



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

PRONUNCIAMIENTOS PGE

Septiembre 2024

Presentación

Sistema de Consultas Absueltas

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

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

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

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

A fin de promover la transparencia del trabajo institucional, facilitar el acceso de los usuarios y contribuir al respeto del principio de legalidad que rige en Derecho Público, la PGE pone a disposición de la ciudadanía los pronunciamientos emitidos durante el mes de septiembre de 2024 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	4-sep-24	UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS - ESPE ADQUISICIÓN DE PASAJE AÉREOS	4
2	11-sep-24	PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR INHABILIDAD PARA EJERCER CARGO PÚBLICO	15
3	12-sep-24	EMPRESA PÚBLICA HIDROEQUINOCCIO APLICACIÓN DE TARIFAS POR EL USO Y APROVECHAMIENTO DE AGUA	22
4	12-sep-24	CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO NEGOCIACIÓN DE BONOS DE ENTIDADES EXTRANJERAS	34
5	13-sep-24	MINISTERIO DEL DEPORTE PROHIBICIÓN PARA EL EJERCICIO DE CARGO PÚBLICO	42
6	16-sep-24	PARQUE NACIONAL GALÁPAGOS PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	50
7	17-sep-24	MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, COMERCIO EXTERIOR, INVERSIONES Y PESCA DICTAMEN PREVIO A LA SUSCRIPCIÓN DE ADENDAS A LOS CONTRATOS DE INVERSIÓN	59

Oficio No. **08503**

Quito, DM, **04 SEP 2024**

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

De mi consideración:

Mediante oficio No. ESPE-REC-2024-0479-O, de 02 de julio de 2024, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado el día siguiente, se formuló la siguiente consulta:

“¿Al existir disposición reglamentaria, en el artículo 248.6 que genera confusión o es contraria a lo dispuesto en el artículo 6, número 18 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en cuánto al mejor Costo en Obras, o en Bienes o Servicios no normalizados, y al tratarse de la adquisición de pasajes aéreos de un bien/servicio no normalizado, solicito se indique qué disposición legal, corresponde aplicar para la adquisición de pasajes aéreos, toda vez que es imperante satisfacer la necesidad de dicho bien/servicio para la Universidad de las Fuerzas Armadas?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

- 1.1. A fin de contar con elementos de análisis, antes de atender la consultas, mediante oficio No. 07663, de 08 de julio de 2024, la Procuraduría General del Estado solicitó al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, “SERCOP”), que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta. Con oficio No. 07969, de 24 de julio de 2024, este organismo insistió en dicho requerimiento al SERCOP. El requerimiento de este organismo fue atendido por el Coordinador General de Asesoría Jurídica del SERCOP, con oficio No. SERCOP-CGAJ-2024-0192-OF, de 04 de agosto de 2024, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el día siguiente.
- 1.2. El informe jurídico contenido en memorando No. ESPE-UAJR-2024-0644-M, de 11 de junio de 2024, suscrito por el Coordinador Jurídico de la Universidad de las Fuerzas Armadas (en adelante, “ESPE”), citó los artículos 226, 288 y 425 de la

Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); número 18 del artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública² (en adelante, “LOSNCNCP”); 248.6, 248.7, 248.8, Disposiciones Transitorias Primera, Segunda y Tercera del Reglamento General a la LOSNCNCP³ (en adelante, “RGLOSNCNCP”); y, 309, 310, 311, 312 y 313 de la Resolución No. R.E-SERCOP-2023-0134⁴ que contiene la “Normativa Secundaria del Sistema Nacional de Contratación Pública -SNCNCP-” (en adelante, “Normativa Secundaria del SNCNCP”); con fundamento en los cuales analizó y concluyó:

“3. ANÁLISIS:

En virtud de la normativa expuesta, esta Unidad de Asesoría Jurídica procede a realizar el siguiente análisis:

3.1 La adquisición de pasajes aéreos es un servicio no normalizado, es decir cuyas características y condiciones, no se encuentran homologadas ni catalogadas.

3.2 En cuanto al mejor costo en obras, bienes y servicios no normalizados, como corresponde a la adquisición de pasajes aéreos, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública determina que para definir el mejor costo en obras, bienes y servicios no normalizados será la Oferta que ofrezca a la entidad las mejores condiciones presentes y futuras en los aspectos técnicos, financieros y legales, sin que el precio más bajo sea el único parámetro de selección. En todo caso, los parámetros de evaluación deberán constar obligatoriamente en los Pliegos.

3.3 Previo a la emisión de las reformas del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la adquisición de pasajes aéreos se realizaba con sustento en lo dispuesto en los artículos del 309 al 313, de la Normativa Secundaria, publicada el 03 de agosto de 2023, mediante Registro Oficial Suplemento Nro. 367, normativa que actualmente se encuentra vigente.

3.4 Por otro lado, con la emisión de las reformas al Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, mediante Decreto Ejecutivo No. 206, publicado en Registro Oficial Suplemento 524 de 22 de marzo de 2024, se expidieron reformas al proceso de contratación para la adquisición de pasajes aéreos nacionales e internacionales considerándose en estas reformas 4 mecanismos de adquisición de pasajes aéreos, siendo los siguientes:

- a) De forma directa con la aerolínea;*
- b) De forma directa a través de planes empresariales;*
- c) De forma directa en las plataformas virtuales; y,*
- d) Procedimientos de régimen común no normalizados, con la particularidad de que se deberá considerar el mejor costo a la oferta que garantice el mismo precio o un porcentaje de ahorro mayor del precio fijado para cada pasaje en una plataforma virtual de compra de pasajes.*

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

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

³ RGLOSNCNCP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 87 de 20 de junio de 2022.

⁴ Normativa Secundaria del SNCNCP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 367 de 3 de agosto de 2023.

08503

No obstante a lo expuesto, en las Disposiciones Transitorias de dicho cuerpo reglamentario, se otorga al ente rector de las compras públicas, Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), plazos máximos para: a) adecuación de la normativa (240 días), esto es noviembre de 2024; y, b) actualizar las herramientas electrónicas del portal (180 días), esto es septiembre de 2024.

3.5 En similar sentido en la Disposición Transitoria Tercera íbidem se dispone que hasta que el SERCOP publique los modelos de documentos precontractuales, contractuales y demás documentación mínima requerida para la realización de un procedimiento de contratación, al amparo de las disposiciones señaladas en el cuerpo reglamentario, señala que las entidades contratantes continuarán utilizando los modelos de pliegos vigentes.

3.6 Del análisis realizado, se desprende con claridad que los plazos otorgados al ente rector de las compras públicas para la aplicación de las nuevas disposiciones reglamentarias para la adquisición de pasajes aéreos nacionales e internacionales, no pueden ser aplicadas toda vez que se encuentra transcurriendo el plazo para dichas actualizaciones, adecuaciones o reformas.

3.7 Finalmente, es preciso indicar que lo dispuesto en el número 4 del artículo 248.6 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, a la presente fecha, se contrapone con lo determinado en el artículo 6 número 18 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, hecho que jurídicamente es improcedente, de conformidad con lo determinado en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador, artículo que trata respecto del orden jerárquico de aplicación de las normas, toda vez que si bien es cierto se contempla en dicho artículo que las entidades contratantes solo en el caso que no puedan aplicar los mecanismos determinados en los números 1, 2, 3 del artículo 248.6 del Reglamento a la LOSNCP, aplicarán los procedimientos de régimen común no normalizados, en el mismo artículo existen disposiciones que contravienen a la definición de mejor costo en obras, bienes o servicios no normalizados, constante en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, hecho que convierte a dicha disposición en inaplicable.

4. RECOMENDACIÓN:

En virtud del análisis realizado, y toda vez que el plazo otorgado al ente rector de las compras públicas se encuentra transcurriendo, esto es lo determinado en las disposiciones transitorias primera y segunda en cuanto a la adecuación de la normativa y herramientas tecnológicas, así como, lo relacionado con la disposición transitoria tercera en lo concerniente a los modelos de documentos; y por otro lado, tenemos lo dispuesto en el número 4 del artículo 248.6 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se contrapone con lo señalado en el artículo 6 número 18 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, hecho que jurídicamente es improcedente, de conformidad con lo determinado en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador y por tanto inaplicable.” (Énfasis corresponde al texto original).

- 1.3. Por su parte, el criterio jurídico del SERCOP, además de las normas señaladas por la entidad contratante, citó los artículos, número 17 del artículo 10 y 99 de la LOSNCP;



123 del Código Orgánico Administrativo⁵ (en adelante, “COA”); y en tal sentido concluyó lo siguiente:

“Los Bienes y servicios no normalizados son considerados como aquellos cuyas características o especificaciones técnicas no pueden llegar a estandarizarse u homologarse; y, en consecuencia, dichas características o especificaciones no llegan a ser homogéneas y comparables en igualdad de condiciones; es decir, que estos bienes y servicios cuentan con características más específicas que hacen que la adquisición de los mismos no dependa de exclusivamente del costo del bien o del servicio sino a través de aspectos relacionados a calidad y experiencia.

La adquisición de pasajes aéreos es considerada una adquisición de bienes y servicios no normalizados, en virtud de que, desde nuestro particular punto de vista, no es posible precisar de manera exacta la cantidad de tickets aéreos a adquirir, los destinos y los costos de ellos, toda vez que los costos se basan en aspectos de demanda por temporadas, promociones y destinos.

Mediante Decreto Ejecutivo Nro. 206 publicado en Registro Oficial Suplemento Nro. 524, de 22 de marzo de 2024, el señor Presidente Constitucional de la República del Ecuador, determinó la posibilidad para contratar pasajes aéreos por medio de la contratación directa con la aerolínea, o aplicando la suscripción de planes empresariales/corporativos, pudiendo, inclusive, la entidad contratante, utilizar cualquier medio de pago establecido por una entidad bancaria que faciliten la compra, por lo que, para tales efectos, se utilizarán exclusivamente la banca pública o los bancos privados en donde el Estado tenga la participación accionaria mayoritaria; y, también establece la compra directa de pasajes mediante las plataformas virtuales de adquisición de pasajes aéreos, para lo cual se implementarán en la entidad las acciones necesarias para facilitar cualquier medio de pago establecido por una entidad bancaria de pago exigido por la plataforma, para este efecto, se utilizarán exclusivamente la banca pública, o bancos privados en donde el Estado tenga la participación accionaria mayoritaria; y, finalmente, la adquisición de pasajes por intermedio de las agencias de viajes solo en caso de no poder aplicar los mecanismos anteriores.

Cada una de estas opciones pueden ser analizadas por las entidades contratantes de acuerdo a sus necesidades, siendo las entidades contratantes quienes determinarán bajo su responsabilidad el mejor mecanismo de adquisición de pasajes aéreos.

La normativa secundaria, en el artículo 311 establece la posibilidad de que los pasajes aéreos puedan contratarse a través de una a tres agencias de viajes, las cuales puedan brindar mayores ventajas a las entidades contratantes en tiempos y valores.

Respondiendo a la consulta: ‘¿Al existir disposición reglamentaria, en el artículo 248.6 que genera confusión o es contraria a lo dispuesto en el artículo 6, número 18 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en cuanto al mejor Costo en Obras, o en Bienes o Servicios no normalizados, y al tratarse de la adquisición de pasajes aéreos de un bien/servicio no normalizado, solicito se indique qué disposición legal, corresponde aplicar para la adquisición de pasajes aéreos, toda vez que es imperante satisfacer la necesidad de dicho bien/servicio para la Universidad de las Fuerzas Armadas?’, es criterio de este Servicio que la definición contenida en el artículo 6 numeral 18 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, busca

⁵ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 07 de julio de 2017.

*proporcionar a las entidades contratantes una guía o alcance de la expresión “**Mejor Costo en Obras, o en Bienes o Servicios No Normalizados**”, a efectos de que consideren al adquirir bienes y servicios no normalizados, ofertas con las mejores condiciones presentes y futuras en los aspectos técnicos, financieros y legales, sin que el precio sea el único parámetro de selección, siendo que, en cualquier caso los parámetros de evaluación deberá constar obligatoriamente en los pliegos, y el artículo 248.6 del Reglamento, establece mecanismos para la adquisición de pasajes aéreos, por lo que, corresponde de modo exclusivo a la entidad contratante el análisis y evaluación de parámetros necesarios para la contratación de pasajes, siendo la entidad la encargada de verificar lo más favorable para sí, para lo cual se deberá considerar o evaluar aspectos legales, financieros y técnicos además del costo del pasaje que adquiere, sin que necesariamente el costo sea el aspecto más importante o el único a evaluar.*

La presente respuesta se emite según lo dispuesto en el artículo 10 número 17 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, limitándose a la inteligencia y aplicación de la Ley, su Reglamento General de aplicación, y a la Normativa Secundaria del Sistema Nacional de Contratación Pública – SNCP, en consecuencia, no es facultad de este Servicio Nacional de Contratación Pública recomendar o emitir disposiciones sobre las acciones y/o decisiones que debe adoptar las entidades contratantes o proveedores del Estado, así mismo, el presente pronunciamiento se lo efectúa acorde a lo determinado en el artículo 123 del Código Orgánico Administrativo, por lo que, las conclusiones contenidas en el documento adjunto, procuran que la actuación administrativa respecto de la cual formula su solicitud, se ajuste a criterios de certeza y previsibilidad, no obstante, no implica autorización y/o aprobación de criterios de orden técnico, correspondiendo su verificación a las respectivas áreas y funcionarios a fin de precautelar los intereses institucionales.

No omito en recordarle que de conformidad con lo determinado en el tercer inciso del artículo 99 de la LOSNCP, la máxima autoridad de la entidad, los funcionarios o servidores que hubieren intervenido en cualquiera de las etapas de los procedimientos precontractuales de preparación, selección, contratación y en la ejecución misma de los contratos serán personal y pecuniariamente responsables por el incumplimiento de las disposiciones de la LOSNCP, su Reglamento General y demás normativa conexas” (el resaltado corresponde al texto original).

- 1.4. De lo expuesto, se observa que los criterios jurídicos analizados concuerdan en considerar la adquisición de pasajes aéreos como un servicio no normalizado. En contraste, la consultante sostiene que el artículo 248.6 del Reglamento General no es aplicable para la adquisición de pasajes aéreos, debido a que dicho artículo contraviene la definición de bienes y servicios no normalizados establecida en la LOSNCP.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que trata la consulta, el análisis abordará los siguientes puntos: i) Bienes y Servicios normalizados y no normalizados; y, ii) Mecanismos de adquisición de pasajes aéreos.



2.1. Bienes y Servicios, normalizados y no normalizados. -

La LOSNCP establece “los principios y **normas** para regular los procedimientos de contratación pública”, de acuerdo con su objeto y ámbito definido en su artículo 1. En este contexto, el artículo 4 ibídem contempla los principios para la aplicación de esa ley y de los contratos que de ella derivan, que son los de “**legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional**” (énfasis añadido).

En relación con el objeto de la consulta, el número 2 del artículo 6 de la LOSNCP define a los bienes y servicios normalizados como el “**Objeto de contratación cuyas características o especificaciones técnicas se hallen homologados y catalogados**” (énfasis añadido).

En este sentido, conforme la Disposición Transitoria Primera de la LOSNCP⁶, los “**bienes y servicios que se comercialicen en el mercado público serán normalizados**”, de forma excluyente y en el siguiente orden de prioridad: i) “la entidad competente encargada de la normalización⁷”; en su defecto, ii) “el Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP”; y, iii) “las entidades contratantes”.

En consecuencia, el Catálogo Electrónico registra los bienes y servicios normalizados por el SERCOP, y están “**publicados en el portal institucional para su contratación directa como resultante de la aplicación de convenios marco**”, de conformidad con la definición de Catálogo Electrónico prevista en el número 3 del artículo 6 de la LOSNCP.

Al efecto, el artículo 46 de la LOSNCP, obliga a las entidades contratantes a “**consultar el catálogo electrónico previamente a establecer procesos de adquisición de bienes y servicios**” (énfasis añadido); y, únicamente si los bienes o servicios no se encuentran catalogados, “(...) **se podrá realizar otros procedimientos de selección para la adquisición de bienes o servicios, de conformidad con la presente Ley y su Reglamento**”.

Los bienes y servicios homologados y catalogados por el SERCOP, que se encuentran en Catálogo Electrónico, son seleccionados mediante la modalidad de Convenio Marco y normalizados por el SERCOP en las “**Especificaciones técnicas o términos de referencia que constarán en las fichas técnicas**” que forman parte de la documentación necesaria para la publicación de este procedimiento de selección, conforme el artículo 97 del RGLOSNCP. Al respecto, el SERCOP ha publicado el Cuaderno de trabajo No. DCI-001-2018⁸ que contiene los criterios considerados por la Dirección de Compras Inclusivas del SERCOP para la viabilidad de catalogación de bienes o servicios.

⁶ Disposición agregada por la Ley Orgánica Reformatoria a la LOSNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 100 de 14 de octubre de 2013.

⁷ Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 587 de 29 de noviembre de 2021; “Art. 49.- El INEN es la entidad responsable de la normalización en el país, entendiéndose por esta a la actividad de aplicación voluntaria que establece soluciones para aplicaciones repetitivas o comunes, con el objeto de lograr un grado óptimo de orden en un contexto determinado. Sin perjuicio del carácter voluntario de las normas técnicas, las autoridades podrán requerir su observancia en un reglamento técnico para fines específicos” (el énfasis me corresponde).

⁸ <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/biblioteca/>

08503

Cuando los bienes o servicios no se encuentren en Catálogo Electrónico, la normalización de los bienes y servicios corresponde exclusivamente a las entidades contratantes, quienes deberán formular las especificaciones técnicas o términos de referencia para la adquisición de bienes o servicios normalizados, respectivamente. Esto guarda relación con el artículo 40 del RGLOSNCPE que define la normalización de bienes y servicios como el proceso mediante el cual las *“características o especificaciones técnicas han sido estandarizadas u homologadas por la entidad contratante; y, en consecuencia, dichas características o especificaciones son homogéneas y comparables en igualdad de condiciones”* (énfasis añadido).

Al efecto, los artículos 47 y número 2 del artículo 52.1 de la LOSNCP permiten a las entidades contratar bienes o servicios normalizados mediante los procedimientos de contratación por subasta inversa electrónica e ínfima cuantía.

Por otra parte, el número 8 del artículo 6 de la LOSNCP define al procedimiento de contratación por consultoría como *“la prestación de servicios profesionales especializados no normalizados”* (énfasis añadido). Este es el primer caso establecido en la Ley para un objeto de contratación de servicios no normalizados.

En esta línea de ideas, los números 2 del artículo 48, 3 del artículo 50, 1 del artículo 51, y 1 del artículo 52.1 de la LOSNCP, permiten la contratación de bienes o la prestación de servicios no normalizados mediante los procedimientos de contratación de licitación, cotización, menor cuantía e ínfima cuantía. Se infiere que los bienes y servicios no normalizados son aquellos cuyas características o especificaciones no pueden ser homogéneas o comparables en igualdad de condiciones, lo que corresponde definir a las entidades contratantes en la formulación de las especificaciones técnicas o términos de referencia.

Por lo tanto, con la finalidad de evaluar las ofertas en los procedimientos de contratación, los numerales 17 y 18 del artículo 6 de la LOSNCP define el mejor costo para la adquisición de bienes o servicios normalizados y no normalizados, de la siguiente forma:

*“17. Mejor Costo en Bienes o Servicios Normalizados: **Oferta** que cumpliendo con todas las especificaciones y requerimientos técnicos, financieros y legales exigidos en los documentos precontractuales, **oferte el precio más bajo.**”*

*18. Mejor Costo en Obras, o en Bienes o Servicios No Normalizados: **Oferta** que ofrezca a la entidad las mejores condiciones presentes y futuras en los aspectos técnicos, financieros y legales, **sin que el precio más bajo sea el único parámetro de selección.** En todo caso, los parámetros de evaluación deberán constar obligatoriamente en los Pliegos”* (énfasis añadido).

De lo analizado se concluye que: i) en los casos de adquisición de bienes o servicios que no se encuentren catalogados por el SERCOP, corresponde a las entidades contratantes normalizar los bienes o servicios a contratar, mediante la formulación de especificaciones técnicas o términos de referencia; ii) para la adquisición de bienes y servicios normalizados se pueden utilizar los procedimientos de ínfima cuantía y subasta inversa electrónica, los cuales permiten la evaluación de las ofertas de acuerdo con la definición

de mejor costo en bienes o servicios normalizados; y, *iii*) los bienes y servicios no normalizados son aquellos cuyas características no pueden ser homologadas por las entidades contratantes debido a que no son homogéneas ni comparables en igualdad de condiciones, lo que implica que presentan diferencias significativas que requieren una evaluación de ofertas acorde a la definición del mejor costo de bienes y servicios no normalizados.

2.2. Mecanismos de adquisición de pasajes aéreos.

El RGLOSNCNP en su Título IV “*DE LOS PROCEDIMIENTOS*”, Capítulo IV “*PROCEDIMIENTOS ESPECIALES*”, Sección Novena “*ADQUISICIÓN DE PASAJES AÉREOS NACIONALES E INTERNACIONALES*”, en sus artículos 248.6 al 248.8 trata los mecanismos de adquisición de pasajes aéreos, la contratación directa con aerolíneas y la contratación de planes empresariales/corporativos, a través de plataformas virtuales, y con agencias de viaje.

