

**VICEMINISTRO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA
MINISTRO DE INCLUSIÓN ECONOMICA Y SOCIAL**

En la ciudad de Quito D.M., 20 de abril de 2022, a las 16h00 **VISTOS.- EL VICEMINISTRO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA EN CALIDAD DE DELEGADO DEL MINISTRO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL** Dr. Diego Andrés Monsalve Tamariz; con acción de personal Nro. GMTRH 1452, de 28 de septiembre de 2021; y, conforme determina el Acuerdo Ministerial Nro. 016 de 17 de diciembre de 2021 literal a) del artículo 3, procedo a dictar la siguiente **RESOLUCIÓN** dentro del proceso número No. 001-RA-2022 y para ello se considera lo siguiente:

**I
ANTECEDENTES**

- 1.1. Con Oficio Nro. 068-ABFPJCGE-2022 de 27 de enero de 2022, ingresado a esta Cartera de Estado, mediante el Sistema de Gestión Documental Quipux, trámite Nro. MIES-DM-DGDAC-2022-0491-EXT de fecha 31 de enero de 2022, suscrito por el Dr. Jorge Yépez Endara, en su calidad de Representante Legal de la Asociación de Beneficiarios del Fondo Privado de Jubilación de la Contraloría General del Estado, solicitó: *"(...) el Ministerio de Inclusión Económica y Social es competente para realizar el registro de la Directiva de la Asociación de Beneficiarios del Fondo Privado de Jubilación de la Contraloría General del Estado, para el período del 20 de enero de 2022 al 19 de enero de 2024 (...) para renovar el Directorio de la Asociación de Beneficiarios del Fondo Privado de*
- 1.2. *Jubilación de la Contraloría General del Estado y la documentación necesaria para tramitar el registro del Directorio"*.
- 1.3. Con Memorando Nro. MIES-CGAJ-DOS-2020-0264-M de fecha 14 de febrero de 2022 se emite el Informe Jurídico titulado: *"Informe negativo para registro del directorio asociación de beneficiarios del fondo privado de jubilación de la Contraloría General del Estado"*, que manifiesta:

CONCLUSIÓN 3.1.- De conformidad a lo que dispone el artículo 16 del Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales; y, una vez revisados los documentos del expediente físico presentados, se verifica que dentro del trámite de Registro del Directorio de la ASOCIACIÓN DE BENEFICIARIOS DEL FONDO PRIVADO DE JUBILACION DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO, NO ha cumplido con todos los requisitos exigidos en el Reglamento de la materia y su Estatuto Social. 4.- RECOMENDACIÓN Por lo expuesto, se sugiere No proceder con el Registro de Directiva de la ASOCIACION DE BENEFICIARIOS DEL FONDO PRIVADO DE JUBILACION DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO, hasta que se subsane las observaciones del presente informe.

- 1.4. Mediante Oficio Nro. MIES-CGAJ-DOS-2022-0229-O de 16 de febrero de 2022, suscrito por esta Dirección de Organizaciones Sociales, se emite respuesta al del trámite Nro. MIES-DM-DGDAC-2022-0491-EXT, en los siguientes términos:

NEGATIVA DE REGISTRO DE DIRECTIVA Por lo expuesto y bajo las consideraciones jurídicas enunciadas, esta Autoridad NO procede a realizar el Registro de Directiva de la

ASOCIACION DE BENEFICIARIOS DEL FONDO PRIVADO DE JUBILACION DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO, hasta que se subsane las observaciones constantes en el informe que se anexa para el efecto. Finalmente, se indica que la veracidad de la información de los documentos ingresados y de la información en ellos contenida es de exclusiva responsabilidad de los peticionarios. En el caso de comprobarse su falsedad se pondrá en conocimiento de las autoridades competentes y se invalidará este Registro, de conformidad a lo establecido en el artículo 3 numeral 3 y artículo 10 de la Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos.

