentra bajo la vigilancia, auditoría, intervención, control y supervisión de la Superintendencia de Bancos por las actividades financieras que ejecuta; esto, en concordancia con el artículo 387 del mismo cuerpo legal que determina que la Superintendencia de Bancos tendrá a su cargo el control de las actividades financieras de las entidades del sector financiero público.

Asimismo, el artículo 80 del Libro I, Sección X de la Codificación de las Resoluciones de la Junta de la Política y Regulación Financiero establece: 'En Fideicomisos Mercantiles: La Superintendencia de Bancos aplicará a las inversiones que el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social realice a través de fideicomisos mercantiles, los mismos principios sobre control financiero aplicables a los activos que conforman el fideicomiso'.

Sin embargo, es preciso aclarar si dicho control abarca a los fideicomisos mercantiles de los que es constituyente, constituyente adherente o beneficiario el BIESS directamente o a través del FIAIDMI.

Por otra parte, el artículo 388 del Código Orgánico Monetario y Financiero, dispone que el ámbito de control de la Superintendencias y de la Contraloría General del Estado estarán expresamente diferenciados conforme este Código para evitar conflictos de competencia; y, determina que, la Contraloría General del Estado ejercerá el control de conformidad con su ley, exclusivamente sobre el uso de recursos públicos en la gestión administrativa de las entidades del sector financiero público; y aclara que este control no tiene alcance ni abarca las actividades financieras que ejecuta este sector financiero público.

(...)

Por estas consideraciones y al amparo de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico le correspondería a la Superintendencia de Bancos la facultad de controlar las actividades financieras del BIESS, a la Contraloría General del Estado ejercer el control exclusivo del uso de los recursos públicos en la gestión administrativa del BIESS, adicionalmente es preciso señalar que en el caso de los fideicomisos mercantiles en lo relativo a la gestión de dichos negocios fiduciarios la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros actúa como ente rector". (Énfasis añadido).

(...)

Con el objeto de contar con mayores elementos de análisis, previo a atender la consulta, mediante oficios Nos. 13187, 13188 y 13189, de 22 de septiembre de 2025, esta Procuraduría solicitó los criterios jurídicos institucionales de la Superintendencia de Compañías y Seguros (en adelante, "SCVS"), Contraloría General del Estado (en adelante, "CGE") y Superintendencia de Bancos (en adelante, "SB"). Ante la falta de respuesta de la SCVS y de la SB, mediante oficios Nos.

13407 y 13410, de 7 de octubre de 2025, se insistió en dichos requerimientos, sin que hasta la presente fecha se haya recibido respuesta por parte de la SB.

En cumplimiento de lo solicitado, la CGE remitió su criterio jurídico institucional mediante oficio No. 560-DNJ-2025, de 3 de octubre de 2025, suscrito por su Director Nacional Jurídico, en el que, además de las normas citadas por el BIESS, se analizaron la Disposición Transitoria Vigésimo Tercera de la CRE; los artículos 5, 6, 8 y 18 de la LOCGE; los artículos 194 del COMF; 304 y 305 de la LSS; y el artículo 8 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado¹⁰ (en adelante “RLOCGE”), con base en lo cual, analizó y concluyó lo siguiente:

“II. ANÁLISIS JURÍDICO

De las disposiciones normativas anteriormente transcritas se desprenden los siguientes aspectos:

(...)

g) Las entidades que integran el Sistema Nacional de Seguridad Social para su constitución, organización, actividades, funcionamiento y extinción se sujetarán a las disposiciones de la Ley de Seguridad Social, a la Ley General de Seguros y su Reglamento, al Código Orgánico Monetario y Financiero y a las Resoluciones expedidas por la Junta de Política y Regulación Financiera, a la Ley de Mercado de Valores, al Código de Comercio, a la Ley de Compañías, en forma supletoria, y a las normas reglamentarias y resoluciones que para el efecto dicten los organismos de control creados por la Constitución de la República del Ecuador.

h) Las instituciones públicas y privadas integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Social y del Sistema de Seguro Privado, estarán sujetas a la regulación, supervisión y vigilancia de los organismos de control. En este sentido, la Contraloría General del Estado, ejercerá el control sobre los recursos de las entidades públicas integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Social y de las entidades de derecho privado, exclusivamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público que dispongan.

i) En tanto que, la Superintendencia de Bancos, controlará que las actividades económicas y los servicios financieros, que brinden las instituciones públicas y privadas de seguridad social, incluyendo los fondos complementarios previsionales públicos o privados, atiendan al interés general y se sujeten a las normas legales vigentes.

j) El Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, como una institución financiera pública con autonomía técnica, administrativa y financiera, con finalidad social y de servicio público, de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, está sometido al control y supervisión de la Superintendencia de Bancos y de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, de acuerdo con la naturaleza de las operaciones financieras detalladas en el artículo 4 de su Ley de creación.

¹⁰ RLOCGE, publicado en el Registro Oficial No. 119 de 7 de julio de 2003.



k) Los ámbitos de control de las superintendencias y de la Contraloría General del Estado están expresamente diferenciados, conforme lo dispuesto en el Código Orgánico Monetario y Financiero, evitando conflictos de competencia.

l) Según lo previsto en el Código Orgánico Monetario y Financiero, una de las funciones de la Superintendencia de Bancos es la de ejercer la vigilancia, auditoría, control y supervisión del cumplimiento de las disposiciones del referido Código y de las regulaciones dictadas por la Junta de Política y Regulación Financiera, en lo que corresponde a las actividades financieras ejercidas por las entidades que conforman los sectores financieros público y privado, con excepción de las entidades del sector financiero popular y solidario, que estará a cargo de la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria.

III. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, se establece que el Código Orgánico Monetario y Financiero en el artículo 388 determina que los ámbitos de control de las Superintendencias y de la Contraloría General del Estado están expresamente diferenciados; en tal sentido, el referido texto normativo dispone que la auditoría y control de las instituciones públicas y privadas del sistema financiero nacional respecto de las actividades financieras y el cumplimiento de las disposiciones del Código Orgánico Monetario y Financiero, así como de las regulaciones dictadas por la Junta de Política y Regulación Financiera, están a cargo de la Superintendencia de Bancos, por lo que **la Contraloría General del Estado ejercerá el control externo exclusivamente en el uso de recursos públicos en la gestión administrativa de las entidades del sector financiero público. Este control no tiene alcance ni abarca las actividades financieras que ejecuta el sector financiero público, en concordancia con lo establecido en el artículo 306 de la Ley de Seguridad Social.**

Cabe señalar que las 'actividades financieras' de las Instituciones del sistema financiero público excluidas del control que compete a la Contraloría General del Estado, son básicamente las enunciadas en el artículo 194 del Código Orgánico Monetario y Financiero, esto es, las distintas operaciones, que previa autorización, pueden realizar tanto el sector financiero público, como el sector financiero privado.

Del análisis precedente se establece que la facultad del control de la correcta utilización de los recursos de las entidades públicas integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Social compete **privativamente a la Contraloría General del Estado**, y que dicha facultad **difiere del control que efectúen en dicho Sistema otros organismos, como la Superintendencia de Bancos.**

Por todo lo expuesto la Contraloría General del Estado puede ejecutar acciones de control que implique la revisión de la gestión de los Fideicomisos del BIESS, enfocadas en el uso de recursos estatales o públicos y su destino de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales antes citadas" (énfasis añadido).

Por su parte, mediante oficio No. SCVS-INC-DNCDN-2025-00168794-O, de 17 de noviembre de 2025, ingresado en el correo institucional de esta Procuraduría el mismo día, el

Superintendente de Compañías, Valores y Seguros dio respuesta al requerimiento de este organismo y remitió su criterio jurídico institucional relativo al objeto de su consulta. Dicho informe, además de las normas citadas por el BIESS, consideró los artículos 78, 194 y 365 del COMF Libro I, 10 numerales 2, 3 y 12, 98 y 130 de la LMV y, artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹¹ (en adelante, “LOGJCC”), con base en lo cual, analizó y concluyó lo siguiente:

“II. ANÁLISIS

(...) Por lo que, en razón de la participación del BIESS en los negocios fiduciarios constituidos o por constituirse, esto es, de ser constituyente (inicial o adherente) o beneficiario, y de las previsiones normativas constantes en el artículo 4.1. citado, se infiere que el control que se le atribuye a la Superintendencia de Bancos, debe entenderse referido exclusivamente a su sujeto de control, esto es, el BIESS, para controlar y supervisar el cumplimiento de la normativa relacionada con las inversiones que puede realizar dicha entidad, a través de los negocios fiduciarios en los que participe o vaya a participar. A esta conclusión se llega aplicando la regla 4: ‘El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía. Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto’, del artículo 18 del Código Civil, en concordancia con el número 8 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Una interpretación literal -aislada de las disposiciones contenidas especialmente el Código Orgánico Monetario y Financiero-, nos colocaría ante un conflicto de competencia en materia de control de la entidad financiera pública, que solo puede resolverse ante la Corte Constitucional, según lo dispuesto en el artículo 388 del Libro I del COMF.

Por otra parte, la distinción entre el control ejercido por la Superintendencia de Bancos y la Contraloría General del Estado radica en la naturaleza, el objeto y la finalidad de la misma, toda vez que mientras que la primera vigila la seguridad, solvencia, eficiencia y rentabilidad, a fin de proteger los recursos financieros de la seguridad social y la estabilidad del sistema financiero; la última fiscaliza la correcta administración, legalidad y uso de los recursos públicos (véase la definición contenida en el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado), con el objetivo de precautelar los fondos públicos. Por lo que, si nos atenemos a lo dispuesto en la Constitución de la República, en su artículo 221, en concordancia con los artículos 388 Libro I COMF, y 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el control que ejerce la Contraloría General del Estado se ejercerá exclusivamente en el uso de recursos públicos en la gestión administrativa de las entidades del sector financiero público. Este control no tiene alcance ni abarca las actividades financieras que ejecuta el sector financiero público. Consecuentemente, no existe conflicto de competencia en materia de control sobre la entidad financiera del sector público consultante.

III. CONCLUSIÓN

¹¹ LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

Por lo antes expuesto, se infiere que no existe conflicto de competencia en materia de control de los negocios fiduciarios en los que participe el BIESS, toda vez que, de conformidad con la Ley de Mercado de Valores, Libro II del Código Orgánico Monetario y Financiero, estos están sometidos a la vigilancia y control de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros; y, en razón de la participación del BIESS en los negocios fiduciarios constituidos o por constituirse, esto es, de ser constituyente (inicial o adherente) o beneficiario, y de las previsiones normativas constantes en el artículo 4.1. de la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el control que se le atribuye a la Superintendencia de Bancos, debe entenderse referido exclusivamente a su sujeto de control, esto es, el BIESS.