Por su parte, la Normativa Secundaria del SNCP, en su Título VI “*NORMAS COMUNES A LAS CONTRATACIONES DE BIENES Y/O SERVICIOS ESPECIALES*”, Capítulo II “*ADQUISICIÓN DE PASAJES AÉREOS NACIONALES E INTERNACIONALES*”, en sus artículos 309 al 313 trata los tipos de procedimientos para la contratación directa con líneas aéreas, contratación de pasajes aéreos con agencias de viaje y define las reglas para la adjudicación, contratación y adquisición de pasajes aéreos.

En este sentido, el artículo 248.6 del RGLOSNCNP, materia de la consulta, permite la adquisición de pasajes aéreos por los siguientes mecanismos:

- i) “*De forma directa con la aerolínea*”, a través del procedimiento precontractual previsto en el artículo 248.7⁹ de la norma *ibídem*;
- ii) “*De forma directa a través de la suscripción a planes empresariales/corporativos provistos por las aerolíneas, conforme a las directrices que emita el SERCOP*”, a través del procedimiento previsto en el artículo 248.8¹⁰ de la norma *ibídem*;

⁹ RGLOSNCNP, “Art. 248.7.- Contrato directo con la aerolínea.- Para el mecanismo de contratación previsto en el numeral 1 del artículo anterior, se observará el siguiente procedimiento precontractual:

1.- La máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado emitirá la resolución de inicio, aprobando el respectivo pliego y cronograma, e invitará a la aerolínea que brinde la o las rutas que la entidad requiera. Se podrá realizar un proceso de contratación individual por cada ruta requerida, considerando razones de necesidad institucional, oportunidad o conveniencia, debidamente justificadas.

2. Las invitaciones serán remitidas al correo que tenga registrada la aerolínea en el RUP, o serán entregadas físicamente. En las invitaciones se detallará el cronograma del proceso, y los requisitos de participación.

3. En el día y hora establecidos, se realizará una audiencia de preguntas, respuestas y aclaraciones, de la cual, se dejará constancia en la respectiva acta. 4. Presentadas y calificadas las ofertas, la entidad decidirá discrecionalmente la adjudicación a la aerolínea que más convenga a los intereses institucionales, siempre y cuando cumpla con todos los requisitos y permisos de funcionamiento, así como los requisitos de habilitación en contratación pública.

5. Una vez adjudicado, se suscribirá el contrato. En caso de que la entidad opte por entregar el 100% de anticipo, se requerirán las garantías respectivas, previo a la firma del contrato.

6. El descrito procedimiento se llevará a cabo directamente por la entidad contratante, y una vez suscrito el contrato reportará en el Portal de Compras Públicas la información relevante en la herramienta de “Publicación”, o, conforme las regulaciones que el SERCOP establezca”.

¹⁰ RGLOSNCNP, “Art. 248.8.- Contratación de planes empresariales/corporativos o a través de plataformas virtuales de adquisición de pasajes.- (Reformado por el Art. 48 Cap. V, Título II del D.E. 333, R.O. 600-3S, 15-VII-2024).- Para los mecanismos de contratación previstos en los numerales 2 y 3 del artículo 248.6, la entidad realizará la contratación directa con la aerolínea seleccionada, con la debida motivación y justificación de su decisión.

- iii) “De forma directa en las plataformas virtuales de adquisición de pasajes aéreos”, a través del procedimiento previsto en el artículo 248.8 de la norma ibídem;
- iv) “(...) a través de agencias de viaje, para lo cual aplicará los procedimientos de régimen común¹¹ no normalizados”.

Los mecanismos de adquisición de pasajes aéreos, nacionales o internacionales, de forma directa con la aerolínea previsto en el número 1 del artículo 248.6 del RGLOSNCPP puede realizarse mediante los siguientes procedimientos de contratación enlistados en el artículo 310 de la Normativa Secundaria del SNCP:

- a) *Ínfima Cuantía, siempre que se cumplan las condiciones previstas en esta normativa.*
- b) *Cuando solamente exista una aerolínea que cubra una ruta específica, se aplicará el procedimiento de régimen especial que corresponda; y,*
- c) *Si una misma ruta pudiera ser cubierta por varias aerolíneas, se aplicarán los procedimientos para adquisición de bienes y/o servicios **no normalizados**, en los casos en que correspondan” (énfasis añadido).*

En relación al mecanismo de adquisición de pasajes aéreos a “*través de la suscripción a planes empresariales/corporativos*”, previsto en el número 2 del artículo 248.6 del RGLOSNCPP, se indica que hasta la emisión del presente pronunciamiento el SERCOP no ha emitido las directrices de este mecanismo de contratación, ni ha evidenciado “(...) la coordinación necesaria con las aerolíneas para brindar lineamientos en estas contrataciones (...)”, en el informe jurídico descrito en los antecedentes.

Por otra parte, el mecanismo de adquisición de “*forma directa en plataformas virtuales de adquisición de pasajes aéreos*”, previsto en el número 3 del artículo 248.6 contempla que la entidad contratante implementará “*las acciones necesarias para facilitar cualquier medio de pago establecido por una entidad bancaria de pago exigido por la plataforma. Para este efecto, se utilizarán exclusivamente la banca pública, o bancos privados en donde el Estado tenga la participación accionaria mayoritaria*”.

Al efecto, para la aplicación del mecanismo mencionado ut supra, el primer inciso del artículo 248.8 del RGLOSNCPP enfatiza que esta contratación directa con la aerolínea seleccionada debe contar “*con la debida motivación y justificación de su decisión*”. En este sentido, es necesario mencionar que el numeral 9.2. del artículo 6 de la LOSNCPP que define la discrecionalidad en contratación pública, aclara que cuando la norma de contratación pública permita actuaciones discrecionales como la contratación directa por

Para efectuar el pago a través de estos mecanismos, la entidad podrá constituir un fondo o caja chica, conforme las regulaciones emitidas por el ente rector de las finanzas públicas, con la finalidad de que la entidad contratante cancele el valor de los pasajes aéreos de forma directa utilizando cualquier medio de pago que sea facilitado por la banca pública, o bancos privados en donde el Estado tenga la participación accionaria mayoritaria.

Los pasajes adquiridos solo serán en clase económica, está prohibido la adquisición de pasajes aéreos en clase ejecutiva.

El descrito procedimiento se llevará a cabo directamente por la entidad contratante, una vez adquirido el pasaje aéreo, se reportará mensualmente en el Portal de Compras Públicas la información relevante en la herramienta de “Publicación”, o, conforme las regulaciones que el SERCOP establezca”.

¹¹ RGLOSNCPP, “Art. 10.- Uso de herramientas informáticas.- Las entidades contratantes deben aplicar de manera obligatoria las herramientas informáticas para los siguientes procedimientos: (...) 2. **Procedimientos de Régimen Común:** a) Menor cuantía; b) Cotización; c) Licitación; d) *Ínfima cuantía* (...)” (el énfasis me corresponde).

plataformas virtuales, *“las mismas serán ejecutadas con racionalidad y objetividad en relación con los hechos y medios técnicos, buscando cumplir siempre con el fin que la norma persigue; evitando así convertirse en una actuación arbitraria o de desviación de poder”*.

El segundo inciso del referido artículo 248.8 ibídem, permite pagar los pasajes aéreos contratados de forma directa en plataformas virtuales de adquisición de pasajes aéreos, mediante la constitución de un *“fondo o caja chica, conforme las regulaciones emitidas por el ente rector de las finanzas públicas”*.

Al efecto, el Ministerio de Economía y Finanzas, expidió el Acuerdo Ministerial No. 103¹², que contiene la *“Normativa Técnica del Sistema Nacional de las Finanzas Públicas – SINFIP”* (en adelante, *“Normas Técnicas SINFIP”*) que en su norma NTT5. *“ANTICIPOS DE FONDOS”*, *“Definiciones”* numeral 4 define a los *“Fondos”* como: *“(…) recursos financieros entregados en calidad de anticipos destinados a cubrir pagos que por razones debidamente justificadas no pueden realizarse a través de la gestión normal de la entidad”*.

Los Fondos se dividen en: i) Fondos de Reposición: son los fondos de caja chica y fondos rotativos, están sujetos al proceso de rendición, reposición, liquidación, cierre y devolución de saldos; y, ii) Fondos a Rendir Cuentas: son los fondos de anticipos de viáticos y fondos específicos creados para un fin determinado; y, están sujetos a rendición, cierre y devolución de saldos cuando se cumple con el objetivo para el que fue creado, acorde a la definición prevista en los números 5 y 6 de la norma NTT5.

Finalmente, el número 4 del artículo 248.6 del RGLOSNCNP permite la adquisición de pasajes aéreos nacionales e internacionales a través de agencias de viaje *“para lo cual aplicará los procedimientos de régimen común no normalizados”*; lo que reitera el artículo 311 de la Normativa Secundaria del SNCP.

De lo analizado se concluye que: i) los mecanismos de adquisición de pasajes aéreos previstos en los numerales 1 y 4 del artículo 248.6 del RGLOSNCNP corresponden a la posibilidad de contratar con la aerolínea y agencias de viaje, respectivamente, mediante procedimientos de contratación para bienes y servicios no normalizados, lo cual guarda concordancia con los artículos 310 y 311 de la Normativa Secundaria del SNCP; ii) hasta el momento, el SERCOP no ha emitido directrices específicas para la contratación de planes empresariales/corporativos, las cuales son necesarias para contratar por este mecanismo; y, iii) la adquisición mediante plataformas virtuales requiere la implementación de mecanismos de pago específicos y debe cumplir con las regulaciones de finanzas públicas previstas en la Normas Técnicas SINFIP. La contratación debe estar debidamente motivada y justificada para evitar arbitrariedades.

¹² Normativa Técnica SINFIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 381 de 26 de noviembre de 2014.

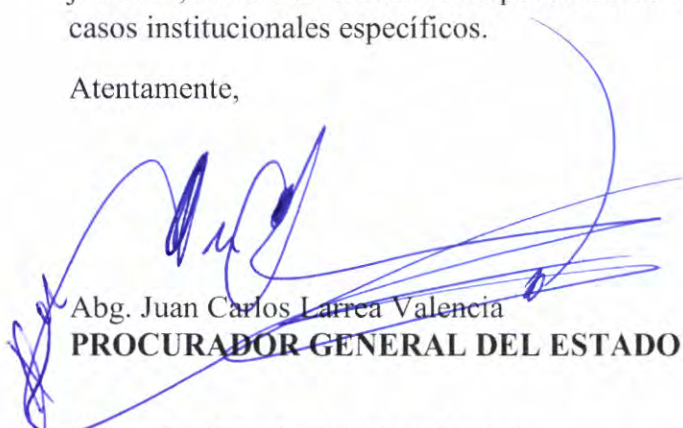
3. Pronunciamiento. -

08503

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de conformidad con los artículos, 4, numeral 18 del artículo 6 de la LOSNCP; y, artículo 248.6 del RGLOSNCP, la adquisición de pasajes aéreos con aerolíneas o agencias de viaje, puede realizarse mediante procedimientos de contratación para servicios no normalizados de acuerdo con los artículos 310 y 311 de la Normativa Secundaria del SNCP. Así, corresponde a la entidad contratante establecer, en los términos de referencia, los parámetros de calificación necesarios para evaluar las ofertas y determinar el mejor costo para este tipo de procedimientos, sin perjuicio de que éste último no sea el único parámetro a tomarse en cuenta para la selección. Lo dicho, al margen de los mecanismos de adquisición previstos en los numerales 2 y 3 del artículo 248.6 del RGLOSNCP, que permiten la adquisición de pasajes aéreos de forma directa con las aerolíneas a través de otras modalidades.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Ing. Deborah Cristine Jones Faggioni
Directora General del Servicio Nacional de Contratación Pública

Oficio N° 08636

Quito, D.M., 11 de septiembre de 2024

Señor

José Julio Neira Hanze

**SECRETARIO GENERAL DE INTEGRIDAD PÚBLICA
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. PR-SGIP-2024-0350-O, de 05 de septiembre de 2024, ingresado en la Procuraduría General del Estado al día siguiente, en su calidad de Secretario General de Integridad Pública de la Presidencia de la República del Ecuador¹, se formuló la siguiente consulta:

“Un servidor público que, luego del correspondiente sumario administrativo, hubiera sido destituido en virtud de la causal prevista en la letra b) del artículo 48 de la LOSEP, ¿puede continuar ejerciendo otro cargo público (del cual no ha sido destituido) o se encuentra inhabilitado para ejercer dicho cargo de conformidad con lo previsto en los artículos 15 y 49 de la Ley Orgánica del Servicio Público y el numeral 3 del artículo 12 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2023-067?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

- 1.1. A fin de contar con elementos de análisis, antes de atender sus consultas, mediante oficios No. 08567 y No. 08568, de 6 de septiembre de 2024, la Procuraduría General del Estado solicitó a la Contraloría General del Estado (en adelante, “CGE”); y, al Ministerio del Trabajo (en adelante “MDT”), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de la consulta.
- 1.2. Los requerimientos de este organismo fueron atendidos, en su orden: i) por la Ministra del Trabajo mediante oficio No. MDT-MDT-2024-0685-O, de 09 de septiembre de 2024, recibido el mismo día; y, ii) por el Director Nacional Jurídico, encargado, de la CGE con oficio No. 419-DNJ-2024, de 10 de septiembre de 2024, ingresado al día siguiente.
- 1.3. El informe jurídico contenido en memorando No. PR-CGJ-2024-0364-M, de 05 de septiembre de 2024, suscrito por el Coordinador General Jurídico de la Presidencia de la República, remitido adjunto al memorando No. PR-SGAP-2024-0215-M, de la misma

¹ De acuerdo con el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 175, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 530 de 3 de septiembre de 2021 y su última reforma publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 600, de 15 de julio de 2024, “La máxima autoridad de cada una de estas Secretarías tendrá el rango de Ministro de Estado”.

fecha, citó en lo principal los artículos 226, 227, 229 y 233 de la Constitución de la República del Ecuador² (en adelante “CRE”); 5 letras b), c) y f), 12, 15, 44, 48 letra b) y la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica del Servicio Público³ (en adelante “LOSEP”); 3, 21, 89 y 133 del Reglamento General a la LOSEP⁴ (en adelante, “RGLOSEP”); y, 9, 10 y 12 numerales 1, 2 y 3 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2023-067⁵ que contiene la “NORMA PARA EL REGISTRO Y REHABILITACIÓN DE PROHIBICIONES, INHABILIDADES E IMPEDIMENTOS LEGALES PARA DESEMPEÑAR CARGO PÚBLICO” (en adelante, “Norma para el Registro de Inhabilidades”), con fundamento en los cuales concluyó lo siguiente:

“4. Conclusión.

1. La destitución, como sanción administrativa, puede darse a consecuencia de la configuración de cualquiera de las causales plasmadas en el artículo 48 de la LOSEP, entre las que se encuentra el abandono injustificado del trabajo por más de tres días consecutivos.

2. El servidor público que haya sido legalmente destituido se encuentra inhabilitado por el período de dos años para ejercer otro cargo público. Asimismo, en caso de que dicho funcionario preste servicios paralelamente en otra institución pública (como el caso de los docentes universitarios), este se encuentra impedido de continuar laborando en la otra institución, de conformidad con lo previsto en los artículos 12, 15 y 49 de la Ley Orgánica del Servicio Público y el numeral 3 del artículo 12 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2023-067”. (Lo subrayado me corresponde).

- 1.4. El criterio jurídico del MDT, además de la normativa invocada por la consultante, citó los artículos 82 de la CRE; 13 y 18 numeral 1 del Código Civil⁶ (en adelante, “CC”); 3, 11, 47 letra f) y 49 de la LOSEP; y, 1, 10, 13, 100 y 106 del RGLOSEP, luego de lo cual manifestó y concluyó lo siguiente:

“2.- ANÁLISIS NORMATIVO Y PRONUNCIAMIENTO

(...)

Por lo expuesto y conforme a los términos de su consulta, si un servidor público, es destituido, luego del respectivo sumario administrativo, por abandono injustificado del trabajo por tres o más días laborables consecutivos (letra b) del artículo 48 de la LOSEP) debe cesar en funciones, por lo que, no puede continuar ejerciendo otro cargo o función del cual incluso no haya sido destituido (entendiéndose que ejerce otro cargo o función bajo lo permitido por los preceptos legales); y, adicionalmente por efecto de la citada destitución, se genera su registro en el sistema de impedimentos que mantiene este Ministerio para dicho fin”. (Lo subrayado me corresponde).

- 1.5. Por su parte, el criterio jurídico de la CGE, además de las disposiciones mencionada, citó los artículos 211 y 212 de la CRE, con base en los cuales concluyó lo siguiente:

² CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

³ LOSEP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 06 de octubre de 2010.

⁴ RGLOSEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 1 de abril de 2011.

⁵ Norma para el Registro de Inhabilidades, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 314 de 19 de mayo de 2023.

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

“a) Para el ingreso al servicio público, uno de los requisitos es no estar inmerso en ninguna de las causales de prohibición para ejercer cargos públicos.

b) El servidor legalmente destituido no podrá reingresar al servicio público por un lapso de dos años, los mismos que se cuentan a partir de que se produjo su destitución; sin embargo, el reingreso del servidor destituido no podrá darse a la institución de la que fue destituido.

c) Entre las causales de destitución se encuentra el abandono injustificado por tres o más días laborales consecutivos, del cual parte el caso de la consulta formulada a la Procuraduría General del Estado.

d) Las prohibiciones, inhabilidades e impedimentos legales para ejercer cargo, puesto, función o dignidad dentro del sector público son, entre otras: “(...) 3. Destitución.” de conformidad con el artículo 12 del Acuerdo Ministerial No. MD1-2025 067.

Por consiguiente, en relación al tema de su consulta, se deberá actuar en sujeción al principio de legalidad y a lo dispuesto en el marco normativo ut supra”. (Lo resaltado corresponde al texto original y lo subrayado me corresponde).

- 1.7. De lo expuesto se observa que los criterios jurídicos citados coinciden en el sentido de que un servidor público puede ser destituido a consecuencia de la configuración de cualquiera de las causales establecidas en el artículo 48 de la LOSEP, entre las que se encuentra el abandono injustificado del trabajo por más de tres días consecutivos, especificando el MDT que, para el efecto, debe desarrollarse el respectivo sumario administrativo.

Adicionalmente, el informe jurídico de la consultante coincide con el criterio jurídico del MDT al manifestar que el servidor destituido no puede continuar ejerciendo otro cargo o función, precisando la CGE que las prohibiciones, inhabilidades e impedimentos legales para ejercer cargo, puesto, función o dignidad dentro del sector público constan en la Norma para el Registro de Inhabilidades

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que trata su consulta, el análisis abordará los siguientes puntos: i) La definición genérica de servidor público y los requisitos de ingreso al servicio público; ii) La cesación de los servidores públicos y las prohibiciones para desempeñar cargos públicos; y, iii) Del certificado de registros de prohibiciones, inhabilidades e impedimentos legales para ejercer cargo público.

2.1. La definición genérica de servidor público y los requisitos de ingreso al servicio público. -

Según lo prescrito en el inciso primero del artículo 229 de la CRE son servidores públicos “todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público” (el subrayado me corresponde). De conformidad con el numeral 1 del artículo 230 ibídem, en el ejercicio del servicio público, se

prohíbe: *“Desempeñar más de un cargo público simultáneamente a excepción de la docencia universitaria siempre que su horario lo permita”* (el subrayado me corresponde).

El primer inciso del artículo 3 de la LOSEP establece que sus disposiciones son de *“aplicación obligatoria, en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública”*, por lo tanto, cualquiera que sea su estructura u origen, deben someterse, en principio, a las reglas y principios generales que establece la LOSEP. Esto implica que todos los órganos, entidades y dependencias del Estado, cualquiera que sea su estructura u origen, deben someterse a las reglas y principios que establece la LOSEP. El objetivo es garantizar uniformidad y coherencia en la administración del talento humano y las políticas salariales en todo el sector público.

El texto de la LOSEP no establece distinción alguna sobre el tipo de vinculación con el sector público, lo cual abarca no solo a los servidores públicos bajo relación de dependencia, sino también a otros tipos de contratación y vinculación, como los contratos de servicios ocasionales, nombramientos provisionales y los designados para un período fijo. Al no hacer distinción expresa, el artículo busca la universalidad en la aplicación de las normas de la LOSEP.

A pesar de la amplitud de la LOSEP, la ley reconoce en su antepenúltimo inciso la existencia de regímenes especiales de administración de personal previstos en otras leyes. Estos regímenes especiales son aplicables a ciertos sectores o instituciones del Estado que, por su naturaleza o funciones particulares, requieren de un tratamiento diferenciado en la administración de su personal.

Algunos ejemplos de estos regímenes especiales son los aplicables a la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y los sectores de salud y educación, que cuentan con normativas específicas, distintas de la LOSEP, para regular las condiciones laborales, los escalafones y las remuneraciones de sus servidores. Sin embargo, este reconocimiento no implica que estos regímenes estén exentos de las disposiciones generales de la LOSEP, sino que coexistirán con ellas, respetando los principios básicos establecidos por la ley, siempre que no contravengan su espíritu.

2.2. La cesación de los servidores públicos y las prohibiciones para desempeñar cargos públicos. -

El artículo 15 de la LOSEP prevé que el *“servidor público legalmente destituido no podrá reingresar al sector público en un periodo de dos años, contados desde la fecha de su destitución”*, precisando que *“su reingreso no podrá darse a la institución del Estado, de la que fue destituido”* (el subrayado me corresponde).