- 1.5. Mediante Oficio Nro. 071-ABFPJCGE-2022 de fecha 24 de febrero de 2022, ingresado en las oficinas de esta Cartera de Estado, con número de trámite MIES-DM-DGDAC-2022-1011-EXT de 24 de febrero de 2022, el Dr. Jorge Eduardo Yépez Endara, en calidad de Representante Legal de la ASOCIACIÓN DE BENEFICIARIOS DEL FONDO PRIVADO DE JUBILACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO; y, su patrocinador el Dr. Fabián Secaira Durango, presenta su impugnación al memorando Nro. MIES-CGAJ-DOS-2022-0229-O de 16 de febrero de 2022 y el Informe Jurídico contenido en el Memorando Nro. MIES-CGAJ-DOS-2020-0264-M de fecha 14 de febrero de 2022, en el que manifiestan:

“Mediante este recurso de apelación, por inconstitucionales, ilegales, llenos de graves errores de hecho y de derecho; carentes de la debida motivación, nulos y carentes de valor y de efectos legales, impugno tanto el acto administrativo que rechaza mi petición de inscripción de la nueva directiva de nuestra organización, como el Informe Jurídico que recomienda se niegue dicha inscripción”.

“(…) solicito se sirva reconsiderar lo resuelto en el acto administrativo constante en el oficio N°MIES-CGAJ-DOS-2022-0229-O de 16 de febrero de 2022; se deseche el Informe Jurídico contenido en Memorando No. MIES-CGAJ-DOS-2020-0264-M de fecha 14 de febrero de 2022, suscrito por el Analista Jurídico y disponer a quien corresponda proceda a registrar la designación de la nueva directiva de nuestra organización”

- 1.6. Con Memorando Nro. MIES-CGAJ-DOS-2022-0341-M, de 03 de marzo de 2022, la Dirección de Organizaciones Sociales, corre traslado a la Dirección de Patrocinio el Recurso de Apelación presentado por el Dr. Jorge Eduardo Yépez Endara, en calidad de Representante Legal de la ASOCIACIÓN DE BENEFICIARIOS DEL FONDO PRIVADO DE JUBILACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO, y su patrocinador el Dr. Fabián Secaira Durango.

- 1.7. Mediante providencia de fecha 21 de marzo de 2022, la Dirección de Patrocinio, admite a trámite el Recurso de Apelación y dispone:

“Por ser el estado sustanciación del Recurso de Apelación Nro. 001-RA-2022, interpuesto por el señor Dr. Jorge Eduardo Yépez Endara, en calidad de miembro de la ASOCIACIÓN DE BENEFICIARIOS DEL FONDO PRIVADO DE JUBILACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO y su patrocinador Dr. Fabián Secaira Durango, con el cual impugnan el oficio Nro.MIES-CGAJ-DOS-2022-0229-O de 16 de febrero de 2022; suscrito por la Mgs. Lady Vanessa Tovar Molina en su calidad de Directora de Organizaciones Sociales y el Informe Jurídico contenido en Memorando No. MIES-CGAJ-DOS-2020-0264-M de fecha 14 de febrero de 2022. (...) Se dispone a la Dirección de Organizaciones Sociales MIES, planta central, remitir a esta Dirección de Patrocinio, en el término máximo de 7 días, un informe detallado respecto de la negativa de Registro de Directiva de la ASOCIACIÓN DE BENEFICIARIOS DEL FONDO PRIVADO DE JUBILACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO y envío del

expediente administrativo que sirvió de antecedente para la emisión del oficio Nro.MIES-CGAJ-DOS-2022-0229-O de 16 de febrero de 2022 (...) se suspende plazo por el término concedido para la presentación del informe técnico”.

- 1.8. Mediante memorando Nro. MIES-CGAJ-DOS-2022-0436-M de 24 de marzo de 2022, la Dirección de Organizaciones Sociales, presenta a la Dirección de Patrocinio el informe denominado: *“Informe Respecto de la Negativa de Registro de Directiva de la Asociación de Beneficiarios del Fondo Privado de Jubilación de la Contraloría General del Estado”* y remite el expediente administrativo original de la Organización Social pre nombrada.