De la misma manera, no existe conflicto de competencia en materia de control entre la Superintendencia de Bancos y la Contraloría General del Estado, ya que la primera vigila la seguridad, solvencia, eficiencia y rentabilidad, a fin de proteger los recursos financieros de la seguridad social y la estabilidad del sistema financiero; la última fiscaliza la correcta administración, legalidad y uso de los recursos públicos. Control que no tiene alcance ni abarca las actividades financieras que ejecuta el sector financiero público” (énfasis añadido).

De los informes jurídicos citados se desprende que el BIESS, la CGE y la SCVS coinciden en que el control del uso de recursos públicos en la gestión administrativa del BIESS, en su calidad de sujeto de control, compete a la CGE; mientras que la vigilancia, auditoría, intervención, control y supervisión de las operaciones financieras que ejecuta dicha entidad financiera pública corresponde a la SB. Asimismo, existe coincidencia en que los ámbitos de control de las superintendencias y de la CGE se encuentran expresamente diferenciados en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de su consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) Naturaleza jurídica del BIESS; ii) Operaciones y actividades financieras ejecutables bajo las competencias del BIESS; y, iii) Diversificación de objetos y entes de control en las operaciones financieras del BIESS.

2.1. Naturaleza jurídica del BIESS. -

El artículo 372 de la CRE establece que los fondos y reservas del seguro universal obligatorio “*serán propios y distintos de los del fisco, y servirán para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones*”.

El segundo inciso del referido artículo dispone:

“Los fondos provisionales públicos y sus inversiones se canalizarán a través de una institución financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; su gestión, se sujetará a los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y al control del órgano competente” (el subrayado me pertenece).

Para el efecto, la Disposición Transitoria Vigésima Tercera ibidem dispuso:



“Dentro del plazo de ciento ochenta días a partir de la aprobación de esta Constitución, se creará la entidad financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, responsable de la administración de sus fondos, bajo criterios de banca de inversión, y con el objetivo de generar empleo y valor agregado” (el subrayado me pertenece).

En cumplimiento de lo anterior, el artículo 1 de la LBIESS crea el BIESS como una institución financiera pública “con autonomía técnica, administrativa y financiera, con finalidad social y de servicio público, de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con personería jurídica propia, que se regirá por la presente Ley por su Estatuto” (el subrayado me pertenece).

De acuerdo con el artículo 2 de la LBIESS, el objeto social del BIESS es:

“(…) la prestación de servicios financieros bajo criterios de banca de inversión, para la administración de los fondos previsionales públicos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS; y, la prestación de servicios financieros, para atender los requerimientos de sus afiliados activos y jubilados” (el subrayado me pertenece).

Para el cumplimiento de dicho objeto, el artículo 4 ibidem dispone que el BIESS “podrá realizar operaciones de banca de inversión y las determinadas en la presente Ley, de conformidad con lo dispuesto en la reglamentación emitida para el efecto”. La tipificación jurídica de las operaciones permitidas al BIESS se encuentra a partir de su numeral 4.1 y, posteriormente el mismo artículo añade:

“La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, en el ámbito de sus competencias determinadas en el Código Orgánico Monetario y Financiero, podrán autorizar al Banco el ejercicio de actividades adicionales a las dispuestas en este artículo.

La Junta Bancaria expedirá las normas de carácter general para regular las operaciones del Banco, preservando en forma permanente los principios de seguridad, solvencia, diversificación del riesgo y liquidez”.

Por su parte, el artículo 4.1 regula, en sus respectivos numerales, las acciones que el BIESS puede ejecutar en los negocios fiduciarios constituidos o por constituirse y, en su inciso final, dispone expresamente:

“La Superintendencia de Bancos realizará de manera privativa el control de los negocios fiduciarios en los cuales el BIESS participe como constituyente, constituyente adherente o beneficiario.”

De lo expuesto se desprende lo siguiente: i) por mandato constitucional, los fondos y reservas del seguro universal obligatorio serán propios y distintos de los del fisco, y se destinan exclusivamente al cumplimiento de los fines de su creación y funciones; asimismo, los fondos previsionales públicos y sus inversiones se canalizan a través de una institución financiera de propiedad del IESS; ii) la LBIESS crea al BIESS como la entidad financiera de propiedad del IESS, responsable de sus fondos bajo criterios de banca de inversión, con autonomía técnica, administrativa y financiera, con finalidad social y de servicio público; iii) el BIESS cuenta con



personería jurídica propia y se rige por la LBIESS y su estatuto, sin perjuicio de demás normativa de rango inferior que emitan las entidades competentes; iv) el objeto social del BIESS contempla la prestación de servicios financieros bajo criterios de banca de inversión para la administración de los fondos previsionales públicos del IESS y, la prestación de servicios financieros para atender los requerimientos de afiliados activos y jubilados del IESS; v) las operaciones de banca de inversión y las determinadas en la LBIESS, conforme la reglamentación emitida para el efecto se encuentra a partir de los numerales 4.1; sin embargo la JPRFM, la SB y la SCVS podrán autorizar al BIESS actividades adicionales; vi) el BIESS también se sujeta a las normas de carácter general para regular sus operaciones, que emita la Junta Bancaria; vii) el BIESS se encuentra sujeto al control de la SB, SCVS, CGE y Junta Bancaria y la JPRFM, de manera diversificada en función de las operaciones que ejecute; y, viii) la naturaleza jurídica del BIESS constituye una institución financiera pública, dotada de los atributos de personalidad jurídica y autonomías correspondientes, así como sujeta a control, límites, prohibiciones y responsabilidades, tanto como corporación como para sus miembros directivos, administrativos y funcionales.