De acuerdo con lo establecido en la letra f) del artículo 47 de la LOSEP, los servidores públicos cesarán definitivamente en sus funciones *“Por destitución”*. En este orden de ideas, las letras b) y j) del artículo 48 ibídem, materia de su consulta, incluyen dentro las causales de destitución el *“Abandono injustificado del trabajo por tres o más días laborables consecutivos”*, además de *“quebrantar las prohibiciones previstas en el artículo 24 de esta Ley”* (el subrayado me corresponde). Al efecto, la letra a) del artículo 24 de la LOSEP incluye dentro de las prohibiciones a los servidores públicos el *“Abandonar injustificadamente su trabajo”*.

Adicionalmente, el inciso primero del artículo 49 de la LOSEP, también materia de la consulta señala que, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar, “quien hubiere sido destituido luego del correspondiente sumario administrativo por asuntos relacionados con una indebida administración, manejo, custodia o depósito de recursos públicos, bienes públicos o por delitos relacionados con estos asuntos”, quedará inhabilitado para el desempeño de un puesto público (el subrayado me corresponde). Agrega el inciso segundo del artículo ibídem que, en esos casos, “la institución notificará con la resolución expedida dentro de correspondiente sumario administrativo al Ministerio del Trabajo y a los organismos de control” (el subrayado me corresponde).

Al respecto, la Disposición General Tercera de la LOSEP prevé 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” (el subrayado me corresponde).

En relación con el tema, mediante pronunciamiento contenido en oficio No. 19246, de 22 de octubre de 2014, la Procuraduría General del Estado analizó que la ley no distingue ni excluye de la prohibición del reingreso al sector público, durante dos años, a los servidores públicos destituidos que paralelamente se encuentren ejerciendo la docencia en universidades y escuelas politécnicas públicas a la fecha de su destitución. En este contexto, el referido pronunciamiento concluyo:

“Por lo expuesto, en atención a los términos de su consulta, con base en la normativa jurídica y los pronunciamientos citados, se concluye que los docentes de las universidades y escuelas politécnicas públicas, son servidores públicos de acuerdo a lo prescrito en el artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador y por lo tanto, les son aplicables las normas contenidas en la Ley Orgánica de Servicio Público” (el subrayado me corresponde).

Consecuentemente, con base en el análisis de las disposiciones legales referidas en los artículos 15, 46, 48 y la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica de Servicio Público, se determina que el efecto directo de la destitución de un funcionario público que se encuentre ejerciendo de forma simultánea la docencia, es la inhabilidad para formar parte de cualquier institución del Estado, incluidas las universidades y escuelas politécnicas, en un período de dos años contados desde la fecha de su destitución” (el subrayado me corresponde).

De lo manifestado se desprende que: i) el servidor público legalmente destituido no puede reingresar al sector público en un período de dos años, contados desde la fecha de su destitución; ii) los servidores públicos cesan definitivamente en sus funciones, entre otros casos, por destitución; iii) entre las causales de destitución consta el abandono injustificado del trabajo por tres o más días laborables consecutivos; iv) quien ha sido destituido, luego del correspondiente sumario administrativo, por asuntos relacionados con una indebida administración, manejo, custodia o depósito de recursos públicos, bienes públicos o por delitos relacionados estará inhabilitado para el desempeño de un puesto público; y, v) las prohibiciones

para desempeñar cargos públicos constituyen normas de aplicación general para todas las entidades y organismos públicos.

2.2. Del certificado de registros de prohibiciones, inhabilidades e impedimentos legales para ejercer cargo público. -

El artículo 10 del RGLOSEP prevé que previo a ingresar al servicio público, las personas inmersas en inhabilidades, prohibiciones o impedimentos deberán solicitar por escrito su rehabilitación al MDT, acompañando copias legibles del respectivo documento de identidad y del certificado de votación actualizado o certificado validado por el Consejo Nacional Electoral, así como, de los demás certificados y requisitos que sean necesarios para resolver motivadamente cada caso.

Por su parte, el artículo 1 de Norma para el Registro de Inhabilidades establece que la misma “regula los requisitos y el procedimiento para el registro y rehabilitación de prohibiciones, inhabilidades e impedimentos legales para ejercer cargo público”, previstos en la LOSEP, leyes aplicadas a regímenes especiales y demás normativa conexas (el subrayado me corresponde). El artículo 2 ibídem incluye, dentro del ámbito de la citada norma, a “todas las entidades del Estado determinadas en el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador”, en concordancia con el artículo 3 y la Disposición General Tercera de la LOSEP, y para las personas que se encuentran registradas con prohibiciones, inhabilidades e impedimentos legales para desempeñar cargos públicos (el subrayado me corresponde).

Por su parte, el inciso final del artículo 9 de Norma para el Registro de Inhabilidades determina que: “El certificado de registros de prohibiciones, inhabilidades e impedimentos legales para ejercer cargo público es un documento obligatorio para la vinculación laboral en el sector público” (el subrayado me corresponde).

Finalmente, el numeral 3 del artículo 12 de la Norma para el Registro de Inhabilidades, señalado de su pregunta, contempla entre las prohibiciones, inhabilidades e impedimentos legales para ejercer cargo, puesto, función o dignidad dentro del sector público a la “3. Destitución”.

De lo anotado se concluye que: *i)* la Norma para el Registro de Inhabilidades regula los requisitos y el procedimiento para el registro y rehabilitación de prohibiciones, inhabilidades e impedimentos legales para ejercer cargo público; *ii)* la Norma para el Registro de Inhabilidades incluye dentro de su ámbito a todas las entidades del Estado determinadas en el artículo 225 de la CRE, en concordancia con el artículo 3 y la Disposición General Tercera de la LOSEP; y, *iii)* el certificado de registros de prohibiciones, inhabilidades e impedimentos legales para ejercer cargo público es un documento obligatorio para la vinculación laboral en el sector público.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de su consulta se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 24 letra a), 47 letra f) y 48 letras b) y j) de la Ley Orgánica del Servicio Público, un servidor público que, luego del correspondiente sumario administrativo, hubiera sido destituido por abandono injustificado del trabajo por tres o más días laborales consecutivos, se encuentra inhabilitado para continuar ejerciendo otro cargo público por un período de dos años contados a partir de la fecha de su destitución, según lo establecido en los artículos 15 de dicha ley

orgánica; y, 9 y 12 de la “*NORMA PARA EL REGISTRO Y REHABILITACIÓN DE PROHIBICIONES, INHABILIDADES E IMPEDIMENTOS LEGALES PARA DESEMPEÑAR CARGO PÚBLICO*”.

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

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:
**JUAN CARLOS
LARREA
VALENCIA**

Ab. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Dr. Mauricio Torres Maldonado, PhD
Contralor General del Estado

Mgs. Ivonne Elizabeth Núñez Figueroa
Ministra del Trabajo

Oficio No. 08646

Quito, D.M., 12 SEP 2024

Ingeniero
Richard Fabián Tapia Pesántez
GERENTE GENERAL
EMPRESA PÚBLICA HIDROEQUINOCCIO EP
Presente.

De mi consideración:

Mediante oficio No. HEQ-GG-RT-0268-2024, de 10 de junio de 2024, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“¿Para el cálculo de tarifas correspondientes a las autorizaciones de uso y aprovechamiento de agua que, fueron otorgadas al amparo del Decreto Nro. 1836 publicado en Registro Oficial No. 425 el 3 de octubre de 2001, corresponde aplicar la tarifa prevista en el mencionado Decreto o las nuevas y subsiguientes tarifas expedidas mediante los Acuerdos Ministeriales de la SENAGUA Nro. 2017-1522 de 23 de mayo de 2017 y Nro. 2017-010 de 28 de junio de 2018 (reforma), esto es, afectar de manera retroactiva a una autorización de operación (Títulos Habilitantes emitidos por el hoy ARCONEL), así como, autorizaciones de aprovechamiento de agua (emitidos por SENAGUA, a esa fecha), ambos otorgados al amparo de norma vigente a su expedición, es decir, al Decreto Ejecutivo 1836; de igual manera a los contratos suscritos por tal efecto?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

- 1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender la consulta, mediante oficios No. 07276 y No. 07277, de 14 de junio de 2024, la Procuraduría General del Estado solicitó a la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables en adelante “ARCERNNR”) y al Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (en adelante, “MAATE”), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de la consulta. Con oficio No. 007635, de 03 de julio de 2024, se insistió en dicho requerimiento al MAATE.
- 1.2. Los requerimientos de este organismo fueron atendidos, en su orden, por el Director Ejecutivo de la ARCERNNR, con oficio No. ARCERNNR-ARCERNNR-2024-0493-OF de 25 de junio de 2024, al cual se adjuntó el criterio jurídico contenido en memorando No. ARCERNNR-DCGSE-2024-0330-ME, de 20 de junio de 2024,

suscrito por el Director de Control de la Generación del Sector Eléctrico, recibidos en el correo institucional de este organismo el 01 de julio de 2024; sin que el MAATE haya atendido dichos requerimientos hasta la presente fecha.

- 1.3. El Informe Jurídico sin número, de 7 de junio de 2024, suscrito por el Gerente Jurídico de la Empresa Pública HIDROEQUINOCCIO EP (en adelante, “HIDROEQUINOCCIO EP”), citó los artículos 82, 226, 237 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 3 número 16 y 27 de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica² (en adelante, “LOSPÉE”); 18, 128 y 129, del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, “COA”); 7 regla 18a del Código Civil⁴ (en adelante, “CC”); 2 y la Resolución No. ARCONEL-056/16 que contiene el Requisito y Procedimiento General para la Obtención del Título Habilitante de Empresas Públicas que Desarrollen Proyectos de Generación Hidroeléctricos con una Capacidad Máxima de 30 MW⁵ (en adelante, “Resolución 056”); 72 letra g) del Decreto Ejecutivo No. 1836⁶ que Reforma el Reglamento General de Aplicación a la Ley de Aguas, publicado en el Registro Oficial No. 233, de 26 de enero de 1973, y reformado por varios decretos ejecutivos (en adelante, “Decreto 1836”); 2 y 4 del Acuerdo Ministerial SENAGUA No. 2017-1522⁷, de 23 de mayo de 2017, el cual aprueba la fórmula de cálculo para la obtención de la tarifa referencial de agua cruda, para la sostenibilidad del Sector Hídrico (en adelante, “Acuerdo 2017-1522”); 1 y 2 del Acuerdo Ministerial SENAGUA No. 2017-0010⁸, de 28 de junio de 2023, el cual reforma el acuerdo ministerial No. 2017-1522, aprueba la fórmula de cálculo para la obtención de la tarifa referencial de agua cruda, para la sostenibilidad del sector hídrico (en adelante, “Acuerdo 2017-0010”); 77 letra d) de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado⁹ (en adelante, “LOCGE”), los pronunciamientos del Procurador General del Estado contenido en los oficios Nos. 02436 de 23 de enero de 2019, y 02514, de 30 de enero de 2019; y las sentencias de la Corte Constitucional Nos. 204-16-SEP-CC emitida en el caso No. 1153-11-EP, 026-10-SCN-CC emitida en el caso No. 0025-10-CN y 191-15-SEP-CC emitida en el caso No. 2213-11-EP, con fundamento en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“ANÁLISIS:

A fin que la Empresa Pública HIDROEQUINOCCIO EP, cumpla con el objeto para el que fue creada, en el caso que nos ocupa, para ‘(...) la prestación de servicios públicos provinciales de diferente naturaleza, entre ellos, el de electricidad, en su componente de generación, para lo cual puede aprovechar sustentablemente los recursos naturales y bienes públicos necesarios, dedicándose principalmente dentro de esta actividad al

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

² LOSPÉE, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 418, de 16 de enero de 2015.

³ COA, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 07 de julio de 2017

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

⁵ Resolución 056, publicado en el Registro Oficial No. 958 de 08 de marzo de 2017.

⁶ Decreto 1836, publicado en el Registro Oficial No. 425 de 03 de octubre de 2001.

⁷ Acuerdo 2017-1522 de 23 de mayo de 2017, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 54 de 09 de agosto de 2017.

⁸ Acuerdo 2017- 0010, de 28 de junio de 2023, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 69 de 31 de agosto de 2017.

⁹ LOCGE, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 595, de 12 de junio de 2002.

08646

EMPRESA PÚBLICA HIDROEQUINOCCIO EP
01893-2024
Página. 3

diseño, construcción, instalación, operación, administración, comercialización y mantenimiento de centrales de generación eléctrica (...)', es necesario que acate las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, su Reglamento General de aplicación y demás normativa aplicable.

En la especie, al momento de contar con las respectivas autorizaciones de uso y aprovechamiento de agua a favor de la Empresa Pública HIDROEQUINOCCIO, las mismas que fueron emitidas durante la vigencia del Decreto Nro. 1836 que contiene las tarifas aplicables para las hidroeléctricas, se suscribieron contratos de Alianza Estratégica para la construcción de hidroeléctricas utilizando la tarifa que allí consta, dicho lo cual, corridas financieras, financiamientos, el desarrollo de los distintos proyectos tuvieron como base las tarifas allí constantes.

Sin embargo, posteriormente, mediante los Acuerdos Ministeriales de la SENAGUA: Nro. 2017-1522 de 23 de mayo de 2017 y Nro. 2017-010 de 28 de junio de 2017 (reforma), la metodología de cálculo y la tarifa de aprovechamiento de agua fueron modificadas, incrementando a cuarenta y nueve milésimas de dólar por cada metro cúbico (USD 0,0049/m³), tarifa que sería aplicable al 6% del total del caudal autorizado, incrementando las tarifas en un 854.65%, causando un grave perjuicio a posibles interesados, la Empresa Eléctrica y la ciudadanía beneficiaria de la zona de influencia de dichos proyectos por cuanto su ejecución y desarrollo se vieron imposibilitados de cumplir por este aumento desmedido a la tarifa.

Es decir, se suscribieron contratos con una tarifa, se elaboraron estudios económicos, técnicos, ambientales, entre otros, que permitían la correcta ejecución de los proyectos en beneficio de la ciudadanía, por cuanto es generación de electricidad; sin embargo, la ausencia de seguridad jurídica y la incorrecta aplicación de una normativa que, afecta contratos ya suscritos con una tarifa ya previamente establecida, ha causado graves repercusiones en la Empresa y los beneficiarios del servicio de energía eléctrica.

CONCLUSIÓN:

De lo expuesto se concluye que, es improcedente el cobro de nuevas tarifas con un incremento del 854.65%, toda vez que, los contratos para la ejecución de proyectos hidroeléctricos fueron suscritos bajo la normativa prevista en el Decreto Nro. 1836. En virtud de que, al hacerlo, estaría inobservando la disposición constante en el artículo 7 del Código Civil numeral 18a.- En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración.

*La modificación de las tarifas tratadas a lo largo de este instrumento, a través de una norma posterior emitida por la Cartera de Estado no solo contraviene varios, sino todos los principios de la Administración Pública, contenidos en los artículos dos y siguientes del Código Orgánico Administrativo, como son: eficacia, eficiencia, coordinación, **juridicidad** (fundamentalmente), Interdicción de la arbitrariedad, **seguridad jurídica y confianza legítima** (necesaria aplicación), racionalidad, lealtad institucional, corresponsabilidad y complementariedad, Colaboración (principios de la actividad administrativa en relación con las personas), entre otros principios.*

Por todo lo expuesto, es criterio de esta Gerencia Jurídica que la norma aplicable dentro de los contratos para la ejecución, construcción y puesta en marcha de los proyectos hidroeléctricos es la tarifa prevista al momento de celebrar dichos contratos, es decir, al amparo de lo dispuesto en el Decreto Nro. 1836, salvaguardando así la seguridad jurídica y brindando confianza a los inversionistas” (Énfasis corresponde al texto original).

- 1.4. Por su parte, el criterio jurídico de la ARCERNNR, además de la normativa invocada por el consultante, citó los artículos 15, 78, 79 Y 80 de la LOSPEE; 117 letra g), 172 del Reglamento General de la LOSPEE ¹⁰ (en adelante, “RLOSPEE”); 23 y 24 numerales 4, 6 y 18 del COA, con base en los cuales manifestó el siguiente criterio abstentivo:

“En este contexto, de la normativa invocada se extrae que, dentro de las facultades y atribuciones de esta Agencia, no se encuentra el cálculo de tarifas correspondientes a las autorizaciones de uso y aprovechamiento productivo del agua.

De igual manera, como se estipula en el COA, es el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en calidad de Autoridad Ambiental Nacional, a quien le corresponde la rectoría, planificación, regulación, control, gestión y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental”.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que trata la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) Autoridad única del agua, consideraciones generales; ii) Autorización para el uso y aprovechamiento del agua.; y, iii) Tarifa por el uso y aprovechamiento del agua.

2.1. Autoridad Única del Agua, consideraciones generales. -

Al respecto, de conformidad con el tercer inciso del artículo 313 de la CRE, se consideran sectores estratégicos **“la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley”** (énfasis añadido).

Según el artículo 314 de la CRE, el Estado será responsable de la **“provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley”**, y garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de **“obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación”** (énfasis añadido).

¹⁰ LC, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 5 de noviembre de 1999.

En ese contexto, el artículo 318 de la CRE establece que el agua es “*patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua*”, y su último inciso agrega que:

“El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley” (énfasis añadido).

Concordante, el artículo 412 de la norma constitucional dispone que “*La autoridad a cargo de la gestión del agua será responsable de su planificación, regulación y control. Esta autoridad cooperará y se coordinará con la que tenga a su cargo la gestión ambiental para garantizar el manejo del agua con un enfoque ecosistémico*” (énfasis añadido).

Respecto de la autoridad a cargo de la gestión del agua, de conformidad con el segundo inciso del artículo 8 de la derogada Ley de Aguas¹¹, la “*limitación y regulación del uso de las aguas a los titulares de un derecho de aprovechamiento, corresponde al Consejo Nacional de Recursos Hídricos*”¹², y según el artículo 18 ibídem, por las concesiones del derecho de aprovechamiento de aguas que otorgue el Estado, “*el Consejo Nacional de Recursos Hídricos, cobrará las tarifas que se fije en reglamento tanto a las personas naturales como a las jurídicas*” (énfasis añadido).

Posteriormente, la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua¹³ (en adelante, “LORHUAA”), en su artículo 17 define a la Autoridad Única del Agua como “*la entidad que dirige el sistema nacional estratégico del agua, es persona jurídica de derecho público. Su titular será designado por la Presidenta o el Presidente de la República y tendrá rango de ministra o ministro de Estado*”, y es responsable de la “*rectoría, planificación y gestión de los recursos hídricos. Su gestión será desconcentrada en el territorio*”.

En el mismo sentido, el artículo 2 del Reglamento a la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua¹⁴ (en adelante, “RLORHUAA”) dispone que “*La Autoridad Única del Agua es la Secretaría del Agua. Dirige el Sistema Nacional Estratégico del Agua y es persona jurídica de derecho público. Su titular será designado*

¹¹ Ley de Aguas, publicada en el Registro Oficial No. 339 de 20 mayo de 2004, derogada por la Disposición Derogatoria Novena de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 305 de 06 agosto de 2014.

¹² De conformidad con el Decreto Ejecutivo No. 1088 publicado en el Registro Oficial No. 346 de 27 de mayo de 2008, el Consejo Nacional de Recursos Hídricos fue reorganizado mediante la figura de Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA), quien asumió todas sus competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones.

¹³ LORHUAA, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 305 de 06 de agosto de 2014.

¹⁴ RLORHUAA, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 483 de 20 de abril de 2015.

por el Presidente (a) de la República y tendrá rango de Ministro (a) de Estado” (énfasis añadido).

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1007¹⁵, se dispuso la Fusión entre el Ministerio del Ambiente y la Secretaría del Agua, en una sola entidad denominada “*Ministerio del Ambiente y Agua*”, en virtud de lo cual, “*todas las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones constantes en leyes, decretos, reglamentos y demás normativa vigente que le correspondían al Ministerio del Ambiente y a la Secretaría del Agua, serán asumidas por el nuevo Ministerio del Ambiente y Agua*”.

Concordante, la Disposición General Primera del citado decreto prevé que “*Una vez concluido el proceso de fusión, en la ley y demás normativa vigente en donde se haga referencia al ‘Ministerio del Ambiente’, a la ‘Autoridad Única del Agua’ o la ‘Secretaría del Agua’ léase como ‘Ministerio del Ambiente y Agua’*” (énfasis añadido).

Finalmente, mediante Decreto Ejecutivo No. 59¹⁶ se cambió la denominación del “*Ministerio del Ambiente y Agua*”, por el de “*Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica*” y su Disposición General Primera dispuso que “*Donde se haga referencia al Ministerio del Ambiente y Agua léase como Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica*”.

De lo manifestado se observa que: i) tanto el agua como la energía en todas sus formas son considerados sectores estratégicos por su decisiva influencia económica, social y ambiental, siendo responsabilidad del Estado su provisión; ii) el Estado, a través de la Autoridad Única del Agua, será el responsable directo de la gestión, planificación, regulación y control de los recursos hídricos para actividades productivas; iii) se requiere autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores públicos y privados; y, iv) según la evolución normativa, la Autoridad Única del Agua la ejerce actualmente el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.