II NORMATIVA APLICABLE AL CASO

El artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, establece lo siguiente: *“El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.”.*

El artículo 66 del texto constitucional, reconoce y garantiza a las personas: *“(...) 13. El derecho de libertad de los ciudadanos a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria.*

El artículo 96 ibídem preceptúa que: *“(...) se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos. Las organizaciones que podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión y deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas”.*

El artículo 76, ibídem garantiza:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) b) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra. (...) l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados. (...)”.

El literal m) del numeral 7, del artículo 76 del cuerpo normativo ibídem, establece el derecho que tienen las personas a recurrir el fallo o resolución en los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador señala que: *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”.*



Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

El artículo 173 del texto constitucional, establece que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.

El artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador, señala que: *“La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.”*

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana En los artículos 31, 32 y 33 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana se promueve la capacidad de organización y fortalecimiento de las organizaciones existentes y a efectos de su legalización y registro, el artículo 36 del mismo cuerpo normativo establece que las organizaciones sociales que desearan tener personalidad jurídica deberán tramitarla en las diferentes instancias públicas que correspondan a su ámbito de acción y actualizarán sus datos conforme a sus estatutos.

El Código Civil Los artículos 565 y 567 de la codificación del Código Civil, publicado en el Registro Oficial Nro. 46 de junio 24 de 2005, contemplan que, corresponde al Presidente de la República aprobar mediante la concesión de personería jurídica, a las organizaciones de derecho privado, que se constituyan de conformidad con las normas del Título XXX, Libro I del citado cuerpo legal.

El artículo 17, del Código Orgánico Administrativo (COA), establece: *“Principio de buena fe. Se presume que los servidores públicos y las personas mantienen un comportamiento legal y adecuado en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.”*

En cuanto al debido procedimiento administrativo, el artículo 33 del COA, determina: *“Las personas tienen derecho a un procedimiento administrativo ajustado a las previsiones del ordenamiento jurídico.”*

El artículo 39 ibídem dispone: *“Respeto al ordenamiento jurídico y a la autoridad legítima. Las personas cumplirán, sin necesidad de requerimiento adicional, con lo dispuesto en la Constitución, las leyes y el ordenamiento jurídico en general y las decisiones adoptadas por autoridad competente.”*

El Código Orgánico Administrativo en adelante (COA) en su artículo 98, determina que: *“(...) el Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo”*.

El COA, en su artículo 100, respecto de la Motivación del acto administrativo, establece:

En la motivación del acto administrativo se observará: 1. El señalamiento de la norma jurídica o principios jurídicos aplicables y la determinación de su alcance. 2. La calificación de los hechos relevantes para la adopción de la decisión, sobre la base de la evidencia que conste en el expediente administrativo. 3. La

explicación de la pertinencia del régimen jurídico invocado en relación con los hechos determinados. Se puede hacer remisión a otros documentos, siempre que la referencia se incorpore al texto del acto administrativo y conste en el expediente al que haya tenido acceso la persona interesada. Si la decisión que contiene el acto administrativo no se deriva del procedimiento o no se desprende lógicamente de los fundamentos expuestos, se entenderá que no ha sido motivado.”.

El art. 120, *ibidem* señala que: “(...) el acto de simple administración es toda declaración unilateral de voluntad, interna o entre órganos de la administración, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales y de forma indirecta”.

El COA en su artículo 217, establece, en la impugnación se observarán las siguientes reglas:

1. Solo el acto administrativo puede ser impugnado en vía administrativa por las personas interesadas, con independencia de que hayan comparecido o no en el procedimiento, mediante el recurso de apelación.

(...) Los actos de simple administración por su naturaleza no son propiamente impugnables, salvo el derecho a impugnar el acto administrativo que omitió un acto de simple administración, necesario para la formación de la voluntad administrativa.

