

Oficio N° 13707

Quito, DM., 28 de abril de 2021

Señora doctora
Silvana Mariuxi Ramírez Verdezoto,
SECRETARIA TÉCNICA.
SECRETARÍA TÉCNICA DE GESTIÓN INMOBILIARIA
DEL SECTOR PÚBLICO (SETEGISP).
Ciudad.-

De mi consideración:

Me refiero a su oficio No. SETEGISP-SETEGISP-2021-0082-O de 6 de abril de 2021, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado el 8 de los mismos mes y año, mediante el cual usted formuló la siguiente consulta:

“¿Es procedente que la atribución de coactiva sea aplicada por este Organismo Público y cuál es el procedimiento que debería implementar esta Secretaría Técnica para ejercer la facultad de la ejecución Coactiva establecida en el Decreto Ejecutivo 503, tomando en consideración lo determinado en el Código Orgánico Administrativo y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado?”.

1.- Antecedentes.-

1.1 A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender su consulta, mediante oficio No. 13503 de 9 de abril de 2021, este organismo solicitó a la Contraloría General del Estado (en adelante CGE) que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta.

1.2. El requerimiento de esta procuraduría fue atendido por la Directora Nacional Jurídica de la CGE, con oficio No. 162-DNJ-2021 de 16 de abril de 2021, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado el 19 de los mismos mes y año.

1.3. El informe jurídico contenido en memorando No. SETEGISP-DDN-2021-0060-M de 31 de marzo de 2021, suscrito por la Directora de Desarrollo Normativo de la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público (en adelante SETEGISP), cita los artículos 226 y 227 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante CRE); 261 y la Disposición Reformatoria Sexta del Código Orgánico Administrativo² (en

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

² COA, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.

adelante COA); 31, numeral 32 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado³ (en adelante LOCGE); 1, 2 y 3 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Coactiva de la CGE (en adelante Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Coactiva)⁴; artículo único y las Disposiciones General, Transitoria Tercera y Derogatoria Segunda del Decreto Ejecutivo No. 1107⁵ que reformó al Decreto Ejecutivo No. 503⁶; 6, numeral 33 del Decreto Ejecutivo No. 503; y, 1 de la Resolución No. SETEGISP-ST-2020-0016 de 12 de agosto de 2020⁷, concluyendo lo siguiente:

“(…) las atribuciones derivadas del Decreto Ejecutivo 503 publicado en Registro Oficial Suplemento Nro. 335 de 26 de septiembre de 2018 y su reforma emitida mediante Decreto Ejecutivo número 1107 de 27 de julio de 2020, específicamente **sobre el ejercicio de la potestad coactiva, al no encontrarse establecida expresamente en la Ley**, este organismo público deberá ejercer (sic) la misma al amparo de lo establecido en el Código Orgánico Administrativo Disposición Reformatoria Sexta, en la cual se establece la ejecución coactiva, a través de la Contraloría General del Estado y su normativa dictada para el efecto”.

1.4. Por su parte, la CGE cita algunas de las normas invocadas por la entidad consultante, luego de lo cual concluye:

“No existe **disposición legal** alguna que atribuya a la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público, la atribución de la potestad de ejecución coactiva.

(…) En consecuencia, cuando existan obligaciones a favor de la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público, que no se deriven del control de los recursos públicos, de ser el caso, se estará a lo previsto en el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado”.

1.5. De lo expuesto, se observa que los criterios jurídicos coinciden en determinar que, al no encontrarse establecida expresamente en la ley el ejercicio de la potestad coactiva a favor de la SETEGISP, tal potestad se podrá ejercer por la CGE, de conformidad con lo previsto en el artículo 57 de la LOCGE.

2.- Análisis.-

De conformidad 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 pueden ejercer únicamente las competencias y facultades atribuidas en el ordenamiento jurídico.

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

⁴ Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Coactiva, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 316 de 30 de agosto de 2018.

⁵ Decreto Ejecutivo No. 1107, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 258 de 31 de julio de 2020.

⁶ Decreto Ejecutivo No. 503, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 335 de 26 de septiembre de 2018.

⁷ Publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 282 de 9 de septiembre de 2020.

El numeral 1 del artículo 225 de la CRE incluye, en el sector público, a “*Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social*” (lo resaltado me corresponde).

El artículo único del Decreto Ejecutivo No. 1107 reformó el Decreto Ejecutivo No. 503, y transformó al Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público-INMOBILIAR en la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público. Según la Disposición General del mencionado Decreto Ejecutivo No. 1107, en toda normativa que se refiera a INMOBILIAR, se leerá “Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público”.

Por su parte, el numeral 33 del artículo 6 del mencionado Decreto Ejecutivo 503 prevé que la SETEGISP ejercerá la “*potestad coactiva de así disponerlo la ley*” (lo resaltado me corresponde).