2.2. Autorización para el uso y aprovechamiento del Agua. -

Según lo previsto en las letras g) y p) del artículo 18 de la LORHUA, son competencias y atribuciones de la Autoridad Única del Agua, entre otras, el “***Otorgar las autorizaciones para todos los usos, aprovechamientos del agua***”, así como “***Establecer los parámetros generales, en base a estudios técnicos y actuariales, para la fijación de las tarifas por la prestación del servicio público de agua potable y saneamiento, riego y drenaje, y fijar los montos de las tarifas de las autorizaciones de uso y aprovechamiento productivo del agua, en los casos determinados en esta Ley***” (énfasis añadido).

¹⁵ Decreto 1007, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 194 de 30 de abril de 2020.

¹⁶ Decreto 59, publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 478 de 22 de junio de 2021.

08646

EMPRESA PÚBLICA HIDROEQUINOCCIO EP
01893-2024
Página. 7

En ese contexto, el artículo 86 de la LORHUAA establece el orden de prelación de los diferentes destinos o funciones del agua, así: “a) Consumo humano; b) Riego que garantice la soberanía alimentaria; c) Caudal ecológico; y, **d) Actividades productivas**”; y el orden de prioridad del uso del agua para las actividades productivas es el siguiente: “a) Riego para producción agropecuaria, acuicultura y agro industria de exportación; b) Actividades turísticas; c) **Generación de hidroelectricidad y energía hidrotérmica**; d) Proyectos de sectores estratégicos e industriales; e) Balneoterapia, envasado de aguas minerales, medicinales, tratadas o enriquecidas; y, f) Otras actividades productivas”, según el artículo 94 ibídem (énfasis añadido).

De acuerdo con el artículo 87 de la LORHUAA, el otorgamiento, suspensión o cancelación de las autorizaciones es competencia de la Autoridad Única del Agua; y el numeral 2 de esa norma define a las autorizaciones para el aprovechamiento productivo del agua como “el acto administrativo expedido por la Autoridad única del Agua, por medio del cual atiende favorablemente una solicitud presentada por personas naturales o jurídicas para el aprovechamiento productivo de un caudal de agua destinada a cualquiera de los aprovechamientos económicos en la forma y condiciones previstas en esta Ley”.

Según la definición del artículo anterior, el uso del agua contará con la respectiva autorización otorgada de conformidad con esta Ley, su Reglamento y la planificación hídrica, conforme lo dispone el artículo 89 de la LORHUAA. Así, el artículo 93 ibídem establece las condiciones de autorización para el aprovechamiento productivo del agua, en los siguientes términos:

*“El aprovechamiento productivo del agua lo constituyen actividades como riego para economía popular y solidaria, agro industria, producción agropecuaria o producción acuícola de exportación u otras actividades productivas como turismo, **generación de hidroelectricidad**, producción industrial; explotación minera y de refinación de minerales; hidrocarburos, envasado y comercialización de aguas minerales, medicinales, tratadas, enriquecidas o que tengan procesos certificados de purificación y calidad; y, otras actividades productivas que impliquen el aprovechamiento del agua.*

Para el aprovechamiento productivo del agua se requerirá de la autorización administrativa que otorga la Autoridad Única del Agua, previa solicitud de conformidad con la planificación hídrica, los requisitos y condiciones que establece esta Ley.

(...)

La autorización para el aprovechamiento del agua en actividades productivas confiere al titular de esta, de manera exclusiva, la capacidad para la captación, tratamiento, conducción y utilización del caudal a que se refiera la autorización. El titular deberá instalar a su cargo los aparatos de medición del flujo de agua en los términos que defina la Autoridad Única del Agua” (énfasis añadido).

Con relación al aprovechamiento productivo hidroeléctrico del agua, el artículo 106 de la LORHUAA dispone que, en el marco del respeto al orden de prelación que se regula en esta Ley, “la Autoridad Única del Agua otorgará autorizaciones de aprovechamiento

productivo del agua para la generación de electricidad, de manera preferente para aquellos proyectos de prioridad nacional que se contemplen en el plan maestro de electrificación, incorporando los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia”.

Por su parte, el número 16 del artículo 3 de la LOSPEE define al Título habilitante del servicio público de energía eléctrica como el *“Acto administrativo por el cual el Estado, delega o autoriza a una persona jurídica, pública o privada, consorcios o asociaciones, a efectuar actividades relacionadas con el servicio público de energía eléctrica”*. El Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, será el encargado de tramitar y emitir los títulos habilitantes, según lo prevé el primer inciso del artículo 27 ibidem.

Adicionalmente, el número 8 del citado artículo 3 de la LOSPEE, define a la energía eléctrica como el *“Flujo de electrones producido con base en fuentes primarias de energía, mediante generadores eléctricos, transportada y distribuida hasta las instalaciones del consumidor o usuario final”*.

De lo citado se desprende que: *i)* son competencias y atribuciones de la Autoridad Única del Agua otorgar las autorizaciones para todos los usos, aprovechamientos del agua, así como, fijar los montos de las tarifas de las autorizaciones de uso y aprovechamiento productivo del agua; *ii)* el aprovechamiento del agua para actividades productivas se encuentra en el último orden de prelación y dentro de esta, el uso del agua para la generación de hidroelectricidad y energía hidrotérmica se encuentra en tercer orden de prioridad; *iii)* el aprovechamiento productivo del agua requiere de la autorización administrativa que otorga la Autoridad Única del Agua, previa solicitud de conformidad con la planificación hídrica, los requisitos y demás condiciones legales; y, *iv)* la Autoridad Única del Agua otorgará autorizaciones de aprovechamiento productivo del agua para la generación de electricidad, de manera preferente, para aquellos proyectos de prioridad nacional que se contemplen en el plan maestro de electrificación, siendo competencia del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, tramitar y emitir los títulos habilitantes para energía eléctrica.

2.3. Tarifa por el uso y aprovechamiento del agua. -

Respecto de las tarifas por el uso y aprovechamiento del agua, hay que considerar, en primer lugar, que de conformidad con el artículo 18 de la derogada Ley de Aguas, *“Por las concesiones del derecho de aprovechamiento de aguas que otorgue el Estado, el Consejo Nacional de Recursos Hídricos, cobrará las tarifas que se fije en reglamento tanto a las personas naturales como a las jurídicas”* (énfasis añadido).

En ese contexto, la letra g) del artículo 72 del derogado Reglamento General para la Aplicación de la Ley de Aguas¹⁷, reformado por el Decreto Ejecutivo No. 1836 publicado

¹⁷ Reglamento General para la Aplicación de la Ley de Aguas, derogado por la Disposición Derogatoria Novena de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 305 de 06 agosto de 2014.

en Registro Oficial No. 425, de 3 de octubre de 2001, preveía que los concesionarios de un derecho de aprovechamiento de aguas pagarán al Consejo Nacional de Recursos Hídricos las siguientes tarifas únicas anuales:

“g) Para la producción de energía hidroeléctrica, pagarán trescientos cuarenta y cuatro diez millonésimos de dólar por cada metro cúbico (US\$ 0,0000344/m³) de agua utilizada o su equivalente en dólares” (énfasis añadido).

En ese contexto, el artículo 75 del derogado Reglamento General para la Aplicación de la Ley de Aguas, sustituido por el referido Decreto No. 1836, establecía que *“Las tarifas señaladas en el artículo 72 de este reglamento se aplicarán por el período de tres años (3), a cuyo término el Consejo Nacional de Recursos Hídricos procederá, a la revisión de las mismas, considerando los factores económicos que incidan sobre estos valores”*, agregando que *“Las concesiones vigentes a la fecha automáticamente actualizarán sus tarifas de conformidad a este Decreto”* (Énfasis añadido).

Posteriormente, la vigente LORHUAA en la letra p) de su artículo 18 establece como una competencia de la Autoridad Única del Agua, entre otras, el *“Establecer los parámetros generales, en base a estudios técnicos y actuariales, para la fijación de las tarifas por la prestación del servicio público de agua potable y saneamiento, riego y drenaje, y fijar los montos de las tarifas de las autorizaciones de uso y aprovechamiento productivo del agua, en los casos determinados en esta Ley”* (Énfasis añadido).

Así, el artículo 135 ibidem, que trata sobre los criterios generales de las tarifas de agua, define a la tarifa en los siguientes términos:

“Se entiende por tarifa la retribución que un usuario debe pagar por la prestación de servicios y autorización para usos y aprovechamiento del agua.

Para efectos de protección, conservación de las cuencas y financiamiento de los costos de los servicios conexos, se establecerán las correspondientes tarifas, según los principios de esta Ley, los criterios y parámetros técnicos señalados en el Reglamento.

Las tarifas por autorización de uso y aprovechamiento del agua serán reguladas y fijadas por la Autoridad Única del Agua. (...)” (énfasis añadido).

Concordante, el artículo 136 de la LORHUAA dispone que *“En el establecimiento de tarifas por autorización de uso y aprovechamiento del agua así como de los servicios de agua potable, saneamiento y de los servicios de riego y drenaje, se deben considerar los principios de solidaridad, equidad, sostenibilidad y periodicidad”* (énfasis añadido). La Autoridad Única del Agua, como parte de las tarifas de autorización de uso y aprovechamiento y de servicio del agua *“contemplará un componente para conservación del dominio hídrico público con prioridad en fuentes y zonas de recarga hídrica”*, según lo prevé el artículo 137 ibidem.

De acuerdo con el artículo 138 de la LORHUAA, las tarifas por autorización de uso y aprovechamiento de agua cruda se basarán en los siguientes criterios:

- a) Aplicación a todos los usos y aprovechamientos del agua;*
- b) Diferenciación según el volumen y tipo de uso o aprovechamiento del agua, considerando los criterios que para los mismos se establecerán en el Reglamento;*
- c) Revisión periódica; y,*
- d) Contribución en la operación y mantenimiento de obras multipropósito.*

Las tarifas serán aprobadas por la Autoridad Única del Agua en función de los estudios técnicos determinados para el efecto, en aplicación de lo preceptuado en esta Ley y en el Reglamento” (énfasis añadido).

Ahora bien, respecto de las tarifas por el aprovechamiento productivo del agua, según el artículo 142 de la LORHUAA, se considerarán los siguientes criterios: *“a) Volumen utilizado; b) Eficiencia de utilización; c) Contribución a la conservación del recurso hídrico; y, d) Generación de empleo”.*

Con relación a la tarifa para aprovechamiento de agua en generación eléctrica exclusivamente, el artículo 143 ibídem dispone que ***“El aprovechamiento productivo para la generación de electricidad y el aprovechamiento de energía hidrotérmica tendrá una tarifa que se establecerá por la Autoridad Única del Agua, sobre la base de las regulaciones emitidas por la Agencia de Regulación y Control del Agua”*** (Énfasis añadido).

En este contexto, la Secretaría del Agua, que ejercía la representación de la Autoridad Única del Agua, emitió el Acuerdo No. 2017-0010 por el cual se reformó el Acuerdo No. 2017-1522, de 23 de mayo de 2017, que contiene la fórmula de cálculo para la obtención de la tarifa referencial de agua cruda, para la sostenibilidad del sector hídrico.

Así, el artículo 2 del citado Acuerdo 2017-0010, aprobó y fijó las tarifas por los usos y aprovechamientos del agua cruda de conformidad con el siguiente detalle:

Usos y Aprovechamiento	Tarifa US\$/m³
<i>Excedente de Consumo Humano</i>	<i>0,0039</i>
<i>Riego Soberanía Alimentaria</i>	
<i>Riego Soberanía Alimentaria > 5 (l/s)</i>	<i>0,00004</i>
<i>Riego Soberanía Alimentaria 5 (l/s)</i>	<i>Exceptuado de pago por Ley</i>
<i>Riego productivo</i>	
<i>Riego productivo 5 l/s</i>	<i>0,00007</i>
<i>Riego productivo > 5 l/s y 20</i>	<i>0,00008</i>
<i>Riego Productivo > 20 y 50 l/s</i>	<i>0,00009</i>
<i>Riego productivo > 50 l/s</i>	<i>0,00011</i>

<i>Turismo</i>	0,0163
<i>Hidroelectricidad</i>	0,0049
<i>Industrial</i>	0,0010
<i>Envasado de Agua</i>	0,4000
<i>Otros</i>	0,0007
<i>Minería y petróleos</i>	0,0039

El artículo 4 agregado por el Acuerdo 2017-0010 dispone que *“La tarifa establecida para el aprovechamiento hidroeléctrico, se aplicará al 6% del total del caudal autorizado, dado que ha sido determinada considerando técnicamente el volumen turbinado”*.

Adicionalmente, el artículo 2 del Acuerdo No. 2017-0010 fue reformado por el Acuerdo No. 2018-0257¹⁸, sin que se haya modificado las tarifas por los usos y aprovechamientos del agua cruda, así como tampoco se reformó el artículo 4 del citado acuerdo 2017-0010 sobre la tarifa establecida para el aprovechamiento hidroeléctrico.

De lo manifestado se observa que: *i)* la derogada Ley de Aguas condecía al Consejo Nacional de Recursos Hídricos la facultad cobrar las tarifas que se fije en reglamento por las concesiones del derecho de aprovechamiento de aguas que otorgue el Estado; *ii)* el derogado Reglamento General para la Aplicación de la Ley de Aguas, sustituido por el referido Decreto No. 1836, establecía que las tarifas por la concesión de un derecho de aprovechamiento de agua, se aplicarán por el período de tres años (3), a cuyo término se procederá a la revisión de las mismas, considerando los factores económicos que incidan sobre estos valores; *iii)* la vigente LORHUAA prevé que las tarifas serán aprobadas por la Autoridad Única del Agua, en función de los estudios técnicos determinados para el efecto, las mismas que se someterán a una **revisión periódica**; y, *iv)* el aprovechamiento productivo para la generación de electricidad y el aprovechamiento de energía hidrotérmica tendrá una tarifa establecida por la Autoridad Única del Agua.

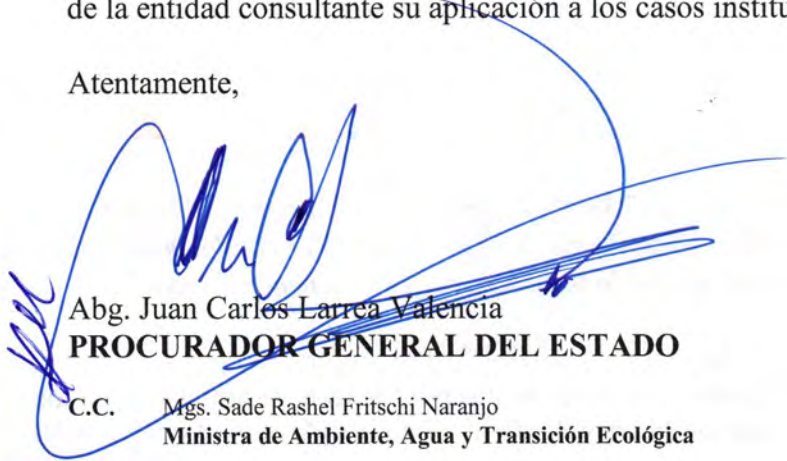
3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 18 letra p), 135, 138 letra c) y 143 de la LORHUAA, para el cálculo de tarifas correspondientes a las autorizaciones de uso y aprovechamiento de agua que fueron otorgadas al amparo del Decreto Ejecutivo No. 1836, se aplicarán las tarifas expedidas mediante Acuerdo Ministerial SENAGUA Nro. 2017-0010 que reformó el Acuerdo No. 2017-1522. No obstante, la Autoridad Única del Agua, en ejercicio de su facultad para la revisión periódica de tarifas para el aprovechamiento productivo de la generación de electricidad y el aprovechamiento de energía hidrotérmica, podrá revisar los valores vigentes en la actualidad debiendo considerar los factores técnicos y económicos correspondientes.

¹⁸ Acuerdo 2018-0257 de 20 de diciembre de 2018, publicado en el Registro Oficial No. 408 de 17 de enero de 2019.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Mgs. Sade Rashel Fritschi Naranjo
Ministra de Ambiente, Agua y Transición Ecológica

Ing. Juan Carlos Herrera
Director Ejecutivo de la Agencia de Regulación y
Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables

Oficio No. 08644

Quito, DM, 12 SEP 2024

Doctor
Xavier Mauricio Torres Maldonado
CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO
Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. 336-DNJ-2024, de 7 de agosto de 2024, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 13 de agosto de 2024, se solicitó la aclaración del Pronunciamiento de este organismo contenido en el oficio No. 07917, de 19 de julio de 2024, que atendió la consulta formulada por el Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guayaquil (en adelante "*GADM de Guayaquil*"), sobre el alcance del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 127 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en la parte que autoriza a negociar títulos de deuda pública a valor de mercado.

En este sentido, la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado¹ (en adelante, "*LOPGE*") y la Resolución No. 24, que contiene el Procedimiento para la Atención de Consultas por este organismo², no prevén la posibilidad de solicitar aclaración del Pronunciamiento emitido por el Procurador General del Estado; sin embargo, considerando que el primer inciso del artículo 67 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, "*COA*"), establece que "*El ejercicio de las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativos incluye, no solo lo expresamente definido en la ley,*

¹ Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 13 de abril de 2004, "*Art. 3.- De las funciones del Procurador General del Estado. - Corresponden privativamente al Procurador General del Estado, las siguientes funciones (...) f) Absolver, consultas y asesorar a los organismos y entidades del sector público, (...) sobre la inteligencia o aplicación de las normas legales o de otro orden jurídico (...)*".

"*Art. 13.- De la absolución de consultas.- Sin perjuicio de las facultades de la Función Legislativa, del Tribunal 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 (...), 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 (...)*"

Toda consulta deberá estar respaldada por el informe del Asesor Jurídico de la institución, con relación al tema objeto de la consulta.

El consultante, podrá solicitar al Procurador General del Estado la reconsideración de su pronunciamiento, dentro del término de quince días, contados a partir de la fecha de notificación del instrumento que lo contiene, por una sola vez. La solicitud de reconsideración será debidamente fundamentada.

El Procurador General del Estado resolverá motivadamente la reconsideración, rectificando o ratificando el pronunciamiento, en el término de quince días, y éste será definitivo. En consecuencia, no podrá modificarse a petición de parte.

Si el pronunciamiento dictado por el Procurador General fuere adverso a los intereses de las instituciones del Estado, las máximas autoridades de las entidades y organismos del sector público o sus representantes legales están obligados a solicitar la reconsideración del pronunciamiento.

En todo caso, al emitir sus pronunciamientos, el Procurador General del Estado está obligado, bajo las responsabilidades previstas en la Constitución Política de la República y la ley, a precautelar el control de la legalidad de los actos del sector público y los intereses del Estado".

² Resolución No. 024, publicada en el Registro Oficial No. 532 de 17 de julio de 2019.

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

sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones”, se atiende el pedido en los siguientes términos:

1. Antecedentes. -

De los oficios remitidos y documentos adjuntos se desprende que:

- 1.1. Adjunto al oficio de aclaración de Pronunciamiento citado al inicio del presente, se remitió el memorando No. 000465-DNJ-2024, de 1 de agosto de 2024, que contiene el criterio jurídico que sustenta su solicitud.
- 1.2. La consulta formulada por el GADM de Guayaquil, mediante oficio No. AG-AAA-2024-1502, de 15 de marzo de 2024, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 18 de los mismos mes y año, fue del siguiente tenor:

“¿el artículo agregado a continuación del artículo 127 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en la parte que autoriza a negociar títulos de deuda pública a valor de mercado, con la posibilidad de que dicho valor de mercado sea menor al valor nominal constante en dichos títulos, es aplicable también respecto de la venta en el mercado de bonos emitidos por entidades financieras extranjeras adquiridos con dinero público por administraciones públicas o por entidades asimiladas a administraciones públicas?”.

- 1.3. El informe jurídico inicial, contenido en el oficio No. DAJ-2024-1923, de 14 de marzo de 2024, suscrito por el Procurador Síndico Municipal del GADM Guayaquil, citó los artículos 127 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁴ (en adelante “COPLAFIP”) y 54 de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria⁵ (en adelante “LOSPT”) que añadió el artículo innumerado a continuación del artículo 127 del COPLAFIP, que es materia de la consulta. En el informe ampliatorio, constante en oficio No. DAJ-2024-2725, de 12 de abril de 2024, se incluyó el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁶ (en adelante, “LOGJCC”); y, en la ampliación constante en el oficio No- DAJ-2024-3328 de 7 de mayo de 2024, se manifestó lo siguiente:

“b) Mediante oficio del 12 de abril de 2024 señalé, entre otros, que ‘estamos ante un caso de interpretación extensiva de la disposición legal, dado que la literalidad de la disposición no prevé el caso de los títulos valores emitidos por instituciones financieras extranjeras’. La consulta era y es importante porque la disposición ‘sólo prevé la negociación de títulos de deuda pública⁷ a valor de mercado por encima o por debajo del valor par, pero no prevé el caso de los títulos (bonos) adquiridos por

⁴ COPLAFIP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.306 de 22 de octubre 2010; última reforma publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 488 de 30 de enero de 2024.

⁵ LOSPT, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 111 de 31 de diciembre de 2019.

⁶ LOGJCC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 octubre de 2009.