2.2. Operaciones y actividades financieras ejecutables bajo las competencias del BIESS. –

En concordancia con lo anterior, de acuerdo con el artículo 365 del COMF Libro I, contenido en el Capítulo 4 “Sector Financiero Público”, dispone que las entidades del sector financiero público son personas jurídicas de derecho público que gozan de autonomía administrativa, financiera y presupuestaria que, “en el ejercicio de sus actividades y servicios financieros”, se regirán por las disposiciones de ese código y aquellas “que emitan la Junta, los organismos de control, sus respectivos directorios, las aplicables a las instituciones financieras y en lo demás, aplicarán la legislación que rige a las instituciones públicas”.

Así, el artículo 383 ibídem prescribe lo siguiente:

“Las entidades financieras públicas podrán efectuar las operaciones activas, pasivas, contingentes y de servicios determinadas en el artículo 194, previa autorización del organismo de control pertinente.

La identificación de las operaciones deberá constar en la autorización que expida el organismo de control, conforme lo dispuesto en el artículo 144.

Para realizar aquellas operaciones no determinadas en este Código deberán obtener la autorización de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

Las entidades financieras públicas, antes del inicio de operaciones, deberán obtener del organismo de control el respectivo permiso de funcionamiento, de acuerdo con el trámite que se establezca para el efecto” (el subrayado me corresponde).

A su vez, el inciso primero del artículo 144 del COMF dispone:

“La Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, en el ámbito de sus respectivas competencias, autorizarán a las entidades del sistema financiero nacional el ejercicio de actividades financieras. En la autorización indicada, se determinará las operaciones activas, pasivas, contingentes y de servicios financieros que podrán ejercer las entidades, por segmentos, de acuerdo con su objeto social, línea de negocio, especialidades, capacidades y demás requisitos y condiciones que para el

efecto establezca la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera” (El subrayado me pertenece).

Por su parte, el artículo 194 del COMF¹² detalla las operaciones financieras activas, pasivas, contingentes y de servicios que pueden realizar las entidades financieras públicas, sujetas a la autorización del organismo de control competente.

En cuanto a los ingresos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, “IESS”), el cuarto inciso del artículo 16 de la LSS dispone que, estarán conformados, entre otros, de las “utilidades de inversiones”, que no podrán “gravarse bajo ningún concepto, ni destinarse a otros fines que a los de su creación y funciones”. En tal virtud, al tenor de lo dispuesto por el artículo

¹² COMF, Libro I. “Art. 194.- Operaciones. Las entidades financieras podrán realizar las siguientes operaciones, de conformidad con la autorización que le otorgue el respectivo organismo de control:

1. Sector financiero público y privado:

a. Operaciones activas:

1. Otorgar préstamos hipotecarios y prendarios, con o sin emisión de títulos, así como préstamos quirografarios y cualquier otra modalidad de préstamos que autorice la Junta;
 2. Otorgar créditos en cuenta corriente, contratados o no;
 3. Constituir depósitos en entidades financieras del país y del exterior;
 4. Negociar letras de cambio, libranzas, pagarés, facturas y otros documentos que representen obligación de pago creados por ventas a crédito, así como el anticipo de fondos con respaldo de los documentos referidos;
 5. Negociar documentos resultantes de operaciones de comercio exterior;
 6. Negociar títulos valores y descontar letras documentarias sobre el exterior o hacer adelantos sobre ellas;
 7. Adquirir, conservar y enajenar, por cuenta propia o de terceros, títulos emitidos por el ente rector de las finanzas públicas y por el Banco Central del Ecuador;
 8. Adquirir, conservar o enajenar, por cuenta propia, valores de renta fija, de acuerdo a lo previsto en la Ley de Mercado de Valores, y otros títulos de crédito establecidos en el Código de Comercio y otras leyes, así como valores representativos de derechos sobre estos;
 9. Adquirir, conservar o enajenar contratos a término, opciones de compra o venta y futuros; podrán igualmente realizar otras operaciones propias del mercado de dinero, de conformidad con lo establecido en la normativa correspondiente;
 10. Efectuar inversiones en el capital de una entidad de servicios financieros y/o una entidad de servicios auxiliares del sistema financiero para convertirlas en sus subsidiarias o afiliadas;
 11. Efectuar inversiones en el capital de entidades financieras extranjeras, en los términos de este Código; y,
 12. Comprar o vender minerales preciosos.
 13. Invertir, por cuenta propia, en fondos de inversión, de acuerdo a lo previsto en la Ley de Mercado de Valores.
- Todas las operaciones activas se acreditarán a través del sistema nacional de pagos mediante transferencia electrónica de fondos u otros medios de pago electrónicos.

b. Operaciones pasivas:

1. Recibir depósitos a la vista;
2. Recibir depósitos a plazo;
3. Recibir préstamos y aceptar créditos de entidades financieras del país y del exterior;
4. Actuar como originador de procesos de titularización con respaldo de la cartera de crédito hipotecaria, prendaria o quirografaria, propia o adquirida; y,
5. Emitir obligaciones de largo plazo y obligaciones convertibles en acciones garantizadas con sus activos y patrimonio; estas obligaciones se registrarán por lo dispuesto en la Ley de Mercado de Valores.