Con relación al ejercicio de la coactiva, en pronunciamiento contenido en oficio No. 09719 de 9 de marzo de 2017, este organismo manifestó que “*la potestad coactiva se circunscribe al ámbito determinado en la Ley que la confiere*”; y, en oficio No. 07188 de 27 de julio de 2016, sobre la posibilidad de que las instituciones, entidades u organismos del Estado puedan cobrar valores por incumplimientos contractuales al amparo de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁸, la Procuraduría General del Estado examinó lo siguiente:

“(…) la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, no confiere al Ministerio rector del Sistema Nacional de Finanzas Públicas SINFIPI ni a ningún otro organismo o entidad del sector público, atribución para hacer efectivos los valores adeudados por incumplimientos contractuales a favor de entidades públicas contratantes mediante el ejercicio de la acción coactiva, en el ámbito de la contratación pública (…)

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 163 de su Reglamento General y el artículo 326 numeral 4 letra e) del Código Orgánico General de Procesos, la entidad consultante debe requerir los valores adeudados ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, en el evento en que las partes no hayan acordado someter las controversias originadas en la ejecución de los contratos suscritos a los procedimientos de mediación y arbitraje respectivos”.

El COA, según su artículo 1, tiene por objeto regular “*el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público*”; y, el numeral 9 del artículo 42 ibídem incluye en su ámbito material de aplicación a “*La ejecución coactiva*”. El primer inciso del artículo 43 del citado código, al establecer su ámbito subjetivo de aplicación, se refiere expresamente a “*los órganos y entidades que integran el sector público, de conformidad con la Constitución*”.

⁸ LOSNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008.

Así mismo, el COA, en el Libro Tercero, Título II “*Procedimiento de Ejecución Coactiva*”, Capítulo Primero, “*Reglas generales para el ejercicio de la potestad coactiva*”, artículo 261, primer inciso, determina que “*Las entidades del sector público son titulares de la potestad de ejecución coactiva cuando esté previsto en la ley*” (el resaltado me corresponde).

Sobre la aplicación del artículo 261 del COA, mediante oficio No. 05194 de 7 de agosto de 2019, este organismo concluyó lo siguiente:

“(…) de conformidad con el artículo 261 del COA, para que una entidad del sector público ejerza potestad coactiva se requiere que la ley confiera dicha potestad (...), considerando adicionalmente que los reglamentos dictados para la aplicación de una ley no pueden otorgar una potestad que requiere habilitación legal”.

Por otra parte, el numeral 32 del artículo 31 de la LOCGE incluye, entre las atribuciones y funciones de la CGE, “*Ejercer la coactiva para la recaudación de sus propios créditos; y, de las instituciones y empresas que no tengan capacidad legal para ejercer la coactiva, en concordancia con lo previsto en el artículo 57 de esta Ley*” (lo resaltado me corresponde).

El artículo 57 de la LOCGE, sustituido por la Disposición Reformativa Sexta del COA, al abordar la potestad coactiva de ese organismo, en su inciso final señala:

“Tendrá también competencia la Contraloría General del Estado para recaudar, incluso mediante la jurisdicción coactiva, aquellas obligaciones establecidas tanto a su favor, como al de las demás entidades, instituciones y empresas del Estado sujetas a esta ley, que no tuvieren capacidad legal para ejercer la coactiva, que sin derivarse del control de los recursos públicos, generen derechos de crédito en los términos previstos en el Código Orgánico Administrativo.”

Por su parte, el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Coactiva, expedido por la CGE, según su artículo 1, tiene por objeto regular el procedimiento de ejecución coactiva de competencia privativa de dicho organismo, “*para la recaudación de los valores que se generen a su favor y en favor de terceros, de conformidad con las disposiciones legales correspondientes*” (el resaltado me corresponde).

La letra d) del artículo 2 del citado reglamento, al referirse a su ámbito, determina que la CGE ejercerá la acción coactiva, entre otros propósitos, para la recaudación de obligaciones “*contenidas en títulos de crédito, títulos ejecutivos, catastros y cartas de pago, legalmente emitidos, asientos de libros de contabilidad, registros contables; y, en general, en cualquier instrumento público que pruebe la existencia de la obligación*”.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de su consulta se concluye que, de conformidad con el artículo 261 del Código Orgánico Administrativo, las entidades públicas requieren habilitación de norma con rango de ley para el ejercicio de la potestad coactiva, que no existe en el caso de la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público. En consecuencia, para la recaudación de créditos, esa secretaría deberá coordinar con la Contraloría General del Estado el ejercicio de la coactiva, de conformidad con lo previsto en los artículos 31, numeral 32 y 57, inciso final de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, siempre que no se trate de aquellos provenientes de contratos sujetos a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que se rigen por los mecanismos de solución de controversias establecidos por esa ley.

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,

Dr. Íñigo Salvador Crespo
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Ab. María Valentina Zárate Montalvo
Contralora General del Estado, Subrogante