⁷ Y certificados de tesorería.

dineros públicos emitidos por entidades financieras extranjeras; caso en el cual, en términos lógicos y por las obvias razones subyacentes que justifican la existencia de la norma consultada: la necesidad de negociar en el mercado títulos valores de titularidad de administraciones públicas o de entidades asimiladas a administraciones públicas **a un precio que pudiera ser más bajo o más alto de su valor nominal**, sin que por ello haya lugar a ningún tipo de responsabilidad'', tal como lo señalé en el mismo oficio. Agregué también que 'Cabe aplicar en este supuesto el principio jurídico: **igual razón igual disposición**. En razón de lo explicado en el informe jurídico que presenté y que se anexó a la consulta, contiene la posición jurídica institucional del Municipio de Guayaquil. ' Literalmente señalé:

'En términos de lógica jurídica y de lógica de administración, me parece que lo trascendente es el reconocimiento de las aceptación y legislación a la venta en el mercado, a valor de mercado, de títulos de deuda financiados con dinero público. Estimo procedente jurídicamente la aplicación de la citada norma respecto de los bonos emitidos por entidades financieras extranjeras, de acuerdo con lo antes indicado'.

c) Al tratarse de un caso de interpretación extensiva, eso es, de un entendimiento de la norma jurídica más allá de su literalidad, pero sustentado en las razones subyacentes de la norma: la no responsabilidad derivada de la negociación de títulos en un valor superior o inferior al valor nominal de los mismos, dicha interpretación extensiva es completamente razonable. El argumento de igual razón igual disposición es claro y consistente. La interpretación jurídica nunca debe perder de vista las razones subyacentes.

f) Mi señalado informe del 12 de abril también indicó:

(...)

*'Es decir, **consideré procedente jurídicamente la aplicación de la norma consultada al indicado caso no previsto en ella** (interpretación extensiva) esto es, la negociación Enel mercado de títulos valores emitidos por entidades financieras extranjeras adquiridos con dinero público por administraciones públicas o por entidades asimiladas a administraciones públicas.*

*En definitiva, emití efectivamente mi opinión jurídica, obviamente no procedía analizar normas jurídicas que no existen, pues, reitero el presente caso es muy singular: pone en el escenario jurídico la **interpretación extensiva** de una norma de Derecho.*

'Igual razón igual disposición' es un principio general del Derecho. Según el artículo 3 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (Ley reiteradamente citada en las absoluciones de consultas del Procurador General del Estado) los principios generales del Derecho y la equidad constituyen instrumentos a ser atendidos en la interpretación de las normas jurídicas. (...)'".

- 1.4. Previo a atender la consulta, la Procuraduría solicitó el criterio jurídico del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante “MEF”) y de la Contraloría General del Estado (en adelante “CGE”). El MEF atendió el requerimiento mediante oficio No. MEF-CGAJ-2024-0066-O, de 27 de mayo de 2024, al que se anexó el memorando No. MEF-CGAJ-2024-0434-M, de 20 de mayo de 2024, ambos suscritos por la Coordinadora General de Asesoría Jurídica encargada, quien a su vez adjuntó y ratificó como criterio jurídico institucional, el contenido en el memorando No. MEF-DAJFP-2024-0073-M, de 16 de mayo de 2024, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica de Financiamiento Público. Por parte de la CGE, el requerimiento fue atendido con oficio No. 226-DNJ-2024, de 21 de mayo de 2024, suscrito por la Directora Nacional Jurídica de la CGE.
- 1.5. El Pronunciamiento de este organismo contenido en el oficio No. 07917, de 19 de julio de 2024, cuya aclaración se solicita, consideró los criterios jurídicos institucionales de la entidad consultante, del MEF y la CGE, luego del respectivo análisis concluyó:

“En atención a los términos de la consulta presentada se concluye que, en virtud del artículo 2 numerales 6 y 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el artículo innumerado a continuación del artículo 127 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas agregado por el artículo 54 de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria, la autorización a negociar títulos de deuda pública a valor de mercado, con la posibilidad de que dicho valor de mercado sea menor al valor nominal constante en dichos títulos, puede ser aplicado también para la venta en el mercado de bonos emitidos por entidades financieras extranjeras adquiridos con dinero público por administraciones públicas o por entidades asimiladas a administraciones públicas”.

2.- El pedido de aclaración de la CGE. –

2.1. La aclaración solicitada por la CGE es en el siguiente sentido:

“(…) que se aclare si los bonos emitidos por las entidades financieras extranjeras que entregan en dación de pago por parte del Ministerio de Finanzas, se encuentran dentro de lo dispuesto en el artículo 127 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas o, si en su defecto, constituyen inversiones efectuadas con recursos públicos de la citada entidad y si dicha norma es aplicable a lo dispuesto para las entidades a cuyo ámbito pertenece al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”.

2.2. El informe jurídico de la CGE, que sustenta el pedido de aclaración, citó como fundamentos jurídicos los artículos 133, 211, 212, 225, 226, y 425 de la CRE; 1, 419 y 435 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁸ (en adelante, “COOTAD”); 8, innumerado agregado a continuación del artículo 8 por el

⁸ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010; última reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial 525 de 25 de marzo de 2024.

08644

CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO
0005638-2024
Página. 5

artículo 2 de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas⁹ (en adelante, “LOOFP”); 127 e innumerado agregado a continuación del artículo 127 por el artículo 54 de la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria¹⁰ (en adelante, “LOSPT”) del COPLAFIP, que fue materia de la consulta del GADM de Guayaquil; con base en los cuales emitió el siguiente criterio jurídico:

“3.- CRITERIO JURÍDICO

De las disposiciones constitucionales y legales anteriormente transcritas se desprenden los siguientes aspectos:

La consulta planteada por el Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guayaquil es ‘¿el artículo agregado a continuación del artículo 127 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en la parte que autoriza negociar títulos de deuda pública a valor de mercado, con la posibilidad de que dicho valor de mercado sea menor al valor nominal constante en dichos títulos, es aplicable también respecto a la venta en el mercado de bonos emitidos por entidades financieras extranjeras adquiridos con dinero público por administraciones públicas o por entidades asimiladas como administraciones públicas?’, por lo que, los bonos emitidos por entidades financieras extranjeras, no constituyen deuda pública, conforme lo establece el artículo 127 del COPLAFIP.

El Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General del Estado, mediante oficios MEF-CGAJ-2024-0066-O y 226-DNJ-2024, de 27 y 21 de mayo de 2024, respectivamente, emitieron su criterio jurídico institucional, en el que coinciden que el artículo 127 del COPLAFIP (sic), se refiere a títulos de deuda emitidos por el Estado ecuatoriano, recibidos por entidades públicas, como dación en pago, previa petición y aceptación de las partes, siendo el COTAAD (sic), uno de los marcos normativos aplicable para inversiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”.

2.2. De lo expuesto se aprecia que la CGE no plantea una reconsideración en los términos del artículo 13 de la LOPGE, sino un pedido de aclaración respecto de la conclusión constante en el pronunciamiento contenido en oficio No. 07917, de 19 de julio de 2024. Para el efecto, cita como argumento jurídico los artículos ya expuestos en el criterio jurídico inicial mediante el cual atendió el traslado realizado por esta Procuraduría con la consulta del GADM Guayaquil, sin que se incluya un elemento de análisis nuevo.

3. Análisis. –

3.1. En cuanto se refiere al análisis de la consulta formulada por el GADM Guayaquil, del pronunciamiento de esta Procuraduría, contenido en oficio No. 07917, de 19 de julio de 2024, se aprecia que se examinaron las normas referentes a la capacidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para recibir pagos de obligaciones con títulos

⁹ Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 253 de 24 de julio de 2020.

¹⁰ LOSPT, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 111 de 31 de diciembre de 2019.

de deuda pública y certificados de tesorería, y poderlos negociar a valor de mercado, aún si su valor de mercado se ubique por encima o por debajo de valor par, sin que sea posible negociar estos títulos por debajo del valor de mercado, así como también respecto de la interpretación extensiva como la teleológica de la norma, que permitiría a dichos Gobiernos Autónomos negociar bonos emitidos por entidades financieras extranjeras; con fundamento en las cuales concluyó, en lo principal, lo siguiente:

- i) Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado forman parte del sector público y se constituyen como entes distintos a los organismos y dependencias de la Función Ejecutiva.
- ii) Entre los bienes de dominio privado de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el COOTAD señala a las inversiones financieras directas de éstos, que no estén formando parte de una empresa de servicio público, como acciones, cédulas, bonos y otros títulos financieros – sin que exista distinción normativa respecto de si fueron emitidos por entidades financieras extranjeras o nacionales –, los cuales deberán administrarse con criterio de eficiencia y rentabilidad para obtener el máximo rendimiento financiero, compatible con el carácter público de esos gobiernos y sus fines.
- iii) Todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la CRE (que incluye a los Gobiernos Autónomos Descentralizados) están sujetos a las disposiciones del COPLAFIP.
- iv) Las deudas del Gobierno Central que tengan como beneficiarios a entidades públicas o privadas, y que constituyan obligaciones no pagadas y registradas de presupuestos clausurados de conformidad con el artículo 123 del COPLAFIP, así como obligaciones que surgieren de sentencias judiciales o laudos arbitrales ejecutoriados, pueden ser pagadas con títulos de deuda pública y certificados de tesorería, previa petición y aceptación de las partes, según lo previsto en el artículo innumerado añadido a continuación del artículo 127 del COPLAFIP.
- v) Las entidades públicas, entre las cuales se encuentran los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que voluntariamente se acojan a este mecanismo de pago y reciban pagos de obligaciones con títulos de deuda pública y certificados de tesorería, pueden negociar tales títulos a valor de mercado, aún si su valor de mercado se ubique por encima o por debajo de valor par, sin que sea posible negociar estos títulos por debajo del valor de mercado.

3.2. Respecto de lo expuesto por la CGE al solicitar la aclaración del pronunciamiento de esta Procuraduría, cabe agregar lo siguiente:

- a) De acuerdo con los artículos 82 y 226 de la CRE, el derecho a la seguridad jurídica se garantiza a través de la existencia de normas previas, claras y públicas, aplicadas por autoridades competentes, considerando para el efecto que

08644

CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO
0005638-2024
Página. 7

los servidores públicos solo pueden ejercer las competencias y facultades atribuidas en el ordenamiento jurídico.

- b) El artículo 3 de la LOGJCC establece que, en caso de duda, las normas se interpretarán *“en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución (...)”*.
- c) Entre los métodos de interpretación constitucional y ordinaria que el mencionado artículo 3 de la LOGJCC establece, constan los de interpretación *“sistemática”*¹¹ y *“teleológica”*¹², a los que se refieren sus numerales 5 y 6, según los cuales se debe considerar el contexto general del texto normativo y atender a la finalidad de las normas; de tal manera que entre todas las disposiciones exista la debida armonía.
- d) De acuerdo con el artículo 127 del COPLAFIP, la entidad u organismo público contratante del endeudamiento será la responsable de la ejecución de los proyectos o programas que se financien con dichos recursos. *“En el caso del endeudamiento del Presupuesto General del Estado, la entidad pública responsable de la ejecución será la establecida en la resolución que para el efecto dicte el ente rector de las finanzas públicas”*.
- e) El artículo innumerado agregado a continuación del artículo 127 del COPLAFIP dispone que los saldos deudores del Gobierno Central, cuyos beneficiarios sean entidades públicas o privadas, que constituyan obligaciones no pagadas y registradas de presupuestos clausurados, *“previa petición y aceptación de las partes, podrán ser pagados con títulos de deuda pública y certificados de tesorería”*.
- f) De acuerdo con el último inciso del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 127 del COPLAFIP, *“El ente rector de las finanzas públicas, establecerá las regulaciones adicionales que requieran para la implementación de este mecanismo”*.
- g) Según el artículo 144 del COPLAFIP, una vez concluido el trámite de la emisión de bonos u otros títulos valores, si se trata de los emitidos dentro del Presupuesto General del Estado, serán negociados por el ente rector de las finanzas públicas; y, *“los títulos valores emitidos por otras entidades serán negociados por ellas mismas previa autorización del ente rector de las finanzas públicas”* (énfasis añadido).

Del análisis jurídico efectuado a lo expuesto por la CGE en su pedido de aclaración, se concluye que: i) las obligaciones del Gobierno Central que tengan como beneficiarios a

¹¹ LOGJCC, Art. 3, numeral 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”*

¹² LOGJCC, Art. 3, numeral 6. *“Interpretación teleológica. - Las normas jurídicas se entenderán a partir de los fines que persigue el texto normativo”*.

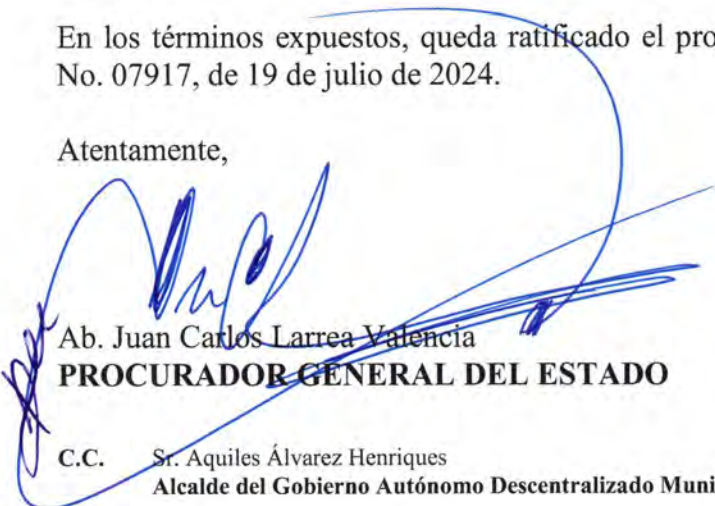
entidades públicas o privadas (incluidos los GAD) pueden ser pagadas con títulos de deuda pública y certificados de tesorería, previa petición y aceptación de las partes; y, *ii)* dichos títulos pueden ser negociados a valor de mercado con la posibilidad de que el valor de mercado sea menor al valor nominal constante en los mismos, lo cual puede ser aplicado también para la venta en el mercado de bonos emitidos por entidades financieras extranjeras adquiridos con dinero público por administraciones públicas o por entidades asimiladas a administraciones públicas.

4. Ratificación del Pronunciamiento. -

Analizado el pedido, se concluye que no existen fundamentos nuevos ni suficientes que conduzcan a modificar las conclusiones previamente establecidas por este organismo, contenidas en el oficio No. 07917, de 19 de julio de 2024, y se indica que los bonos emitidos por entidades financieras extranjeras adquiridos con dinero público por administraciones públicas o por entidades asimiladas a administraciones públicas, a pesar de no encontrarse explícitamente dentro de lo dispuesto en el artículo innumerado agregado a continuación del 127 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, pueden ser negociados a valor de mercado con la posibilidad de que el valor de mercado sea menor al valor nominal constante en dichos títulos.

En los términos expuestos, queda ratificado el pronunciamiento contenido en el oficio No. 07917, de 19 de julio de 2024.

Atentamente,



Ab. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Sr. Aquiles Álvarez Henriques
Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guayaquil

Mgs. Juan Carlos Vega Malo
Ministro de Economía y Finanzas.

Oficio No. 08659

Quito, D.M., 13 de septiembre de 2024

Abogado
José David Jiménez Vásquez
MINISTRO DEL DEPORTE, ENCARGADO
Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. MD-MD-2024-001-OF, de 15 de agosto de 2024, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“¿De conformidad a los artículos 5 de la Ley Orgánica de Servicio Público y 250 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, existe prohibición o inhabilidad para ejercer un cargo público cuando una persona natural es accionista de menos del 51% de una persona jurídica en la que no ostenta la dirección, presidencia, representación legal, ni es administrador de la misma?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender la consulta formulada por el Ministro del Deporte, a esa fecha, mediante oficios No. 08474, No. 08475, No. 08476 y No. 08477, de 2 de septiembre de 2024, este organismo solicitó al Ministerio del Trabajo (en adelante, “MDT”), al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, “SERCOP”), a la Contraloría General del Estado (en adelante, “CGE”) y a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (en adelante, “SCVS”) que remitan su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta.

1.2. Los requerimientos efectuados por este organismo fueron atendidos, en su orden, por la Ministra del Trabajo mediante oficio No. MDT-MDT-2024-0682-O, de 6 de septiembre de 2024, ingresado en el correo institucional único de este organismo, el mismo día; y, por el Director Nacional Jurídico (E) de la CGE a través de oficio No. 420-DNJ-2024, de 10 de septiembre de 2024, recibido en el correo institucional único al siguiente día. Por su parte, el SERCOP y la SCVS hasta la presente no han dado respuesta a los requerimientos de esta Procuraduría.

1.3. El informe jurídico No. MD-DAJ-INFJ-2024-0020, de 14 de agosto de 2024, suscrito por la Coordinadora General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Deporte (en adelante, “MD”), adjunto al memorando No. MD-CGAJ-2024-0001-M-EQ de la misma fecha, citó,

entre otras normas, los artículos 11 numerales 3 y 9, 76, 82, 147 numeral 9, 151, 152, 225, 226, 232, 233, 326 numerales 2 y 3, y 426 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 169 y 256 del Código Orgánico Monetario y Financiero² (en adelante, “COMF”); 5, 6, 9, 10, 24 y 49 de la Ley Orgánica del Servicio Público³ (en adelante, “LOSEP”); 63 de la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública⁴ (en adelante, “LOSNCNP”); 1957 del Código Civil⁵ (en adelante, “CC”); 103 y 110 del Código de Comercio⁶ (en adelante, “CCom”); 1, 2, 168, 178, 179 y 187 de la Ley de Compañías⁷ (en adelante, “LC”); 4 de la Ley para la Presentación y Control de las Declaraciones Patrimoniales Juradas⁸ (en adelante, “Ley para Declaraciones Juradas”); 3, 7, 10, 16, 17 y 21 del Reglamento General a la LOSEP⁹ (en adelante, “RGLOSEP”); 250 del Reglamento General a la LOSNCNP¹⁰ (en adelante, “RGLOSNCNP”); y, 10 del “Reglamento Interno para la Administración del Talento Humano del Ente Rector del Deporte”; con fundamento en lo que analizó y concluyó:

“II. ANÁLISIS JURÍDICO:

En la legislación ecuatoriana, las figuras de la prohibición y la inhabilidad para ejercer un cargo público se fundamentan en varios principios y normas con el objetivo de garantizar la integridad y la capacidad de los servidores públicos. (...)

En resumen, las prohibiciones e inhabilidades para ejercer un cargo público en Ecuador están fundamentadas en la necesidad de mantener la integridad, la ética y la transparencia en el servicio público, y están claramente definidas en la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento. Esta normativa, define las prohibiciones e impedimentos relacionadas (sic) con el ejercicio de cargos públicos. Por lo tanto, las entidades del Sector Público deben cumplir rigurosamente con los requisitos establecidos en la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento.

(...)

*Es decir, a efectos de determinar una inhabilidad en materia de contratación pública, se debe revisar a los socios, accionistas o partícipes siempre que estos, posean el 51% o más de acciones o participaciones de la persona jurídica oferente. **Este es un límite legal análogo que nuestra legislación impone y que funciona como mecanismo de transparencia.** (El resaltado me corresponde).*

En resumen, el bien jurídico que constitucionalmente se ha querido proteger respecto al conflicto de interés que pueda tener un servidor público frente a una institución pública, es la imparcialidad y la transparencia en el ejercicio del poder estatal, en las

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.

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

⁴ LOSNCNP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 39 de 4 de agosto de 2008.

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

⁶ CCom, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 497 de 29 de mayo de 2019.

⁷ LC, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 5 de noviembre de 1999.

⁸ Ley para Declaraciones Juradas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 729 de 8 de abril de 2016.

⁹ RGLOSEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 1 de abril de 2011.

¹⁰ RGLOSNCNP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 87 de 20 de junio de 2022.

áreas que vayan a ser controladas o reguladas dentro del organismo o entidad al que presten sus servicios. (El resaltado me corresponde).

(...)

III. CONCLUSIONES:

3.1.- La Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento de aplicación no establecen prohibición o inhabilidad para el ejercicio del cargo público para el caso de personas naturales que tienen una acción minoritaria en una persona jurídica, más bien, los únicos parámetros legales análogos que establecen limitantes sobre el porcentaje accionario en la normativa legal vigente, se encuentran en materia del sistema financiero nacional y en contratación pública, estableciendo desde el 6% de acciones hasta el 51% de acciones en personas jurídicas que puedan tener conflicto de interés o que puedan generar falta de transparencia en relación a las actividades de la persona natural en cuestión.” (el resaltado me corresponde).

1.4. Por su parte, el criterio jurídico del MDT, además de las normas citadas por la Cartera de Estado consultante, citó los artículos 229, 231 y 424 de la CRE; 3 y 22 y la Disposición General Tercera de la LOSEP; 13 y 18 numeral 1 del CC; 18 del RGLOSEP; y, 1 y 2 del derogado Código de Ética de la Administración Pública Central que conforma la Función Ejecutiva¹¹ (en adelante, “Decreto Ejecutivo 86”); con fundamento en lo que analizó y concluyó:

“2.- ANÁLISIS NORMATIVO Y PRONUNCIAMIENTO:

(...)

La Norma Constitucional, determina que las y los servidores públicos sin excepción, deben presentar al iniciar y finalizar su gestión y con periodicidad una declaración patrimonial jurada que incluirá activos y pasivos, que no podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan; y que, las servidoras y servidores públicos se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios.