c. Operaciones contingentes:

1. Asumir obligaciones por cuenta de terceros a través de aceptaciones, endosos o avales de títulos de crédito, el otorgamiento de garantías, fianzas y cartas de crédito internas y externas, o cualquier otro documento; y,
2. Negociar derivados financieros por cuenta propia.

d. Servicios:

1. Efectuar servicios de caja y tesorería;
2. Actuar como emisor u operador de tarjetas de crédito, de débito o tarjetas de pago;
3. Efectuar cobranzas, pagos y transferencias de fondos, así como emitir giros contra sus propias oficinas o las de entidades financieras nacionales o extranjeras;
4. Recibir y conservar objetos, muebles, valores y documentos en depósito para su custodia y arrendar casilleros o cajas de seguridad para depósitos de valores; y,
5. Efectuar por cuenta propia o de terceros, operaciones con divisas, contratar reportos y emitir o negociar cheques de viajero.

(...)

La definición y las acciones que comprenden las operaciones determinadas en este artículo serán reguladas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

Las entidades financieras, para todas las operaciones que efectúen, deberán contar con la tecnología crediticia y de servicios adecuada.”

61 ibídem, dichas inversiones y operaciones financieras se realizan a través del mercado financiero, distinguiendo las inversiones privativas¹³ y las inversiones no privativas.

Respecto de las inversiones no privativas, el segundo inciso del mencionado artículo 61 dispone: *“En sus inversiones no privativas, el IESS podrá acogerse a las disposiciones de la Ley de Mercado de Valores, en las mismas condiciones autorizadas a las entidades del sector privado”*.

Como se mencionó en la primera sección del presente, el artículo 4 de la LBIESS, y el segundo inciso del primer artículo innumerado del Capítulo II *“Banca de Inversión”* de la LMV¹⁴, prevén que, solamente el BIESS para cumplir su objeto, y las casas de valores, podrán realizar actividades de banca de inversión. Mientras la LMV determina las facultades de la banca de inversión, el referido artículo 4 incluye entre ellas las inversiones a través del mercado de valores de la siguiente manera:

“Art. 4. Operaciones.- Para el cumplimiento de su objeto, el Banco podrá realizar operaciones de banca de inversión y las determinadas en la presente Ley, de conformidad con lo dispuesto en la reglamentación emitida para el efecto.

4.1 Podrá efectuar las siguientes operaciones de banca de inversión:

4.1.1 Inversiones a través de los instrumentos que ofrece el mercado de valores para el financiamiento a largo plazo de proyectos públicos y privados, productivos y de infraestructura que generen rentabilidad financiera, valor agregado y nuevas fuentes de empleo, para impulsar el desarrollo socio económico del país;

4.1.2 Inversiones en el mercado de valores en títulos de renta fija o variable a través del mercado primario y secundario; y,

4.1.3 Estructurar, impulsar y promover proyectos de inversión. (...)” (Énfasis añadido)

Es decir que, respecto al BIESS, las operaciones y actividades financieras que puede realizar están reguladas en forma general por el COMF Libro I y de manera específica por la LSS la LMV, la LBIESS y la Sección X de la Codificación JPRFM.

De las normas analizadas se aprecia que: *i)* en materia de inversiones el BIESS se sujeta a la CRE, a la LSS, a la Ley BIESS, al COMF Libros I y II, así como a la normativa, resoluciones y disposiciones expedidas por los organismos de control, por la JPRFM, sus Estatutos y, los reglamentos aprobados por el directorio del BIESS; *ii)* el BIESS realiza inversiones privativas, como el otorgamiento de créditos hipotecarios y quirografarios a los afiliados, e inversiones no privativas, como las operaciones de banca de inversión, encontrándose facultado para utilizar instrumentos del mercado de valores, incluidos los fideicomisos mercantiles; *iii)* el BIESS puede efectuar operaciones activas, pasivas, contingentes y de servicios previstas en el artículo 194 del COMF, previa autorización del organismo de control correspondiente, conforme al artículo 144 del mismo cuerpo legal; *iv)* la SB autorizará al BIESS el ejercicio de actividades financieras, en el ámbito de sus competencias, que serán ejercidas por segmentos, en atención a su objeto social, línea de negocio, especialidades y demás requisitos y condiciones que establezca la JPRFM; y, *v)*

¹³ LSS, *“Art. 62.- INVERSIONES PRIVATIVAS DEL IESS.- Son inversiones privativas del IESS los préstamos hipotecarios y quirografarios a sus afiliados, las colocaciones financieras de las Cuentas de Menores Beneficiarios del IESS, los recursos asignados al servicio público del Monte de Piedad, las operaciones de descuento de títulos hipotecarios cuando se trate de operaciones con los afiliados del IESS, y la adquisición, conservación y enajenación de bienes raíces, con recursos de los fondos de pensiones, para fines de capitalización de las reservas técnicas del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional creado en el Libro Segundo de esta Ley.”*

¹⁴ *Capítulo agregado a la LMV por la Ley Orgánica para el Fortalecimiento y Optimización del Sector Societario y Bursátil, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 249 de 20 de mayo de 2014.*



las operaciones y actividades financieras ejecutables por el BIESS, de conformidad con sus competencias, se encuentran taxativamente establecidas en las normas analizadas, así como las condiciones de autorización de las mismas por los entes de control determinados, se prevé también la posibilidad de autorización de otras operaciones financieras mediante el respectivo trámite y autorización por parte de la JPRFM.