El Decreto Ejecutivo Nro. 193 de 23 de octubre de 2017 se expidió el Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales, publicado en el Registro Oficial, Suplemento Nro. 109 de 27 de octubre de 2017, por medio del cual se establecieron los requisitos, para, entre otros, los actos de otorgamiento de personalidad jurídica, registro de directiva, reforma de estatutos, inclusión y exclusión de miembros, liquidación, etc. de organizaciones sociales.

Art. 16.- Elección de directiva y registro. - Una vez que las organizaciones sociales obtengan la aprobación de la personalidad jurídica, elegirán su directiva y la remitirán a la entidad pública competente, mediante oficio dirigido a la autoridad correspondiente dentro de un plazo máximo de treinta días posteriores a la fecha de otorgamiento de la personalidad jurídica, adjuntando la siguiente documentación:

1. Convocatoria a la asamblea; y,

2. Acta de la asamblea en la que conste la elección de la directiva, certificada por el secretario de la organización;

Iguals requisitos y procedimiento se observarán para el caso de elección de nuevas directivas por fenecimiento de período o por cambio de dignidades.

El Acuerdo Ministerial Nro. 036 de 21 de mayo del 2021, publicado en el Registro Oficial 474 de 16 de junio de 2021, mediante el cual el Ministerio de Inclusión Económica y Social expidió las Normas Generales para la Atención de Trámites de Organizaciones Sociales y la Aplicación de Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a Organizaciones Sociales, emitido mediante Decreto Ejecutivo N°193 de 23 de octubre de 2017 en su artículo 35 establece los requisitos para solicitar el registro de la Directiva:

Art. 37.- Requisitos.- El representante, junto con su solicitud, deberá presentar los siguientes requisitos: 1. Convocatoria a la Asamblea; 2. Acta de la asamblea en la que conste la elección o reestructura de la directiva, certificada por el secretario de la organización; y, 3. Para el caso de estatutos que incurran en la previsión del inciso segundo del artículo precedente, el Ministerio de Inclusión Económica y Social podrá

solicitar los requisitos necesarios que previere el mismo Estatuto, para verificar la correcta realización del proceso.

III PRETENSIÓN RECURSIVA

El recurrente alegó en su petición: *“Por lo expuesto solicito se sirva reconsiderar lo resuelto en el acto administrativo constante en el oficio N° MIES-CGAJ-DOS-2022-0229-O de 16 de febrero de 2022; se deseche el Informe Jurídico contenido en el Memorando N°. MIES-CGAJ-DOS-2020-0264-M de fecha 14 de febrero de 2022, Suscrito por el analista jurídico y disponer a quien corresponda proceda a registrar la designación de la nueva directiva de nuestra organización”.*

IV DOCUMENTACIÓN APORTADA

Documentos que la Dirección Administrativa de Recursos Humanos, aparejó:

- 4.1. Oficio Nro. MIES-CZ-9-2019-1486-OF, de 26 de noviembre de 2019 que Registra la Directiva de la Asociación de Beneficiarios del Fondo Privado de Jubilación de la Contraloría General del Estado.
- 4.2. Oficio Nro. MIES-CGAJ-DOS-2021-130-O, de 19 de febrero de 2021, que registra la reestructura parcial de la directiva de la Asociación de Beneficiarios del Fondo Privado de Jubilación de la Contraloría General del Estado.
- 4.3. Copias de cedula del Dr. Jorge Eduardo Yépez Endara y de la Sra. Marcia Graciela Granja Rodríguez.
- 4.4. Copias de la Matrícula profesional del Dr. Fabián Secaira Durango.

V ARGUMENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL CASO

- 5.1. Para la motivación y análisis del caso, esta autoridad administrativa acoge para análisis la siguiente documentación:
 - Memorando Nro. MIES-CGAJ-DOS-2022-0341-M, de 03 de marzo de 2022, la Dirección de Organizaciones Sociales, corre traslado a la Dirección de Patrocinio el Recurso de Apelación presentado por el Dr. Jorge Eduardo Yépez Endara, en calidad de Representante Legal de la ASOCIACIÓN DE BENEFICIARIOS DEL FONDO PRIVADO DE JUBILACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO, y su patrocinador el Dr. Fabián Secaira Durango;
 - Informe Respecto de la Negativa de Registro de Directiva de la “Asociación de Beneficiarios del Fondo Privado de Jubilación de la Contraloría General del Estado” remitido mediante memorando Nro. MIES-CGAJ-DOS-2022-0436-M , de 24 de marzo de 2022, suscrito por el Mgs. Patricio Fabián Vallejo Moscoso Director de Organizaciones Sociales, y;
 - El expediente administrativo original de la Organización Social “Asociación de Beneficiarios del Fondo Privado de Jubilación de la Contraloría General del Estado”.

- 5.2. Con respecto a la aseveración del recurrente que señala: “(...) a) por haberse cumplido el lapso legal respectivo, fue necesario designar una nueva directiva de nuestra organización, para lo cual, conforme a nuestro estatuto, fue necesario convocar a una reunión de Directorio para que conozca la necesidad de efectuar esta convocatoria electoral, designar la respectiva Comisión encargada de llevar a cabo dicha elección y supervigilar la misma. Además, en esta reunión se conocieron los informes de Presidencia y de Tesorería. Para efectuar esta reunión de Directorio, primero efectuamos la respectiva convocatoria telemática **con fecha 7 de diciembre de 2021** y la reunión se efectuó el 14 de diciembre de 2021. Por esta razón fue necesario adjuntar el acta de esta reunión al expediente entregado en este trámite, pero solo con el carácter de informativo por lo que no consideramos necesario adjuntar la convocatoria.

Del Oficio Nro. MIES-CZ-9-2019-1486-OF, de 26 de noviembre de 2019 que Registra la Directiva de la Asociación de Beneficiarios del Fondo Privado de Jubilación de la Contraloría General del Estado y del Oficio Nro. MIES-CGAJ-DOS-2021-130-O, de 19 de febrero de 2021, que registra la reestructura parcial de la directiva de la Asociación de Beneficiarios del Fondo Privado de Jubilación de la Contraloría General del Estado, se conoce que la directiva de la mencionada Organización se encontraba vigente, en funciones y/o con derecho de titularidad de directivos desde el 11 de octubre de 2019 hasta el 10 de octubre de 2021; es decir que, durante este lapso de tiempo las el directorio constante en los oficios indicados, ostentaban sus calidades de directivos y por tanto, de la atribución para convocar a la Asamblea, conforme consta en sus estatutos; no obstante, a fecha 7 de diciembre de 2021, cuando el Directorio se ha convocado para tratar “ la “(...) convocatoria electoral, designar la respectiva Comisión encargada de llevar a cabo dicha elección y supervigilar la misma. Además, en esta reunión se conocieron los informes de Presidencia y de Tesorería”, este cuerpo directivo, ya no gozaba de vigencia en los cargos, el tiempo para el cual habían sido elegidos había concluido el 10 de octubre de 2021; por tanto, perdieron la titularidad del derecho que les permitía ejercer las atribuciones establecidas en su propio Estatuto.

En este caso, la Organización Asociación de Beneficiarios del Fondo Privado de Jubilación de la Contraloría General del Estado, a fecha 7 de diciembre de 2021, se encontraba sin Directorio vigente, lo que se conoce como acefalia; por tanto, para convocar a elecciones debieron aplicar un mecanismo de convocatoria diferente al habitual, propio de esta figura de acefalia.