La Ley Orgánica del Servicio Público así como su Reglamento General determinan los requisitos para ingresar al servicio público, entre otros, no estar comprendido en alguna de las causales de prohibición para ejercer cargos públicos; y, presentar la declaración patrimonial juramentada en la que se incluirá, el declarar que no se encuentra incurso en nepotismo, inhabilidades o prohibiciones prevista en la Constitución de la República y el ordenamiento jurídico vigente.

Así mismo, como prohibiciones para las y los servidores públicos, entre otros, se establece, el mantener relaciones comerciales, societarias o financieras, directa o

¹¹ Decreto Ejecutivo 86, publicado en el Suplemento Registro Oficial No. 466 de 28 de diciembre de 2023, derogado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 173 de 23 de febrero de 2024, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 507 de 28 de febrero de 2024.

indirectamente, con contribuyentes o contratistas de cualquier institución del Estado, en los casos en que el servidor público, en razón de sus funciones, deba atender personalmente dichos asuntos; y, suscribir convenios o contratos con el Estado, por si o por interpuesta persona u obtener cualquier beneficio que implique privilegios para el servidor o servidora, su cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, aplicándose dicha prohibición para empresas, sociedades o personas jurídicas en las que el servidor o servidora, su cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad tengan interés.

Dentro de este marco normativo, la Ley Orgánica del Servicio Público así como Reglamento General, determinan las causales legales que constituyen impedimentos, prohibiciones e inhabilidades para el ejercicio de un cargo o puesto público, sin que para el caso planteado se pueda observar que se establezca o regule un porcentaje específico sobre la participación accionaria que pueda poseer una servidora o servidor público y que sea parámetro indicador para su inclusión.

Es decir que, el mero hecho, de que una servidora o servidor público sea accionista mayoritario o minoritario en una empresa, no se considera inhabilidad, impedimento o prohibición para ejercer un cargo o puesto público. Siendo responsabilidad de la Unidad de Administración del Talento Humano institucional respectiva, así como de la o el servidor público, prever que durante el ejercicio de las funciones no se originen acciones que causen contravenciones a los preceptos legales.

Por lo expuesto y atendiendo los términos de su consulta, la simple motivación, de que una servidora o servidor público sea accionista de menos del 51% de una persona jurídica en la que no ostenta la dirección, presidencia, representación legal, ni es administrador de la misma, no constituye impedimento, inhabilidad o prohibición para ejercer un cargo o puesto público”.

1.5. Por otra parte, la CGE emitió un criterio abstentivo en el cual citó los artículos 211, 212 numeral 4, y 237 de la Constitución de la República del Ecuador, en el cual manifestó:

“(…)

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

Por lo expuesto, el pronunciamiento sobre la inteligencia o aplicación de las normas legales o de otro orden jurídico, no se encuentra dentro de las competencias y facultades que la Constitución y las leyes de la República asignan a la Contraloría General del Estado, por lo que no compete a este Organismo el pronunciamiento sobre la consulta de la referencia.”

1.6. De lo manifestado se evidencia que el informe jurídico del MD y el criterio jurídico del MDT coinciden en señalar que los requisitos para el ingreso al servicio público se encuentran establecidos en la LOSEP y su reglamento general, así como las causales legales que constituyen impedimentos, prohibiciones e inhabilidades para el ejercicio de un cargo público; además, coinciden en señalar que estas normas no establecen o regulan un porcentaje específico sobre la participación accionaria que pueda poseer un servidor público para que esta sea considerada dentro de las mismas; por tanto, concluyen que la LOSEP *“no establecen prohibición o inhabilidad para el ejercicio del cargo público para el caso de personas naturales que tienen una acción minoritaria en una persona jurídica”* así como que *“la simple motivación, de que una servidora o servidor público sea accionista de menos del 51% de una persona jurídica en la que no ostenta la dirección, presidencia, representación legal, ni es administrador de la misma, no constituye impedimento, inhabilidad o prohibición para ejercer un cargo o puesto público”*.

2. Análisis. -

Para atender la consulta se considera en primer lugar que, de acuerdo con los artículos 82 y 226 de la CRE, el derecho a la seguridad jurídica se garantiza a través de la existencia de normas previas, claras y públicas, aplicadas por las autoridades competentes; y que, por el principio de legalidad que rige en derecho público, las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias y servidores públicos, así como *“el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la constitución”*.

El inciso primero del artículo 229 de la CRE prevé que serán 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”*¹². Agrega su segundo inciso que los derechos de los servidores públicos son irrenunciables y que la ley *“regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.”* (el resaltado me corresponde).

El inciso segundo del artículo 232 ibídem prescribe que los servidores públicos *“se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios.”*

Respecto de su ámbito de aplicación, el artículo 3 de la LOSEP establece que sus disposiciones son de aplicación obligatoria *“en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública”*, por lo tanto, cualquiera que sea su estructura u origen, deben someterse, en principio, a las reglas y principios generales que establece la LOSEP. Según dicho artículo, el numeral 3 establece que se deberán someter a la ley ibídem: *“3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para*

¹² Idéntica disposición consta en el artículo 4 de la LOSEP.

el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado”.

La LOSEP en el título II “*DE LAS SERVIDORAS O SERVIDORES PÚBLICOS*”, Capítulo I “*DEL INGRESO AL SERVICIO PÚBLICO*”, en su artículo 5, materia de la consulta, señala entre los requisitos para ingresar al servicio público, los siguientes:

“Art. 5.- Requisitos para el ingreso.- Para ingresar al servicio público se requiere:

(...) c) No estar comprendido en alguna de las causales de prohibición para ejercer cargos públicos;

(...) g) Presentar la declaración patrimonial juramentada en la que se incluirá lo siguiente:

(...) g.3.- Declaración de no encontrarse incurso en nepotismo, inhabilidades o prohibiciones prevista en la Constitución de la República y el ordenamiento jurídico vigente.

(...) i) Los demás requisitos señalados en la Constitución de la República y la Ley.

Exceptúense los casos específicos y particulares que determina la Ley.”

En el mismo título de la LOSEP, en el Capítulo II “*DEL NEPOTISMO, INHABILIDADES Y PROHIBICIONES*”, el artículo 10 establece las prohibiciones especiales para el desempeño de un puesto, cargo, función o dignidad en el sector público; y, en su artículo 11, la remoción de los servidores impedidos de serlo.

La LOSEP, en el Título III “*DEL RÉGIMEN INTERNO DE ADMINISTRACIÓN DEL TALENTO HUMANO*”, en su artículo 24 prevé prohibiciones a los servidores públicos, entre ellas:

“i) Mantener relaciones comerciales, societarias o financieras, directa o indirectamente, con contribuyentes o contratistas de cualquier institución del Estado, en los casos en que el servidor público, en razón de sus funciones, deba atender personalmente dichos asuntos;

j) Resolver asuntos, intervenir, emitir informes, gestionar, tramitar o suscribir convenios o contratos con el Estado, por sí o por interpuesta persona u obtener cualquier beneficio que implique privilegios para el servidor o servidora, su cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Esta prohibición se aplicará también para empresas, sociedades o personas jurídicas en las que el servidor o servidora, su cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad tengan interés;”

De acuerdo con el inciso final del artículo 83 de la LOSEP y la Disposición General Tercera ibídem: “*El Nepotismo, (...) 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”.

En cuanto al deber general de los servidores públicos de abstenerse de actuar en los casos en que exista conflicto de intereses, en pronunciamientos previos, sobre la base de lo previsto en la letra j) del artículo 24 de la LOSEP, que conserva su vigencia, este organismo ha reiterado que, además de verificar que no se contravenga la prohibición de nepotismo, los servidores tienen prohibido intervenir en aquellos procesos en los que participen sus cónyuges, pareja en unión de hecho, o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad y tienen el deber de presentar su excusa si dicha circunstancia se configura.

Así, en pronunciamiento contenido en oficio No. 08658, de 23 de abril de 2020, este organismo analizó y concluyó:

“Finalmente, el numeral 3 del artículo 86 del COA, ubicado en el Libro I que trata sobre ‘Las personas y las Administraciones Públicas’, establece como causas de excusa y recusación aplicables a los servidores públicos que intervienen en procedimientos administrativos: ‘Ser pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de cualquiera de los interesados, de su representante legal, mandatario o administrador’. La mencionada norma establece a la excusa como un deber del servidor para garantizar el principio de imparcialidad en todo procedimiento administrativo, así como la tutela y tratamiento igualitario a los administrados, y, por otra parte, configura el derecho del administrado para promover la recusación de quien no se excuse pese a la existencia de una causal legal.

Del análisis precedente se observa que, de conformidad con los artículos 24, letra j) de la LOSEP, 62, numeral 3 y 63 de la LOSNCP (...), están impedidos de suscribir contratos con la entidad contratante en la que ejerza funciones un servidor público, el funcionario y sus parientes comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, así como las personas jurídicas en que estos tengan participación.

En todo caso, corresponde a los servidores de las entidades del Estado analizar y verificar antes de la suscripción de un contrato administrativo, que los oferentes y adjudicatarios no están incurso en causal de inhabilidad, a fin de precautelar la legalidad de las decisiones que se adopten y que sean las más convenientes para el interés público e institucional.”

De lo expuesto se observa que: i) por mandato constitucional y legal, el ejercicio del servicio público se encuentra regulado de manera general por la LOSEP, por lo tanto, las entidades del sector público, cualquiera que sea su estructura u origen, deben someterse, en principio, a las reglas y principios generales que establece la LOSEP; ii) las normas relacionadas al ingreso al servicio público, así como al nepotismo, las inhabilidades y las prohibiciones establecidas en la LOSEP, son aplicables a todos los organismos del sector público; y, iii) la excusa es un deber que corresponde al servidor en todo caso en que pudiera existir conflicto de intereses.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta, se concluye que, conforme con lo dispuesto en los artículos 5 y 10 de la LOSEP, no se ha establecido expresamente como impedimento para el ejercicio de un cargo público el hecho de que una persona natural sea accionista minoritario, esto es, que no es titular de más de la mitad de la participación, en una persona jurídica en la que no ostente cargos de dirección, presidencia, representación legal ni administración en la misma. No obstante, corresponde a cada servidor público, en función de su cargo y responsabilidades, observar las prohibiciones específicas establecidas en la Constitución, así como con las prohibiciones genéricas contempladas en el artículo 24 de la LOSEP y demás normativas del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

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

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:
**JUAN CARLOS
LARREA
VALENCIA**

Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. 08676

Quito, D.M., 16 SEP 2024

Doctor

Arturo Ignacio Izurieta Valery

DIRECTOR PARQUE NACIONAL GALÁPAGOS

Presente.

De mi consideración:

Mediante oficio No. MAATE-PNG/DIR-2024-0432-O, de 22 de julio de 2024, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el día siguiente, se formuló la siguiente consulta:

“¿A la Dirección del Parque Nacional Galápagos, en cumplimiento de su facultad para conocer, sustanciar y resolver sobre aquellas infracciones tipificadas en la Ley Orgánica del Régimen Especial de la provincia de Galápagos, le corresponde sustanciar el procedimiento administrativo sancionador en aplicación exclusiva de aquel determinado en el artículo 110 de la Ley Orgánica del Régimen Especial de la provincia de Galápagos?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. Al oficio de consulta se acompañó el informe jurídico No. DAJ-DPNG-JADG-2024-0001, sin fecha, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica de la Dirección del Parque Nacional Galápagos (en adelante PNG) quien citó los artículos 76, 82, 132, 226 y 258 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante CRE); 20, 21, 87, 110 y 112 de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos² (en adelante LOREG); 1, 42, y 43 del Código Orgánica Administrativo³ (en adelante COA); 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁴ (en adelante, “LOGJCC”); 19 y 20 letras a y c del Reglamento General de Aplicación de la LOREG⁵ (en adelante, “RGLOREG”); adicionalmente, mencionó los Pronunciamientos de la

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

² LOREG, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 520 de 11 de junio de 2015.

³ COA, publicado en el Registro Oficial 2do. Suplemento No. 31 de 07 de julio de 2017.

⁴ LOGJCC, Publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 del 22 de octubre de 2009.

⁵ RGLOREG, Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 989 del 21 de abril de 2017.

Procuraduría General del Estado contenidos en los oficios No. 02145, de 3 de enero de 2019, y No. 18770, de 19 de mayo de 2022; con base en los cuales se concluyó:

“V. Criterio institucional

Por lo expuesto en líneas anteriores, es criterio de esta Dirección que en el presente caso debe aplicarse el criterio de especialidad para la resolución de la antinomia jurídica entre la LOREG y el COA en lo que respecta al procedimiento administrativo sancionador. Esto sobre la base de la norma constitucional contenida en el artículo 258 de la CRE así como de criterios emanados por la propia PGE. Por lo tanto, le corresponde a la DPNG sustanciar el procedimiento administrativo sancionador sobre aquellas infracciones tipificadas en la LOREG conforme lo dispuesto en el artículo 110 de la LOREG.

Si bien el artículo 112 de la LOREG dispone como norma supletoria al ERJAFE, es criterio de esta Dirección que, al tratarse de procedimientos administrativos sancionadores, la norma supletoria a utilizarse debería ser aquella contenida en el COA más no en el ERJAFE. Esto de conformidad a lo dispuesto en el número 7 del artículo 42 del COA”.

2. Análisis.-

Para atender la consulta se considera que, de acuerdo con los artículos 82 y 226 de la CRE, el derecho a la seguridad jurídica se garantiza a través de la existencia de normas previas, claras y públicas, aplicadas por las autoridades competentes; y que, por el principio de legalidad que rige en derecho público, las entidades del sector público y sus servidores solo pueden ejercer las competencias y facultades atribuidas en el ordenamiento jurídico.

En tal sentido, el numeral 3 del artículo 76 de la CRE, que se refiere a las garantías básicas del debido proceso, dispone que nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley, y advierte que *“sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”*.

El numeral 3 del artículo 168 de la CRE⁶, al igual que el artículo 10 del Código Orgánico de la Función Judicial⁷ (en adelante “COFJ”), establecen el principio de unidad jurisdiccional, según el cual la atribución de juzgar corresponde únicamente a los órganos de la Función Judicial que ejercen potestades jurisdiccionales y no se extiende a órganos

⁶ CRE “Art. 168.- La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: (...)”

3. En virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución. (...)”.

⁷ COFJ, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 544 de 9 de marzo de 2009. “Art. 10.- PRINCIPIOS DE UNIDAD JURISDICCIONAL Y GRADUALIDAD. - De conformidad con el principio de unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución. (...)”.

de otras Funciones del Estado.

En tal contexto, se observa que la potestad sancionadora que ejercen las administraciones públicas es de carácter administrativo y está sujeta a control judicial posterior en los términos del artículo 173 de la CRE, que dispone: *“Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”*.

Para atender la consulta es pertinente considerar que el COA, fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 31, de 20 de junio de 2017, y entró en vigencia luego de doce meses contados a partir de su publicación, de acuerdo con lo previsto por la Disposición Final de ese cuerpo normativo.

El artículo 33 del COA dispone que: *“Las personas tienen derecho a un procedimiento administrativo ajustado a las previsiones del ordenamiento jurídico”*.

Por consiguiente, es necesario determinar si en materia de procedimiento administrativo sancionador en vía administrativa, la especialidad corresponde a la LOREG o al COA.

Al efecto, se examina que los artículos 1, 21 y 87 de la LOREG prevén, en su orden, lo siguiente:

“Art. 1.- Objeto y ámbito.- La presente Ley Orgánica regula el Régimen Especial de la provincia de Galápagos e instituye el régimen jurídico administrativo al que se sujetan, en el ámbito de sus competencias, el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y los organismos de todas las funciones del Estado, así como todas las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras que se encuentran dentro o que realicen actividades en la provincia de Galápagos, en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del Buen Vivir. (...)”

Art. 21.- Atribuciones de la unidad administrativa desconcentrada a cargo de las Áreas Naturales Protegidas de Galápagos. - La unidad administrativa desconcentrada a cargo de las áreas naturales protegidas de Galápagos, tendrá las siguientes atribuciones: (...)”

12. Conocer, tramitar y sancionar las infracciones administrativas en los casos previstos en la presente Ley y en el ordenamiento jurídico vigente (...)

Art. 87.- Autoridades competentes.- Sin perjuicio de las acciones judiciales de carácter civil o penal que fueren pertinentes de conformidad con lo establecido en la ley, tienen jurisdicción para conocer, tramitar e imponer las sanciones previstas en esta Ley y en el marco de sus competencias, los titulares de las siguientes entidades:

- a) La Autoridad Ambiental Nacional, a través de la unidad administrativa desconcentrada a cargo de las Áreas Naturales Protegidas del Galápagos, y de la unidad administrativa desconcentrada a cargo de la bioseguridad y control de introducción de especies exógenas a la provincia de Galápagos.
- b) El Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos.
- c) La Secretaria Técnica o el Secretario Técnico del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos.
- d) Los gobiernos autónomos descentralizados en ejercicio de sus competencias.
- e) La Autoridad Marítima Nacional.

De las resoluciones que expidan, en el ámbito de sus respectivas competencias y funciones, la autoridad que ejerza la administración de la unidad administrativa desconcentrada a cargo de las Áreas Naturales Protegidas de Galápagos, y de la unidad administrativa desconcentrada a cargo de la bioseguridad y control de introducción de especies exógenas a la provincia de Galápagos; así como en lo que le corresponde al Secretario Técnico o Secretaria Técnica del Consejo de Gobierno de Galápagos y la Autoridad Marítima Nacional, se podrá interponer recurso de apelación, respectivamente, únicamente en efecto devolutivo, ante la ministra o el ministro que ejerce la rectoría de la política pública ambiental, el Presidente del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos y la Autoridad Marítima Nacional, cada uno en sus atribuciones específicas.

*Su resolución causará ejecutoria en la vía administrativa. **Dicho recurso podrá interponerse en el término de quince días**, contados a partir del día siguiente de aquel en que haya sido notificada la resolución de primera instancia administrativa.*

Las resoluciones que expidan en el ámbito de sus competencias y funciones, tanto el ministro o la ministra que ejerce la rectoría de la política pública ambiental como el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos y la Autoridad Marítima Nacional ponen fin a la vía administrativa, pero podrán ser impugnadas en sede judicial conforme al ordenamiento jurídico vigente. (...)” (énfasis añadido).

En concordancia, el artículo 19 del RGLOREG establece que la Dirección del Parque Nacional Galápagos, con sede en el cantón Santa Cruz, “*es la unidad administrativa desconcentrada de la Autoridad Ambiental Nacional, a cuyo cargo estará la administración de las áreas naturales protegidas de la provincia de Galápagos, en cuyas zonas ejercerá jurisdicción y competencia sobre el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y las actividades que en dichas áreas se realicen*”, de acuerdo con lo dispuesto en la LOREG y demás legislación vigente.

De su parte, el artículo 1 del COA, al establecer su objeto, determina que “*regula el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector*

público”; concordantes, los artículos 42 y 43 del mismo Código precisan su ámbito material y subjetivo de aplicación, respectivamente.

El numeral 7 del artículo 42 del COA en cuanto al ámbito material incluye a: ***“Los procedimientos administrativos especiales para el ejercicio de la potestad sancionadora”***, en tanto que el inciso final del referido artículo agrega que: ***“Para la impugnación de actos administrativos en vía administrativa y, para el procedimiento coactivo, se aplicarán únicamente las normas previstas de este Código”*** (el resaltado me corresponde).

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

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

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

Los procedimientos para el ejercicio de la potestad sancionadora y la ejecución coactiva son especiales y se regulan en el Libro Tercero de este Código” (énfasis añadido).

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

Como se verá a continuación, tanto la LOREG como el COA contienen disposiciones sobre procedimiento administrativo sancionador y recursos administrativos de impugnación, lo que genera un conflicto en la aplicación por tratarse de normas que regulan la misma materia.

Así, la LOREG, en el Capítulo III ***“Procedimiento”***, artículos 108 al 113, desarrolla el procedimiento aplicable para la sanción de infracciones previstas en la LOREG.

Al respecto, se observa que la LOREG, en su artículo 110, establece las formas específicas de inicio del procedimiento administrativo sancionador en materias de competencia de la unidad administrativa desconcentrada a cargo de las Áreas Naturales Protegidas de Galápagos o la Autoridad competente sujetas a la LOREG. El inciso tercero

del mismo artículo establece la procedencia del recurso de apelación de las resoluciones que sean expedidas por el titular de la unidad administrativa desconcentrada a cargo de las Áreas Naturales Protegidas de Galápagos y el titular de la unidad administrativa desconcentrada a cargo de la bioseguridad y control de introducción de especies exógenas a la provincia de Galápagos, el término para su interposición (quince días) y el plazo para resolverlo (quince días).

Por su parte, sobre los mismos tipos de actuaciones administrativas que integran el procedimiento administrativo sancionador, el COA contiene regulaciones diferentes a las que constan en la LOREG, brevemente descritas en el párrafo anterior. Así, el COA, en el Título IV “*Impugnación*”, contenido en su Libro Segundo “*El Procedimiento Administrativo*”, al igual que en el Capítulo Tercero “*Procedimiento*” del Título I “*Procedimiento Sancionador*”, contenido en el Libro Tercero “*Procedimientos Especiales*”, regla los mismos aspectos que se hallan regulados por la LOREG y que fueron detallados previamente. Es el caso, por ejemplo, del término para interponer el recurso de apelación que, según el artículo 224 del COA, es de diez días, lo que contrasta con el término mayor que para el mismo efecto establece el mencionado artículo 110 de la LOREG.