2.3. Diversificación de objetos y entes de control en las operaciones financieras del BIESS.

El artículo 204 de la CRE determina en su segundo inciso que la Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades del sector público y de personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público. El tercer inciso de la misma norma prescribe que dicha Función estará conformada por “(...) *La Contraloría General del Estado y las superintendencias*”.

El artículo 211 de la CRE dispone que la CGE 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 (...)*”. Por tanto, al tenor de su artículo 212, sus funciones, además de las que determine la ley, son:

1. *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.*
2. *Determinar responsabilidades administrativas y civiles cupones e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado.*
3. *Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones.*
4. *Asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite*” (El subrayado me pertenece).

Con respecto a las superintendencias, el artículo 213 ibídem las define como organismos técnicos de *vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas*. Por tanto, las “*facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley*” (El subrayado me pertenece).

Así, con respecto a la CGE, el artículo 1 de la LOGGE determina que dicho cuerpo normativo establece y mantiene bajo su dirección el Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado, con la finalidad de “*examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de la visión, misión y objetivos de las instituciones del Estado y la utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos*” (el subrayado me pertenece).

Por su parte, el artículo 2 ibídem determina que sus disposiciones rigen para las instituciones del sector público previstas en los artículos 225 y 315 de la CRE, así como para las personas jurídicas de derecho privado señaladas en el artículo 211 de la CRE. El segundo inciso de la misma norma prescribe:



“No estarán sujetas al control de la Contraloría General del Estado, las personas jurídicas de derecho privado que formen parte del Sistema Financiero Nacional, con participación accionaria del Estado, en tanto no administren directamente recursos públicos provenientes del Presupuesto General del Estado, y se encuentren sometidas a la supervisión y control de la Superintendencia de Bancos, conforme al Código Orgánico Monetario y Financiero. Sin embargo, si estará sujeto al control de la Contraloría General del Estado las actuaciones u obligaciones que realicen los accionistas que sean entidades públicas” (El subrayado me pertenece).

Es conveniente destacar que, al tenor del artículo 3 ibídem, son recursos públicos todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y sus instituciones indistintamente de la fuente de la que procedan. El segundo inciso de esta disposición:

“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 (...) sean transferidos a personas naturales o personas jurídicas de derecho privado, de conformidad con la ley” (El subrayado me pertenece).

Así, en relación con la ejecución del sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, el artículo 6 ibídem prescribe que, ésta se realizará por medio del control interno, de responsabilidad administrativa de cada institución del Estado; y, el control externo que a su vez contempla “a. El que compete a la Contraloría General del Estado; y, b. El que ejerzan otras instituciones de control del Estado en el ámbito de sus competencias” (El subrayado me pertenece).

El artículo 8 ibídem establece que, mediante el sistema de control, fiscalización y auditoría se examinarán verificarán y evaluarán “las siguientes gestiones: administrativa, financiera, operativa; (...) de las instituciones del Estado y la actuación de sus servidores. La misma norma agrega que, en la evaluación de estas gestiones “se aplicarán los indicadores de gestión institucional y de desempeño y se incluirán los comentarios sobre la legalidad, efectividad, economía y eficiencia de las operaciones y programas evaluados” (Énfasis me corresponde).

Concordante, el artículo 18 ibídem determina, con respecto al control externo que realizará la CGE, que éste se ejercerá mediante la auditoría gubernamental y el examen especial, utilizando normas nacionales e internacionales y técnicas de auditoría. El segundo inciso de dicha regla ordena: Concordantemente, el artículo 18 ibídem determina que el control externo a cargo de la CGE se ejercerá mediante auditoría gubernamental y examen especial, con sujeción a normas nacionales e internacionales y técnicas de auditoría. El segundo inciso de dicha disposición señala:

“La auditoría gubernamental realizada por la Contraloría General del Estado, consiste en un sistema integrado de asesoría, asistencia y prevención de riesgos que incluye el examen y evaluación críticos de las acciones y obras de los recursos públicos”.

En este contexto, el artículo 19 ibídem, con respecto al examen especial determina que: “(…) verificará, estudiará y evaluará aspectos limitados o de una parte de las actividades relativas a la gestión financiera, administrativa, operativa y medio ambiental (...) y formulará el

pe

correspondiente informe que deberá contener comentarios, conclusiones y recomendaciones” (El subrayado me pertenece).

Adicionalmente, el numeral 4 del artículo 31 y 42 de la LOCGE circunscriben la actuación de este organismo técnico al control, fiscalización y auditoría de las gestiones **administrativa, financiera y operativa** bajo criterios de legalidad, efectividad, economía y eficiencia. Por su parte, en la materia que nos ocupa, el artículo 306 de la LSS ratifica que la CGE ejercerá control sobre los recursos de las entidades del sistema de seguridad social.