El artículo 6 del El Acuerdo Ministerial Nro. 036 de 21 de mayo del 2021, define los términos acefalia y autoconvocaría de la siguiente forma:

- *Acefalia: El estado por el que una organización social se encuentra sin directiva u órgano de administración y/o representación, en razón del fenecimiento del período estatutario. En ningún caso una organización podrá quedarse en acefalia por renuncia de los miembros de la Directiva, pues, es deber de la organización social realizar el registro del reemplazo correspondiente ante el Ministerio de Inclusión Económica y Social. Sin perjuicio de la responsabilidad personal, responderán ante esta Cartera de Estado y ante terceros la última persona que hubiese ejercido la representación legal de la organización según el registro institucional. De tal manera, no se podrá invocar la acefalia, a efectos de eludir cualquier tipo de responsabilidad de la organización social.*

- *Auto-convocatoria: Es el acto por el cual los miembros de la organización social se convocan simultáneamente, en el número mínimo que prevea el estatuto social de la organización, con el propósito de convocar al resto de miembros a la realización de una Asamblea general (ordinaria, extraordinaria u otra) o, a sesión de Directorio, según el caso que corresponda. La convocatoria debe realizarse bajo los términos y el número mínimo que prevea el Estatuto; a falta de mención, la auto-convocatoria podrá realizarse con al menos la mitad más uno de los miembros de la organización social, salvo que exista alguna prohibición estatutaria expresa;*

Así también, en el caso de auto-convocatoria por acefalia, el Acuerdo Ministerial Nro. 036 de 21 de mayo del 2021, en su artículo 15, del Contenido mínimo del documento de Convocatoria, entre otros señala que deberá contener el "(...) *Nombre y firma de las personas que tuvieren la legitimidad estatutaria para convocar. En el caso de auto-convocatorias de miembros, se verificará que consten los nombres y las firmas de todos los convocantes y que se trate de miembros debidamente registrados ante el MIES*".

De la revisión del expediente original presentado por la Asociación de Beneficiarios del Fondo Privado de Jubilación de la Contraloría General del Estado, para el registro de la Directiva 2021-2023, no se evidencia la existencia de un documento de auto-convocatoria.

Esta situación guarda lógica con el escrito recursivo en el que el Dr. Jorge Eduardo Yépez Endara, afirma que: "(...) *Para efectuar esta reunión de Directorio, primero efectuamos la respectiva convocatoria telemática con fecha 7 de diciembre de 2021 y la reunión se efectuó el 14 de diciembre de 2021. Por esta razón fue necesario adjuntar el acta de esta reunión al expediente entregado en este trámite, pero solo con el carácter de informativo por lo que no consideramos necesario adjuntar la convocatoria*". (Énfasis en negritas, me corresponden).

La Convocatoria a la Asamblea, constituye un requisito formal obligatorio para el registro de directiva de las Organizaciones Sociales, conforme lo disponen el Decreto Ejecutivo Nro. 193 de 23 de octubre de 2017 numeral 1 artículo 16 y el Acuerdo Ministerial Nro. 036 de 21 de mayo del 2021, artículo 37 numeral 1, normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

El artículo 132 numeral 1 de la Constitución establece que se requiere una ley expedida por la Asamblea Nacional para regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; a tal efecto, el derecho a la libre asociación se encuentra regulando por dos leyes orgánicas, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que en los artículos 31, 32 y 33 determina la capacidad de organización y fortalecimiento de las organizaciones existentes y a efectos de su legalización y registro, el artículo 36 del mismo cuerpo normativo establece que las organizaciones sociales que desearan tener personalidad jurídica deberán tramitarla en las diferentes instancias públicas que correspondan a su ámbito de acción y actualizarán sus datos conforme a sus estatutos.

Por su parte el Código Civil, en sus artículos 565 y 567, contemplan que, corresponde al Presidente de la República, aprobar mediante la concesión de personería jurídica, a las organizaciones de derecho privado, que se constituyan de conformidad con las normas del Título XXX, Libro I del citado cuerpo legal, como es el caso de las asociaciones, fundaciones, comités entre otros.