Adicionalmente, en cuanto a las normas supletorias, el artículo 112 de la LOREG prevé: “*En todo lo que no esté expresamente previsto en esta Ley, se aplicarán el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y las demás normas conexas*”.

En concordancia, la Disposición General Tercera del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva⁸ (en adelante ERJAFE) prevé la aplicación de las normas de procedimiento para todas las entidades del sector público, en forma supletoria, esto es cuando las leyes que las rigen no contengan normas de procedimiento administrativo. Lo expuesto aplicó hasta que empezó a regir el COA, que regula esa materia y al que están sujetas todas las entidades del sector público, que incluye al Parque Nacional Galápagos, según los artículos 1 y 42 del COA.

Adicionalmente, respecto de la derogación de las leyes, el artículo 37 del Código Civil⁹ (en adelante CC) dispone que “*La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita*”. Es expresa “*cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua*”; y es tácita “*cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior*” aclarando que la derogación de una ley puede ser total o parcial.

Por su parte, el artículo 38 del CC dispone que: “*La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugne con las disposiciones de la nueva ley*” (el resaltado me pertenece).

Según las normas citadas, existen dos formas de derogar una ley: de manera expresa, cuando se señala literalmente que se deroga la ley anterior y, de manera tácita, cuando las

⁸ERJAFE, Publicado en el Registro Oficial No. 536, 18 de marzo de 2022.

⁹ CC, Codificación 10, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

disposiciones de la nueva ley son contrarias o incompatibles con las contenidas en una ley anterior que trata sobre la misma materia y, por ende, su aplicación simultánea resulta improcedente, creando un conflicto normativo.

El artículo 39 del CC establece que: *“La ley especial anterior no se deroga por la general posterior, si no se expresa”*; concordante, el numeral 1 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹⁰ (en adelante LOGJCC), sobre las reglas de solución de antinomias, prescribe que: *“Cuando existan contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior”*.

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

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

NOVENA.- Deróganse otras disposiciones generales y especiales que se opongan al presente Código Orgánico Administrativo”. (Énfasis añadido)

Del tenor de las citadas disposiciones se observa que, el COA no ha derogado expresamente el procedimiento sancionador como tampoco los recursos en vía administrativa establecidos en la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos.

Por otra parte, corresponde considerar, que la especialidad de las normas es un principio contemplado por el artículo 12 del CC, que dispone: *“Cuando una ley contenga disposiciones generales y especiales que estén en oposición, prevalecerán las disposiciones especiales”*.

Adicionalmente, el inciso tercero del artículo 262 del Código Orgánico del Ambiente¹¹ señala que: ***“La Región Insular o Galápagos se rige por sus normas especiales”*** (énfasis añadido).

Sobre la solución de conflictos normativos materia de su consulta, el tratadista Carlos Santiago Nino¹², señala:

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

¹⁰ LOGJCC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

¹¹ COAM, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 983 de 12 de abril de 2017.

¹² Introducción al Análisis del Derecho, Segunda Edición. Editorial Astrea. 2001. Buenos Aires. Pág. 275.

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

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

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

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

Muchos jueces y juristas pretenden que estos principios se aplican mecánicamente, como si las inconsistencias que ellos ayudan a solucionar nunca hubieran existido. Sin embargo, no puede otorgarse a estas reglas el carácter de leyes lógicas, puesto que su aplicación, como vimos, está sujeta a evaluaciones pragmáticas, que dan lugar a excepciones irregulares. Además, si bien hay cierta prelación entre estos principios – por ejemplo lex superior tiende a predominar sobre los restantes-, no hay reglas de segundo nivel para resolver mecánicamente los conflictos entre ellos (sobre todo entre lex posterior y lex especiales).’.”

En igual sentido, Norberto Bobbio¹³, señala lo siguiente:

“Tres son las reglas fundamentales para resolver las antinomias:

- a) El criterio cronológico,*
- b) El criterio jerárquico, y*
- c) El criterio de la especialidad*

El criterio cronológico, denominado también de la lex posterior, es aquel según el cual entre dos normas incompatibles prevalece la posterior - lex posterior derogat priori (...)

El criterio jerárquico, denominado también de la lex superior, es aquel según el cual de dos normas incompatibles prevalece la norma jerárquicamente superior - lex superior derogat inferiori (...)

El tercer criterio, llamado precisamente el de la lex specialis, es aquel con base en el cual de dos normas incompatibles, la una general y la otra especial (o excepcional), prevalece la segunda - lex specialis derogat generali (...).’.”

¹³ Teoría General del Derecho, Segunda Edición, Editorial Temis S.A., 1997, Bogotá-Colombia, Pags. 191, 192 y 195.

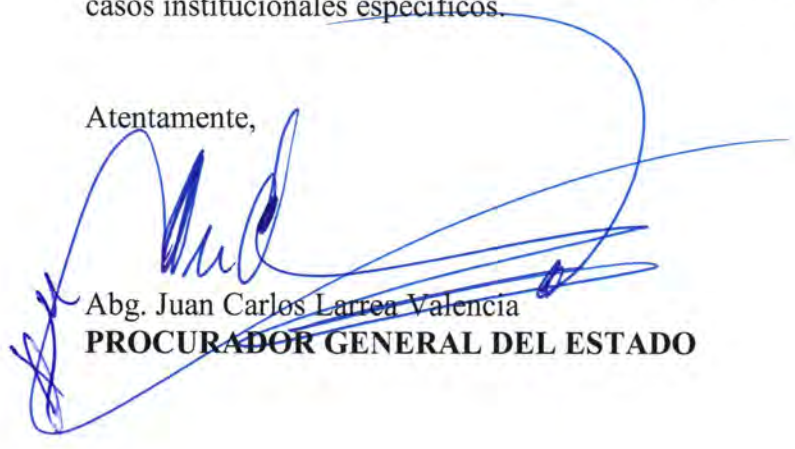
De lo expuesto se observa que: *i)* la LOREG está en conflicto con el COA, en lo referente al procedimiento especial sancionador, entre las cuales tenemos: la forma de interponer los recursos administrativos, para impugnar las resoluciones; *ii)* las disposiciones de la LOREG no han sido derogadas ni expresa ni tácitamente; *iii)* los incisos primero y segundo del artículo 134 del COA confieren el carácter de normas generales y supletorias en materia de procedimiento administrativo, es decir aplicables para los procedimientos especiales, en lo que no afecte a las normas que los rigen, así como a los casos en que no exista un procedimiento específico que regule la actividad de la administración pública; *iv)* El COA prevalece al constituirse en norma jerárquicamente superior y posterior al ERJAFE.

3. Pronunciamiento.-

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

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia

PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. 03692

Quito, DM, 17 SEP 2024

Magíster
María Sonsoles García León
**MINISTRA DE PRODUCCIÓN COMERCIO
EXTERIOR INVERSIONES Y PESCA**
Presente.

De mi consideración:

Mediante oficio No. MPCEIP-MPCEIP-2024-0422-O, de 20 de mayo de 2024, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 10 de junio del presente año, se solicitó absolver la siguiente consulta:

“¿Es aplicable el artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas para las adendas de contratos de inversión que no contengan la inclusión de la aplicación de incentivos arancelarios y/o exoneraciones al impuesto a la salida de divisas y que se hayan realizado con anterioridad a la entrada a (sic) vigencia a la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, conforme a lo establecido en la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

- 1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis antes de atender su consulta, mediante oficios No. 07230 y No. 07609, de 12 de junio y 02 de julio de 2024, respectivamente, la Procuraduría General del Estado solicitó e insistió al Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, “MEF”) que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta. Dicho requerimiento fue atendido por la Coordinadora General de Asesoría Jurídica, encargada, del MEF mediante oficio No. MEF-CGAJ-2024-0099-O, de 16 de julio de 2024, al cual se adjuntó el memorando No. MEF-CGAJ-2024-0602-M, de 08 de julio de 2024, y el Informe Técnico No. MEF-SPSERE-SPF-SP-CP-017-2024, de 20 de junio de 2024.
- 1.2. El Informe Jurídico sin número, de 17 de mayo de 2024, elaborado por la Directora Jurídica de Comercio Exterior y Producción, y aprobado por la Coordinadora General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (en adelante, “MPCEIP”), citó los artículos 66 número 16 y 82 de la

Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 74 número 15 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas² (en adelante, “COPLAFIP”); Disposición General Tercera de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo³ (en adelante, “LOEEGE”); 55 del Reglamento General de la LOEEGE⁴ (en adelante, “RLOEEGE”), innumerado a continuación del artículo 26 del derogado Reglamento de Inversiones al Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones⁵ (en adelante, “RICOPCI”); y, 1561 del Código Civil⁶ (en adelante “CC”), con fundamento en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“(…) III. CRITERIO JURÍDICO

El contrato de inversión es un acto de voluntad común, productora de efectos jurídicos (erga omnes), entre dos o más personas, de las cuales al menos una está en ejercicio de su potestad administrativa. Siendo, una de las partes del contrato de inversión el Estado ecuatoriano, representado por el Comité Estratégico de Promoción y Atracción de Inversiones, quien ejerce su plena potestad administrativa para reconocer derechos de protección al inversionista y otorgarle un derecho de estabilidad sobre los incentivos tributarios del COPCI, en ese sentido es pertinente indicar:

(…)

4. Consecuentemente con lo precitado en el artículo 1561 del Código Civil, cabe precisar que los contratos se constituyen en principales por lo tanto las adendas al ser accesorias siguen la suerte de los convenios principales toda vez que forman parte del contrato, con lo cual, al no haberse requerido dictamen del Ministerio de Finanzas para llevar a cabo los contratos principales, las adendas tampoco requerirían del mencionado dictamen.

*5. Por otra parte, en lo que respecta a la **seguridad jurídica** en los contratos de inversión, se refiere a la certeza y estabilidad que las partes involucradas en la inversión tienen en cuanto a la protección de sus derechos y obligaciones, así como a la predictibilidad en la aplicación de las leyes y regulaciones que rigen el contrato de inversión. Esto ayuda a crear un entorno favorable para la inversión al garantizar un marco legal estable y predecible.*

6. Con fecha 21 de agosto del 2018 en el Suplemento Nro.309 del Registro Oficial, se promulgó la Ley para Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo. Con la promulgación de la misma, los inversionistas

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

² COPLAFIP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 306, de 22 de octubre de 2010.

³ LOEEGE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 461 de 20 de diciembre de 2023.

⁴ RLOEEGE, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 496 de 09 de febrero de 2024.

⁵ RICOPCI, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 450 de 17 de mayo de 2011, derogado por la Disposición Derogatoria Primera del Decreto Ejecutivo No. 157 que contiene el Reglamento General de la Ley de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 496 de 09 de febrero de 2024.

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

presentaron solicitudes de contratos, con la finalidad de mantener o acceder a los incentivos dados por la ley, y estabilizar las condiciones otorgadas en el contrato de inversión inicial. En el artículo innumerado posterior al artículo 26 del Reglamento de Inversiones, establecía que: solo deberá solicitarse el dictamen al que se refiere el numeral 15 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Pública (sic) cuando en la solicitud de contrato de inversión se requiera la aplicación de incentivos arancelarios y/o exoneraciones al Impuesto a la Salida de Divisas.

IV. CONCLUSIÓN:

Sobre la base de la normativa citada así como del pronunciamiento emitido en su momento por el Ministerio de Finanzas mediante oficio Nro. MEF-MINFIN-2021-0372-O se deduce que todo trámite de adenda solicitado previo a la reforma del artículo innumerado posterior al artículo 26 del Reglamento de Inversiones y previo a la vigencia de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal, en los que no se haya requerido la inclusión de la aplicación de incentivos arancelarios y/o exoneraciones al impuesto a la salida de divisas, NO requiere la solicitud de dictamen al Ministerio de Economía y Finanzas, considerando la normativa aplicable a la fecha de suscripción del contrato de inversión acorde a lo dispuesto en la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, indica que: '(...) Las adendas a los contratos de inversión presentadas antes de la entrada en vigor de la presente Ley serán tramitadas conforme lo establecido en la legislación vigente a la fecha de su presentación'." (El énfasis corresponde al texto original).

- 1.3. El Informe Técnico suscrito por la Subsecretaria de Inversiones del MPCEIP, basado en idéntica normativa de la invocada en el Criterio Jurídico, analizó y concluyó lo siguiente:

"I. ANTECEDENTES

(...)

1.2. Mediante oficio Nro. MEF-MINFIN-2021-0372-O, de fecha 17 de agosto de 2021 suscrito por el Dr. Simón Cueva Armijos, Ministro de Economía y Finanzas de esa época manifestó que: '(...) cabe tener en cuenta que con memorando Nro. MEF-SEI-2021-0098-M de 3 de agosto de 2021(anexo), la Subsecretaría de Gestión y Eficiencia Institucional, de esta Cartera de Estado, remite el Informe Técnico No. MEF-SGEI-SP-SPF-037-2021 de 03 de agosto de 2021(anexo), documento que contiene el pronunciamiento elaborado en conjunto entre las Subsecretarías de Gestión y Eficiencia Institucional, Presupuesto y Política Fiscal, en el cual recomiendan: '...responder de forma favorable al requerimiento enviado por el MPCEIP, toda vez que la normativa vigente indicaría que el dictamen del MEF deberá solicitarse únicamente cuando en la

solicitud de contrato de inversión se requiera la aplicación de exoneraciones al ISD.

En virtud del criterio técnico indicado anteriormente, corresponde que esta Cartera de Estado emita dictamen conforme lo dispone el artículo no numerado primero agregado a continuación del artículo 26 del Reglamento de Inversiones del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, cuyo tenor literal, transcribo: 'El dictamen al que se refiere el numeral 15 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas solo deberá solicitarse cuando en la solicitud de contrato de inversión se requiera la aplicación de incentivos arancelarios y/o exoneraciones al Impuesto a la Salida de Divisas'.

(...)

1.5. Mediante Memorando Nro. MEF-DAJEF-2024-0137-M de 18 de marzo de 2024, la Dirección de Asesoría Jurídica Económica y Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas, señala que es de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas la emisión de dictamen a los proyectos de Resolución mediante los cuales el CEPAI autorice la suscripción de las adendas a los contratos de inversión, una vez que se cumplan con todos los procedimientos previos y observando las disposiciones del ordenamiento jurídico, dado que las condiciones de carácter técnico que motivaron inicialmente la decisión del CEPAI y que fueron consideradas en su momento en el dictamen se verán modificadas, por lo que dichos aspectos deben ser analizados y conocidos por el Ministerio de Economía y Finanzas, en su calidad de Ente Rector del SINFIP.

(...)

3. CRITERIO TÉCNICO Y JURÍDICO

(...)

3.7. Posteriormente, a partir de la vigencia de la LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL del 29 de noviembre del 2021, toda solicitud nueva requería dictamen del Ministerio de Economía y Finanzas.

*3.8. Por otra parte, es necesario mencionar que mediante **oficio Nro. MEF-MINFIN-2021-0372-O**, de fecha 17 de agosto de 2021 suscrito por el Dr. Simón Cueva Armijos, Ministro de Economía y Finanzas de esa época manifestó que: '(...) cabe tener en cuenta que con memorando Nro. MEF-SEI-2021-0098-M de 3 de agosto de 2021(anexo), la Subsecretaría de Gestión y Eficiencia Institucional, de esta Cartera de Estado, remite el Informe Técnico No. MEF-SGEI-SP-SPF-037-2021 de 03 de agosto de 2021(anexo), documento que contiene el pronunciamiento elaborado en conjunto entre la Subsecretaría de Gestión y Eficiencia Institucional, Presupuesto y Política Fiscal, en el cual recomienda: **'...responder de forma favorable al requerimiento enviado por el MPCEIP, toda vez que la normativa vigente indicaría que el dictamen del MEF***

deberá solicitarse únicamente cuando en la solicitud de contrato de inversión se requiera la aplicación de exoneraciones al ISD.

En virtud del criterio técnico indicado anteriormente, corresponde que esta Cartera de Estado emita dictamen conforme lo dispone el artículo no numerado primero agregado a continuación del artículo 26 del Reglamento de Inversiones del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, cuyo tenor literal, transcribo: 'El dictamen al que se refiere el numeral 15 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas solo deberá solicitarse cuando en la solicitud de contrato de inversión se requiera la aplicación de incentivos arancelarios y/o exoneraciones al Impuesto a la Salida de Divisas'. Dicho pronunciamiento confirma el criterio planteado por esta Subsecretaría de Inversiones del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca.

*Por lo tanto, de la normativa citada y analizada, así como el pronunciamiento mediante oficio Nro. MEF-MINFIN-2021-0372-O antes mencionado, se concluye desde esta Subsecretaría de Inversiones que todo trámite de adenda solicitado previo a la reforma del artículo innumerado posterior al artículo 26 del Reglamento de Inversiones y previo a la vigencia de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal, **que no** hayan requerido la inclusión de la aplicación de incentivos arancelarios y/o exoneraciones al impuesto a la salida de divisas, no es requerido la solicitud de dictamen al Ministerio de Economía y Finanzas, considerando la normativa aplicable a la fecha de suscripción del contrato de inversión". (El énfasis corresponde al texto original).*

- 1.4. Por su parte, el criterio jurídico del MEF contenido en el oficio No. MEF-CGAJ-2024-0099-O de 16 de julio de 2024, además de las normas invocadas por la consultante, citó los artículos 226 y 425 de la CRE; 19 letra i) y 25 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones⁷ (en adelante, "COPCI"), con fundamento en los cuales concluyó:

"III.- Pronunciamiento

*Una vez que se han emitido los (sic) informes: técnico y jurídico de esta Cartera de Estado, cuyos contenidos constan en el Acápite I, esta Cartera de Estado concluye que **el artículo 74 numeral 15 del COPLAFIP, es aplicable a todos los proyectos de Resolución que emite el CEPAI, en los que se apruebe la suscripción de adendas de los contratos de inversión suscritos con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, que no solo contengan la aplicación de incentivos y/o exoneraciones al impuesto a la salida de divisas, conforme a lo expresado anteriormente**" (Énfasis añadido).*

⁷ COPCI, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 351 de 29 de diciembre de 2010.

- 1.5. De igual manera, el criterio jurídico contenido en el memorando No. MEF-CGAJ-2024-0602-M, de 08 de julio de 2024 de la misma Coordinadora General de Asesoría Jurídica, encargada, del MEF. Con en base en la normativa ya citada concluyó:

“III.- Conclusión

(...)

Es necesario establecer desde el análisis de la jerarquía de normas determinado en el artículo 425 de la Constitución de la República, que las leyes orgánicas prevalecen sobre los reglamentos. En este contexto, se entiende entonces, que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas vigente desde el año 2010, y su reforma en el año 2017, relacionada con la disposición contenida en el artículo 74 numeral 15 no contiene ninguna excepción respecto de la aplicación del dictamen que debe emitir el ente rector de las finanzas públicas, como lo pretendió establecer el Reglamento de Inversiones que pretendía excepcionar de este requisito a los actos administrativos en los cuales se aprobarían contratos de inversión que requerían únicamente la aplicación de incentivos arancelarios y/o exoneraciones al Impuesto a la Salida de Divisas.

Esta Cartera de Estado ha sido enfática al expresarse en varias ocasiones sobre el particular, y en consonancia con lo que dispone el segundo inciso del artículo 55 de la Ley de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, que determina que el ente rector de las finanzas públicas en su dictamen se expresará: ‘...respecto del impacto en los recursos públicos y a las implicaciones relacionadas con la renuncia a ingresos contemplados en el Presupuesto General del Estado, en caso de haberla’, lleva al inequívoco razonamiento que si la decisión del cuerpo colegiado, expresada mediante la resolución respectiva de aprobación de suscripción de un contrato o su adenda tiene impacto sobre los recursos públicos, debe, necesariamente obtener el dictamen al que se refiere el artículo 74 numeral 15 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que no hace distinción entre los actos administrativos sujetos al mismo, únicamente el artículo mencionado señala de manera específica que, cuando se trata de proyectos de ley solo están obligados al dictamen, aquellos que provienen de la iniciativa del Ejecutivo. Tampoco, el Asambleísta dispuso en el texto del artículo que se pueda hacer excepciones a través de una normativa inferior, porque de haberlo hecho, se hubiera incorporado al Reglamento General al COPLAFIP. Por lo que, la norma reglamentaria se tornaba inaplicable cuando estuvo vigente por no corresponder a ningún mandato legal.”

- 1.6. Adicionalmente, el Informe Técnico No. MEF-SPSERE-SPF-SP-CP-017-2024, de 20 de junio de 2024, elaborado por las Subsecretarías de los Sectores Estratégicos, Real y Externo, Programación Fiscal y de Presupuesto del MEF, además de la normativa invocada en los criterios mencionados, citó el artículo 286 de la CRE, analizando y concluyendo lo siguiente:

“3. Análisis

Las solicitudes de adendas a contratos de inversión que contemplen incentivos tributarios y que hayan sido presentadas ante el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP), previo a la entrada en vigencia de la Ley de Eficiencia Económica, podrían tener afectaciones en los ingresos del Presupuesto General del Estado (PGE) y la Programación Presupuestaria Plurianual (PPP); adicionalmente, si las solicitudes de adenda no incluyen modificaciones de los incentivos arancelarios y/o del impuesto a la salida de divisas (ISD); pero incluyen variaciones en el monto de exoneración del impuesto a la renta estabilizado, se produciría una afectación al PGE y a la PPP.