En tal contexto es oportuno considerar que, de conformidad con la LSS, las inversiones que se realizan con recursos de la seguridad social, así como las utilidades que se obtengan, son ingresos de la seguridad social y tienen el carácter de recursos públicos, distintos a los del fisco, *“cuya administración está sujeta a la regulación, supervisión y vigilancia de los organismos de control, según el artículo 306 de la LSS”*, conforme ha concluido esta procuraduría en pronunciamiento contenido en oficio No. 12394 de 4 de febrero de 2021. En similar sentido, en oficio No. 09894 de 16 de octubre de 2009 esta Procuraduría expuso:

“(…) los fondos previsionales que el ISSFA administra, comparten la naturaleza de fondos previsionales públicos que el artículo 372 de la Constitución reconoce en forma expresa y general a todos los fondos y reservas de la seguridad social, que son recursos distintos a los del Fisco, y que están destinados a satisfacer las prestaciones que la seguridad social (militar en este caso) otorga a sus beneficiarios, sin que su naturaleza varíe por el origen o fuente pública, privada o mixta del que provengan, ni por efectos de su inversión sujeta a normas de Derecho Público” (Énfasis añadido).

Por otro lado, con respecto a la SB, además del marco constitucional referido al inicio de esta sección, el artículo 60 del COMF dispone como su finalidad velar por la estabilidad, solidez, solvencia y seguridad del sector financiero público, para lo cual *“efectuará la vigilancia, auditoría, intervención, control y supervisión de las actividades financieras que ejercen las entidades del sistema financiero nacional”* con los propósitos y fines establecidos en dicho artículo (El subrayado me pertenece).

Asimismo, el numeral 1 del artículo 62 ibídem prescribe como función de la SB la siguiente:

“1. Ejercer la vigilancia, auditoría, control y supervisión del cumplimiento de las disposiciones de este Código y de las regulaciones dictadas por la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria, en lo que corresponde a las actividades financieras ejercidas por las entidades que conforman los sectores financieros público y privado;” (El subrayado me pertenece).

Por su parte, el artículo 387 del COMF Libro I determina:

“La Superintendencia de Bancos tendrá a su cargo el control de las actividades financieras de las entidades del sector financiero público, con excepción de la entidad financiera pública a la que se refiere la Ley de Economía Popular y Solidaria (…)” (El subrayado me pertenece).

Así, el artículo 388 ibídem prescribe que los ámbitos de control entre superintendencias y CGE **estarán expresamente diferenciados**, evitando conflictos de competencia. En caso de existir



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

17299

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

BANCO DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL
0009737-2025
Página. 15

conflictos de competencia, en materia de control de las entidades financieras públicas, éstos “serán resueltos por la Corte Constitucional”.

En consecuencia, el segundo inciso de la precitada norma dispone que “los actos de control, fiscalización, vigilancia y auditoría, así como las verificaciones, exámenes, evaluaciones, recomendaciones y resultados” que se hayan obtenido fuera del ámbito y competencia de cada organismo de control “serán nulos de pleno derecho, careciendo de eficacia jurídica”.

En adición, el inciso tercero de la referida norma ratifica que, la CGE ejercerá el control externo de conformidad con la LOCGE, sin embargo, añade que dicho control se realizará “exclusivamente en el uso de recursos públicos en la gestión administrativa de las entidades del sector financiero público”. Al tenor del mismo inciso, este control “no tiene alcance ni abarca las actividades financieras que ejecuta el sector financiero público”.

Lo anterior resulta consecuente con lo dispuesto por el artículo 18 de la LBIESS, citado al inicio del presente y, que condiciona la sujeción al control y supervisión del BIESS a la SB y a la SCVS, a la naturaleza de las actividades detalladas en su artículo 4, conforme se detalló igualmente en la primera sección del presente.

Concordante, el artículo 19 de la LBIESS determina que, el BIESS tendrá una unidad de auditoría interna encargada de las funciones de su control interno y que, “Colaborará con la Superintendencia de Bancos para el ejercicio del control y supervisión del Banco”. Por su parte el artículo 20 ibídem, en cuanto a la auditoría externa, prescribe que el BIESS contará con una firma de auditoría externa, que hará las veces de comisario y “desempeñará sus funciones de conformidad con las normas que expida la Junta Bancaria y la Superintendencia de Bancos”.

Asimismo, de conformidad con el artículo 194 del COMF Libro I, contenido en la Sección 5 “De las operaciones”, Capítulo 3 “Disposiciones comunes para el sistema financiero nacional”, prescribe la tipología de operaciones activas, pasivas, contingentes, y servicios para el sector financiero público y privado.

Las referidas operaciones podrán realizarse por parte de las entidades financieras públicas, **previa autorización del órgano de control pertinente, que, conforme los incisos primero y segundo del artículo 383 y 144 ibídem, le corresponde a la SB, y, para operaciones no determinadas en el COMF, dichas entidades financieras públicas deberán obtener la autorización de la JPRMF.**

Por otro lado, es conveniente considerar nuevamente lo dispuesto por el artículo 4.1 de la LBIESS, que dispone que el BIESS, en los negocios fiduciarios constituidos o por constituirse, podrá realizar las actividades prescritas en los numerales de dicho artículo, mientras se establece el control privativo de dichos negocios, en los que el BIESS participe como constituyente, constituyente adherente o beneficiario, a favor de la SB.

Lo anterior es ratificado por los artículos 80 y 81 de la Sección X de la Codificación JPRMF confieren competencia a la SB, según se aprecia de sus textos que, en su orden, disponen lo siguiente:

“Art. 80.- La Superintendencia de Bancos aplicará a las inversiones que el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social realice a través de fideicomisos mercantiles,

los mismos principios sobre control financiero aplicables a los activos que conforman el fideicomiso”.

“Art. 81.- Los fideicomisos mercantiles constituidos por el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social deberán estar inscritos en el Registro de Mercado de Valores y contar con auditoría externa que la efectuará una firma calificada por la Superintendencia de Bancos.” (Énfasis me corresponde).