En esta línea conforme el artículo 147 numeral 13 de la Constitución, es atribución del Presidente de la República: *“Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlos ni alterarlos (...)”*. En tal sentido, la Corte Constitucional ha señalado que *“un reglamento es un conjunto de normas, emitido por autoridad competente, cuyo fin es facilitar la aplicación de una ley, detallándola y operando como un instrumento idóneo para llevar a efecto el contenido de ella, tal como lo señala la Constitución, sin contravenir ni alterar el sentido de la norma”*¹. Es decir que, el presidente de la República tiene la facultad para regular y encauzar la operatividad de la ley, sin contravenirla o alterarla; por tanto, el derecho constitucional a la libre asociación se encuentra regulado por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y reglamentado de formas autónoma por el Decreto Ejecutivo Nro. 193 de 23 de octubre de 2017.

Debe tomarse en cuenta que la potestad del Presidente de la República para aprobar el nacimiento de personas jurídicas de derecho privado, ha sido delegada a los Ministros, según el Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, en su artículo 11, literal k, señala: Es atribución del Presidente de la República *“Delegar a los ministros de acuerdo con la materia de que se trate, la aprobación de los estatutos de las fundaciones o corporaciones y el otorgamiento de personalidad jurídica, según lo previsto en el Art. 584 y 565 del Código Civil”*.

De esta manera, toda iniciativa de creación de una nueva organización ha de ser puesta a consideración del Ministerio relacionado con el objetivo de la organización, conforme las directrices dispuestas en el Acuerdo 008-2014 de las Secretarías Nacional de Política. Una vez, determinado que por ley es facultad de los ministros, regular a las organizaciones sociales, es necesario también enfatizar que desde el texto constitucional artículo 154 numeral 1, se establece para los ministros la atribución de *“(...) Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión (...)”*;

El Ministro de inclusión Económica y Social de la época a efecto de operativizar las normas que regulan a las organizaciones sociales emite el Acuerdo Ministerial Nro. 036 de 21 de mayo del 2021, publicado en el Registro Oficial 474 de 16 de junio de 2021.

De manera que el Decreto Ejecutivo Nro. 193 de 23 de octubre de 2017 numeral 1 artículo 16 y el Acuerdo Ministerial Nro. 036 de 21 de mayo del 2021, artículo 37 numeral 1, que señalan a la convocatoria a la Asamblea General, como requisito para el registro de Directiva de la Organización Social, constituye una norma jurídica previa, clara, pública y aplicada por autoridad competente, como es el Ministro de Inclusión Económica y Social a través de su delegado el Director de Organizaciones Sociales.

En el caso concreto, conforme ha sido verificado del expediente original de la Organización y acorde a la afirmación del recurrente en su escrito recursivo, la Asociación de Beneficiarios del Fondo Privado de Jubilación de la Contraloría General del Estado, entre la documentación adjunta a la solicitud de registro de la Directiva

¹ Corte Constitucional del Ecuador Sentencia No. 001-14-SIN-CC (0057-12-IN) de 21 de mayo del 2014, pág. 27.

2021-2023, no presentó la auto convocatoria conforme correspondía, al no considerarlo necesario; no obstante, de que se trata de un requisito formal.

La Corte Constitucional, en relación al derecho a la seguridad jurídica ha señalado que *“(...) consiste en la expectativa razonable de las personas respecto a las consecuencias de los actos propios y de ajenos en relación a la aplicación del Derecho. Para tener certeza respecto a una aplicación de la normativa acorde a la Constitución, las normas que formen parte del ordenamiento jurídico deben estar determinadas previamente, teniendo que ser claras y públicas, solo de esta manera se logra crear certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos para el respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional”²*

De tal forma, el derecho a la seguridad jurídica es la base de la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en tal virtud, los actos emanados por las autoridades deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente; de ahí que, en el caso concreto la Dirección de Organizaciones Sociales, mediante Oficio Nro. MIES-CGAJ-DOS-2022-0229-O de 16 de febrero de 2022, informa a la Asociación de Beneficiarios del Fondo Privado de Jubilación de la Contraloría General del Estado, la voluntad administrativa de no registrar la directiva para el periodo 2021-2023, en razón de la falta de cumplimiento del requisito formal, como es la presentación de la auto convocatoria a la asamblea general de miembros.