Es responsabilidad del MPCEIP determinar si existen variaciones en los montos de exoneración de los incentivos tributarios estabilizados que generen impacto en los ingresos del PGE. Las Subsecretarías de Políticas de los Sectores Estratégicos, Real y Externo, Programación Fiscal y Presupuesto de esta Cartera de Estado, con base a sus competencias, realizan el análisis técnico sobre la información remitida por el MPCEIP.

4. Conclusiones y recomendaciones

Una solicitud de adenda que contemple la modificación de los montos previstos de exoneración de cualquier incentivo tributario estabilizado que se haya establecido en el contrato de inversión original, causaría impacto en los recursos públicos del PGE y la PPP”.

- 1.7. De los informes jurídicos y técnicos citados se aprecia que el criterio del MPCEIP difiere del criterio expuesto por el MEF; así, mientras la entidad consultante considera que todo trámite de adenda solicitado previo a la reforma del artículo innumerado posterior al artículo 26 del RICOPCI y previo a la vigencia de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia Covid-19⁸ (en adelante, “LODESF”), que no hayan requerido la inclusión de la aplicación de incentivos arancelarios y/o exoneraciones al impuesto a la salida de divisas, no requiere de dictamen del MEF, considerando la normativa aplicable a la fecha de suscripción del contrato de inversión.

De su parte, a criterio del MEF, el número 15 del artículo 74 del COPLAFIP es aplicable a todos los proyectos de Resolución que emite el Comité Estratégico de Promoción y Atracción de Inversiones (en adelante, “CEPAI”), en los que se apruebe la suscripción de adendas de los contratos de inversión suscritos con anterioridad a la vigencia de la LOEEGE, que no solo contengan la aplicación de incentivos y/o exoneraciones al impuesto a la salida de divisas, agregando que, una solicitud de

⁸ LODESF, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 587 de 29 de noviembre de 2021.

adenda que contemple la modificación de los montos previstos de exoneración de cualquier incentivo tributario estabilizado establecido en el contrato de inversión original, causaría impacto en los recursos públicos del Presupuesto General del Estado y la Programación Presupuestaria Plurianual.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que trata la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) El contrato de inversión y sus adendas; y, ii) Atribuciones del órgano competente en materia de inversiones y del órgano rector de las finanzas públicas; iii) Solicitud de dictamen del MEF en las adendas a los contratos de inversión.

2.1.- El contrato de inversión y sus adendas. -

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

El artículo 339 ibídem prevé que el Estado promoverá las inversiones nacionales y extranjeras, y establecerá regulaciones específicas de acuerdo con sus tipos. Agrega que *“La inversión extranjera directa será complementaria a la nacional, estará sujeta a un estricto respeto del marco jurídico y de las regulaciones nacionales, a la aplicación de los derechos y se orientará según las necesidades y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo”*.

Al respecto, el artículo 25 del COPCI, que se refiere al contenido del contrato de inversión, define a dicho contrato en los siguientes términos:

“El Contrato de Inversión es una convención mediante el cual se pactan las condiciones de la nueva inversión, incluyendo el monto, el plazo y los beneficios tributarios y no tributarios según sean determinadas por el Comité Estratégico de Promoción y Atracción de Inversiones.

Los contratos de inversión serán suscritos por el representante de la entidad que presida el Comité Estratégico de Promoción y Atracción de Inversiones.

*Los contratos de inversión se celebrarán mediante escritura pública, en la que se hará constar el tratamiento que se le otorga a la inversión, así como se **establecerán los beneficios e incentivos a los que haya lugar** de conformidad a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.*

*Los contratos de inversión podrán otorgar estabilidad sobre los incentivos tributarios, en el tiempo de vigencia de los contratos, de acuerdo a lo dispuesto por este Código, y su respectivo Reglamento, **previo dictamen del ente rector de***

las finanzas públicas en un término no mayor a sesenta (60) días contados a partir de que el Ministerio de Economía y Finanzas reciba el requerimiento de forma oficial y completa. En el caso que los beneficios tributarios acumulados durante el periodo de la inversión no excederán en ningún caso el monto de la inversión.

De igual manera, detallarán los mecanismos de supervisión y regulación para el cumplimiento de los parámetros de inversión previstos en cada proyecto de inversión. Los beneficios tributarios acumulados durante el periodo de la inversión no excederán en ningún caso el monto de la inversión. (...) (énfasis añadido).

Concordante con lo anterior, el artículo 40 del RLOEEGE, respecto del contrato de inversión, prevé que *“Un inversionista podrá suscribir, a petición escrita, un contrato de inversión con el Estado, en el que se establezcan cláusulas sobre el tratamiento reconocido a la nueva inversión y la estabilidad del régimen impositivo aplicable a la misma”*. En dicho contrato se pueden contemplar únicamente las inversiones que se realicen en los dos ejercicios fiscales anteriores al ejercicio fiscal en el que se solicita la suscripción del contrato de inversión.

De su parte, el número 14 del artículo 41 del RLOEEGE prevé que en el contrato de inversión el Estado establecerá las garantías generales a la inversión, reconocidas por la CRE, el COPCI, ese Reglamento y los convenios internacionales ratificados por el Ecuador, y contendrá al menos los siguientes datos: *“(...) 14. Informes técnico-legal del ente rector en materia de inversiones y del ente rector en materia en que se desarrolle la inversión; (...)”*.

En ese sentido, el artículo 45 ibídem, respecto de la suscripción de los contratos de inversión, establece que los mismo *“recogerán las condiciones y prerrogativas previstas por el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y, especialmente, aquellas disposiciones del marco legal ecuatoriano que sean declaradas y consideradas como determinantes para la realización de la inversión amparada por el contrato”*. Los términos y condiciones del contrato de inversión sólo podrán ser modificados mediante mutuo acuerdo escrito entre las partes.

Sobre el procedimiento de aprobación de los contratos de inversión, los incisos quinto y sexto del artículo 49 del RLOEEGE prevén que:

“En los casos que sea procedente, el ente rector en materia de inversiones remitirá el informe técnico-legal, junto con los documentos de habilitantes definidos para el efecto, al ente rector de las finanzas públicas, a fin de que emita el dictamen previsto en el numeral 15 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Con la aprobación del CEPAI, la autoridad del ministerio rector de las

inversiones procederá a la suscripción del contrato de inversión por escritura pública, cuya cuantía será indeterminada. Dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha de celebración de la escritura pública, el ministerio competente en materia de inversiones remitirá una copia certificada del contrato de inversión al Servicio de Rentas Internas y al Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador" (énfasis añadido).

En ese orden de ideas, el artículo 57 del RLOEEGE prevé que una vez que la solicitud de contrato de inversión por parte del CEPAI sea aprobada, *"su Secretaría notificará la aprobación del contrato de inversión a las entidades que participan del proceso"*, y, desde la notificación de la aprobación del contrato de inversión, los entes reguladores tendrán un término de treinta días para emitir permisos, autorizaciones o cualquier otro título habilitante necesario para la ejecución de la inversión.

Una vez aprobado el contrato de inversión, este *"será suscrito por la máxima autoridad del ente rector de inversiones, o por quién este delegue; y el inversionista que lo solicitó o su apoderado legalmente acreditado y, de ser el caso, la entidad o entidades receptoras"*, según lo prevé el artículo 60 del RLOEEGE; y, según el artículo 62 ibídem, el ministerio rector de las inversiones, será la entidad encargada de mantener y organizar el registro de las sociedades beneficiarias de contratos de inversión, y de *"remitir copia certificada y digital de los contratos y adendas al Servicio de Rentas Internas y al Servicio Nacional de Aduana del Ecuador"* (énfasis añadido).

Por su parte, de conformidad con el artículo 90 del RLOEEGE, se puede *"solicitar una adenda al contrato de inversión ya sea para incremento de la inversión pactada, por modificación de los cronogramas, cuando sea aplicable de conformidad con la normativa vigente, inclusión o modificación de cláusula arbitral o solicitud de estabilidad jurídica o tributaria"*, siempre que se encuentre vigente el plazo contractual.

Según lo dispuesto en el cuarto inciso del artículo 94 del RLOEEGE, *"Las adendas a los contratos de inversión, deberán ser aprobadas por el CEPAI, previa solicitud de dictamen al Ministerio de Economía y Finanzas, en los casos que corresponda; y deberán ser elevadas a escritura pública"*. (énfasis añadido).

De lo manifestado se observa que: *i)* el Contrato de Inversión es una convención mediante el cual se pactan las condiciones de la nueva inversión, incluyendo el monto, el plazo y los beneficios tributarios y no tributarios determinados por el CEPAI en el cual se establecerán los beneficios e incentivos a los que haya lugar; *ii)* previo a la aprobación de los contratos de inversión, el ente rector de las finanzas públicas emitirá el dictamen previsto en el número 15 del artículo 74 del COPLAFIP; *iii)* las adendas a los contratos de inversión proceden por incremento de la inversión pactada, por modificación de los cronogramas, inclusión o modificación de cláusula arbitral o solicitud de estabilidad jurídica o tributaria; y, *iv)* las adendas a los contratos de inversión son aprobadas por el CEPAI, previa solicitud de dictamen al MEF, en los casos que corresponda.

2.2.- Atribuciones del órgano competente en materia de inversiones y del órgano rector de las finanzas públicas. -

De conformidad con el artículo 15 del COPCI, el órgano competente en materia de inversiones es el CEPAI, quien será *“la máxima instancia de rectoría gubernamental en materia de inversiones”*.

En ese contexto, el artículo 22 del RLOEEGE define al CEPAI como *“el cuerpo colegiado de carácter interinstitucional público, de la Función Ejecutiva, que ejercerá como máxima instancia de rectoría gubernamental en materia de inversiones”*. Adicionalmente, es el encargado de promover políticas públicas de fomento, atracción, facilitación, concreción y protección a la inversión nacional y extranjera, que tengan como fin facilitar y apoyar los procesos de inversión. Este órgano puede *“definir y coordinar los mecanismos que brinden información a inversionistas, viabilizar soluciones expeditas al inversor y promover las medidas necesarias a efectos de prevenir eventuales litigios en materia de inversiones, a solicitud de parte interesada o de oficio”*.

Agrega esa norma que, estará a cargo del CEPAI la *“definición de los procesos previos a la aprobación de los contratos de inversión privada, de su aprobación, del acompañamiento; y, facilitación de tales proyectos, así como la coordinación con otras entidades u órganos colegiados relacionados”*, por lo tanto, estas normas son aplicables a los miembros del Comité y a aquellos que participen en calidad de invitados.

De conformidad con el artículo 23 del RLOEEGE, son atribuciones del CEPAI, además de las señaladas en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, entre otras, las siguientes:

“h) Establecer los parámetros que deberán cumplir las inversiones que soliciten someterse al régimen de incentivos establecidos en la normativa vigente y plantear mejoras en los procesos y procedimientos de aplicación;

(...)

l) Aprobar los proyectos de inversión y autorizar la suscripción de contratos de inversión, conforme lo establecido en el tercer inciso del artículo 25 del Código Orgánico de Producción Comercio e Inversiones y el numeral 15 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación de Finanzas Públicas;

(...)

q) Disponer la revocatoria de los beneficios otorgados a los inversionistas en los contratos de inversión en el régimen de incentivos mediante resolución motivada con base en los informes técnicos y jurídicos emitidos por el ministerio rector de las inversiones; (...) (énfasis añadido).

Por su parte, el artículo 70 del COPLAFIP define al Sistema Nacional de Finanzas Públicas (en adelante, *“SINFIP”*) como el *“conjunto de normas, políticas, instrumentos,*

procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas en esta Ley”.

Agrega que todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la CRE se sujetarán al SINFIP, en los términos previstos en ese código, sin perjuicio de la facultad de gestión autónoma de orden administrativo, económico, financiero, presupuestario y organizativo que la Constitución o las leyes establecen para determinadas entidades.

Concordante, el artículo 71 ibídem prevé que *“La rectoría del SINFIP corresponde a la Presidenta o Presidente de la República, quien la ejercerá a través del Ministerio a cargo de las finanzas públicas, que será el ente rector del SINFIP”.*

En ese contexto, el número 15 del artículo 74 del COPLAFIP, al que se refiere la consulta, establece que el ente rector del SINFIP, como ente estratégico para el país y su desarrollo, tiene, entre otras, las siguientes atribuciones y deberes que serán cumplidos por el Ministro a cargo de las finanzas públicas:

“15.- 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, exceptuando a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Las Leyes a las que hace referencia este numeral serán únicamente las que provengan de la iniciativa del Ejecutivo en cuyo caso el dictamen previo tendrá lugar antes del envío del proyecto de ley a la Asamblea Nacional;

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 a la ley”.
(Énfasis añadido).

De lo citado se desprende que: i) el CEPAI es el cuerpo colegiado de carácter interinstitucional público de la Función Ejecutiva y ejerce la máxima instancia de rectoría gubernamental en materia de inversiones; ii) el CEPAI está a cargo de la definición de los procesos previos a la aprobación de los contratos de inversión privada, de su aprobación, del acompañamiento y la facilitación de tales proyectos, así como la coordinación con otras entidades u órganos colegiados relacionados; iii) el MEF es el ente rector del SINFIP al cual están sujetos todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la CRE; y, iv) es atribución del MEF, 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.

2.3. Solicitud de dictamen del MEF en las adendas a los contratos de inversión. -

Con relación a la solicitud de dictamen del MEF al que se refiere el número 15 del artículo 74 del COPLAFIP, en las adendas a los contratos de inversión, debemos considerar primero la Disposición General Tercera de la LOEEGE, referida en la consulta, la cual dispone:

“Para efectos tributarios, siempre que se justifique la existencia de razones de naturaleza económicas y sea aprobado por el Comité Estratégico de Promoción y Atracción de Inversiones, procederá la solicitud de reforma para la ampliación del cronograma de ejecución de la inversión, así como el incremento del monto de inversión estipulado en los contratos de inversión suscritos al amparo de lo previsto en la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal.

Las adendas a los contratos de inversión presentadas antes de la entrada en vigor de la presente Ley serán tramitadas conforme lo establecido en la legislación vigente a la fecha de su presentación” (énfasis añadido).

Es pertinente considerar que, según la Disposición Final de la LOEEGE, *“Las disposiciones de la presente Ley entrarán en vigor a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial”, es decir desde el 20 de diciembre de 2023.*

En este contexto debemos analizar en primer lugar que, de acuerdo con el artículo innumerado a continuación del artículo 26 del derogado RICOPCI, agregado por el Art. 15.11 del Decreto Ejecutivo No. 617 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 392, de 20 de diciembre de 2018, respecto del dictamen del ente rector de las finanzas públicas, disponía lo siguiente:

“Art.- (...). - El dictamen al que se refiere el numeral 15 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas solo deberá solicitarse cuando en la solicitud de contrato de inversión se requiera la aplicación de incentivos arancelarios y/o exoneraciones al Impuesto a la Salida de Divisas.

En estos casos, el dictamen deberá referirse únicamente respecto del impacto en los recursos públicos y a las implicaciones relacionadas con la renuncia a ingresos contemplados en el Presupuesto General del Estado, en caso de haberla.

No se requerirá de dictamen para la declaratoria de una ZEDE, y la autorización y/o aprobación de administradores u operadores de una ZEDE” (Énfasis añadido).

Posteriormente, el artículo 47 números 1 y 2 del Decreto Ejecutivo No. 586 publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 186, de 10 de noviembre de 2022, reemplazó los incisos primero y tercero del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 26 del derogado RICOPCI, al siguiente tenor:

“Art.- 26.1.- Dictamen del ente rector de las finanzas públicas. - El valor de los incentivos tributarios acumulados no podrá superar el monto de la inversión. Para el efecto, se solicitará dictamen correspondiente de conformidad con el numeral 15 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

En estos casos, el dictamen deberá referirse únicamente respecto del impacto en los recursos públicos y a las implicaciones relacionadas con la renuncia a ingresos contemplados en el Presupuesto General del Estado, en caso de haberla.

Recibida la solicitud de dictamen, el ente rector de las finanzas públicas tendrá un término improrrogable de treinta (30) días para pronunciarse” (Énfasis añadido).

Finalmente, la Disposición Derogatoria Primera del Decreto Ejecutivo No. 157 que contiene el RLOEEGE, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 496, de 09 de febrero de 2024, derogó expresamente el RICOPCI.

Así, el Libro II del vigente RLOEEGE contiene actualmente el “Reglamento a las Inversiones”, el mismo que en su artículo 55, respecto del dictamen que emite el ente rector de las finanzas públicas, recoge el contenido del artículo 26.1 del derogado RICOPCI:

“Art. 55.- Dictamen del ente rector de las finanzas públicas. - El valor de los incentivos tributarios acumulados no podrá superar el monto de la inversión. Para el efecto, se solicitará dictamen correspondiente de conformidad con el numeral 15 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

En estos casos, el dictamen deberá referirse únicamente respecto del impacto en los recursos públicos y a las implicaciones relacionadas con la renuncia a ingresos contemplados en el Presupuesto General del Estado, en caso de haberla.

Recibida la solicitud de dictamen, el ente rector de las finanzas públicas tendrá un término improrrogable de sesenta días (60) días para pronunciarse” (énfasis añadido).

Adicionalmente, el artículo 2 del Acuerdo Ministerial No. 028⁹ emitido por el MEF, mediante el cual se establece el techo de gasto tributario anual del 2024 para los incentivos tributarios de aquellos contratos de inversión y adendas a ser aprobadas por el CEPAI prevé que, ***“El CEPAI solicitará el dictamen al Ministerio de Economía y Finanzas según lo establecido en el artículo 74 numeral 15 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas para cada uno de los proyectos de resolución en los que se apruebe la suscripción o adendas de los contratos de inversión”*** (énfasis añadido).

Cabe señalar que, según el artículo 6 del CC, ***“La ley entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial y por ende será obligatoria y se entenderá conocida de todos desde entonces”***

En ese contexto, el inciso primero del artículo 7 del CC establece el principio general de irretroactividad de la ley, según el cual: ***“La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo”***, y en conflicto de una ley posterior con otra anterior, se observarán las reglas siguientes: ***“18a. En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración”***.

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

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

Adicionalmente, el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹⁰ (en adelante, “LOGJCC”) señala los ***“métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria”***, incluyendo las reglas de solución de antinomias, mediante la aplicación de la norma ***“competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior”***, así como la interpretación sistemática, que considera el contexto del texto normativo, y la teleológica, que ordena atender a los fines que persigue la norma, entre otros.

De lo citado se desprende que: i) el primer inciso del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 26 del derogado RICOPCI estuvo vigente desde el 20 de diciembre de 2018 hasta el 10 de noviembre de 2022 que fue sustituido; ii) dicho inciso preveía que el dictamen al que se refiere el número 15 del artículo 74 del COPLAFIP ***“solo deberá solicitarse cuando en la solicitud de contrato de inversión se requiera la***

⁹ Acuerdo No. 028, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 594 de 5 de julio de 2024.

¹⁰ LOGJCC, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

aplicación de incentivos arancelarios y/o exoneraciones al Impuesto a la Salida de Divisas”; iii) a partir del 10 de noviembre de 2022 se solicitará dictamen correspondiente de conformidad con el número 15 del artículo 74 del COPLAFIP, sin que se incluya limitante alguna; y, iv) las adendas a los contratos de inversión presentadas antes de la entrada en vigor de la presente LOEEGE serán tramitadas conforme lo establecido en la legislación vigente a la fecha de su presentación.

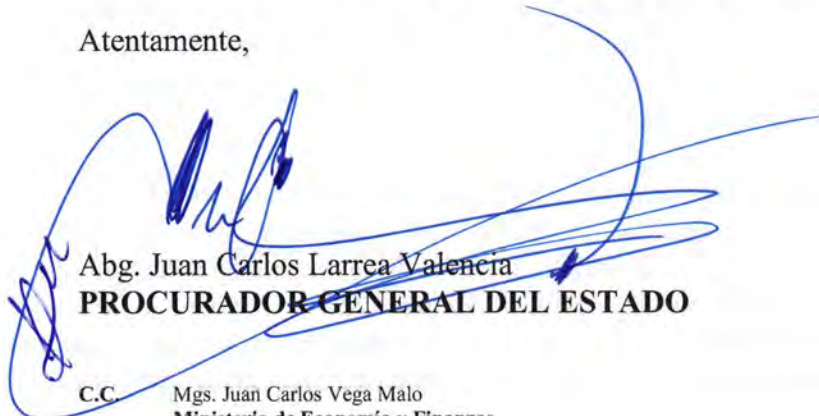
3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta, se concluye que, de conformidad con el inciso segundo de la Disposición General Tercera de la LOEEGE, las adendas a los contratos de inversión presentadas con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha Ley, es decir, antes del 20 de diciembre de 2023, serán tramitadas conforme la legislación vigente en la fecha de su presentación.

En virtud de lo anterior, del principio de irretroactividad, y de lo dispuesto en el artículo innumerado a continuación del artículo 26 del derogado RICOPCI, las adendas a los contratos de inversión presentadas entre el 20 de diciembre de 2018 y el 10 de noviembre de 2022, que no requieran la aplicación de incentivos arancelarios y/o exoneraciones al impuesto a la salida de divisas, no necesitarán el dictamen al que se refiere el numeral 15 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Mgs. Juan Carlos Vega Malo
Ministerio de Economía y Finanzas

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

Manual de Defensa Jurídica del Estado

Descárgalo aquí:



www.pge.gob.ec