El artículo 109 de la LMV define al fideicomiso mercantil como un patrimonio autónomo, esto es un *“conjunto de derechos y obligaciones afectados a una finalidad”*. Según la misma norma, mediante el contrato de fideicomiso mercantil, el constituyente transfiere de manera temporal e irrevocable la propiedad de bienes al fideicomiso, que goza de personalidad jurídica y es administrado por la fiduciaria; a la fiduciaria corresponde la representación legal del fideicomiso y su gestión se orienta a cumplir *“con las finalidades específicas instituidas en el contrato de constitución, bien en favor del propio constituyente o de un tercero llamado beneficiario”*. La misma norma agrega:

“El patrimonio autónomo (fideicomiso mercantil), no es, ni podrá ser considerado como una sociedad civil o mercantil, sino únicamente como una ficción jurídica capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones a través del fiduciario, en atención a las instrucciones señaladas en el contrato.”

En esa línea, el artículo 118 de la LMV prevé que el patrimonio autónomo que se origina en virtud del contrato de fideicomiso mercantil es distinto de los patrimonios individuales del constituyente, del fiduciario y beneficiario, así como de otros fideicomisos mercantiles que mantenga el fiduciario.

Así, cuando se traten de fideicomisos mercantiles o encargos fiduciarios en los que el BIESS no sea el administrador (sino que éstos son administrados o manejados por una administradora de fondos y fideicomisos), la autorización correspondiente, así como los negocios fiduciarios referidos, están sometidos a la supervisión y control de la SCVS de conformidad con los artículos 97, 98 y 130 de la LMV.

De lo analizado a lo largo del presente documento se desprende que: i) la Función de Transparencia y Control Social está conformada, entre otras, por la CGE y superintendencias, con sus respectivas competencias a efectos del control que realizan a las entidades del sector público; ii) la CGE, como organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control, ejerce dichas competencias con respecto a la utilización de recursos estatales y a la consecución de objetivos de las instituciones del Estado, especialmente a las gestiones administrativa, financiera y operativa; iii) para tal efecto, la CGE, dirige el sistema de control administrativo compuesto por auditoría interna, externa y control interno de las entidades del sector público, determinando responsabilidades administrativas, civiles y penales, en los aspectos y gestiones sujetos a su control, a través de la auditoría gubernamental y el examen especial; iv) no están sujetos al control de la CGE las instituciones que estén sujetas a otras instituciones de control del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias o cuando la ley disponga en contrario; v) a la SB le corresponde la vigilancia, auditoría, intervención, control supervisión de las actividades financieras que ejercen las entidades del sistema financiero público, con base en las disposiciones del COMF, LMV, LSS y las regulaciones de la JPRFM y demás normativa pertinente; vi) por tanto, el COMF prescribe que los ámbitos de control entre la CGE y las superintendencias estarán



expresamente diferenciados, a efectos de evitar conflictos de competencia en materia de control, que en caso de ocurrir, serán resueltos por la Corte Constitucional por lo que, todo acto de control, fiscalización, vigilancia y auditoría, así como exámenes, evaluaciones, recomendaciones y resultados, que se hayan obtenido fuera de las competencias de cada organismo de control, serán nulos de pleno derecho y carecen de eficacia jurídica; vi) en igual sentido, el COMF especifica el ámbito de competencia de la CGE en cuanto a control externo con base en su ley, exclusivamente al uso de recursos públicos en la gestión administrativa de las entidades del sector financiero público; vii) el COMF determina la tipología de operaciones financieras permitidas a las entidades del sector financiero público, que deberán ser autorizadas por la SB, o, en caso de no constar en dicha tipología, por la JPRMF; viii) en cuanto a inversiones y actividades financieras en negocios fiduciarios constituidos y por constituirse, el BIESS podrá realizar aquellas dispuestas en el artículo 4.1 del COMF, cuyo control privativo se atribuye a la SB, si su participación es como constituyente, constituyente adherente o beneficiario; y, iv) la SCVS ejerce sus competencias de control y demás actividades inherentes en los casos en que los fideicomisos mercantiles o encargos fiduciarios son administrados por una administradora de fondos y fideicomisos y no por el BIESS.

3. Pronunciamiento. -

Del análisis efectuado se desprende que, de acuerdo con los artículos 387 y 388 del COMF, así como en atención al artículo 306 de la LSS, los ámbitos de control, en relación con el numeral 4.1 del artículo 4 y 18 de la LBIESS, entre la SB y CGE están expresamente diferenciados. Por un lado, a la CGE – de conformidad con su ley orgánica – le corresponde ejercer el control y demás actividades inherentes a sus funciones, exclusivamente en el uso de recursos públicos en la gestión administrativa de las entidades del sector financiero público; este control no tiene alcance ni abarca las actividades financieras que ejecuta el sector financiero público. Por otro lado, el BIESS puede realizar los negocios fiduciarios establecidos en su Ley de creación; y, para el efecto, la SB realizará – de manera privativa – el control de aquellos en los que el BIESS participe como constituyente, constituyente adherente o beneficiario.

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

Abg. Luis Alberto Cabezas-Klaere
Superintendente de Compañías, Valores y Seguros

Econ. Roberto Romero von Buchwald
Superintendente de Bancos

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

Manual de Defensa Jurídica del Estado

Descárgalo aquí:



www.pge.gob.ec