El respeto al principio de seguridad jurídica depende de la autoridad responsable de la aplicación normativa, que en este caso es el Ministro de Inclusión Económica y Social a través del Director de Organizaciones Sociales, autoridad competente para registrar la directiva de las organizaciones sociales, cuando estas cumplan con todos los requisitos formales dispuestos por la norma jurídica vigente emitida para el efecto.

- 5.3. En relación a la impugnación del Informe Jurídico contenido en el Memorando Nro. MIES-CGAJ-DOS-2020-0264-M de fecha 14 de febrero de 2022, debo manifestar:

El Informe Jurídico referido, es un acto de simple administración; por tanto, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 217 del Código Orgánico Administrativo, este tipo de actos no es impugnable.

Los actos de simple administración, se encuentran definidos en el artículo 120 del Código Orgánico Administrativo, de la siguiente forma:

“Art. 120.- Acto de simple administración. Acto de simple administración es toda declaración unilateral de voluntad, interna o entre órganos de la administración, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales y de forma indirecta”.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nro. 11- J 3-SEP-CC, caso Nro. 1863-12-EP.



La Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ha indicado que: “(...) *Los actos de simple administración por su naturaleza consultiva y preparatoria a la manifestación de la voluntad administrativa no son propiamente impugnables.* (...)”³

En esta misma línea, el abogado y escritor ecuatoriano Andrés Moreta, ha explicado: “*Los actos de simple administración son los que materializan el procedimiento de formación de la voluntad administrativa para que esta finalmente se exprese a través de un acto administrativo*”⁴.

El Código Orgánico Administrativo, en los artículos 122 y 123 identifica los instrumentos considerados actos de simple administración siendo estos: “(...) *Instrucción, orden de servicio o sumilla claras, precisas y puestas en conocimiento de la persona destinataria (...) Dictamen e informe*”.

Informe Jurídico contenido en el Memorando Nro. MIES-CGAJ-DOS-2020-0264-M, de fecha 14 de febrero de 2022, se trata de una actuación interna en tanto que ha sido elaborado por un analista de las Dirección de Organizaciones Sociales y dirigido al titular de la misma, para formar la voluntad de la autoridad, dicho informe no tiene el carácter de obligatorio cumplimiento para la autoridad a la que está dirigido y no causa efectos directos para los peticionarios; es decir, que se trata de un acto de simple administración por su naturaleza no genera efectos jurídicos directos hacia los administrados, no son impugnables, conforme señala el Código Orgánico Administrativo, en su artículo 217: “*Los actos de simple administración por su naturaleza no son propiamente impugnables, salvo el derecho a impugnar el acto administrativo que omitió un acto de simple administración, necesario para la formación de la voluntad administrativa*”.

En base a las consideraciones expuestas, se concluye que el Oficio Nro. MIES-CGAJ-DOS-2022-0229-O de 16 de febrero de 2022, por el cual se informa a la Asociación de Beneficiarios del Fondo Privado de Jubilación de la Contraloría General del Estado, la negativa del Registro de la Directiva para el periodo 2021-2023, previo al cumplimiento de los requisitos formales establecidos, constituye una actuación administrativa emitida en efectivo cumplimiento del artículo 82 de la Constitución de la República, el artículo 100 del Código Orgánico Administrativo, el numeral 1 artículo 16 del Decreto Ejecutivo Nro. 193 de 23 de octubre de 2017 y el artículo 37 numeral 1 del Acuerdo Ministerial Nro. 036 de 21 de mayo del 2021.

VI RESOLUCIÓN

PRIMERO. –NEGAR el Recurso de Apelación, interpuesto por el Dr. Jorge Eduardo Yépez Endara, en calidad de Representante Legal de la ASOCIACIÓN DE BENEFICIARIOS DEL FONDO PRIVADO DE JUBILACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO y su patrocinador el Dr. Fabián Secaira Durango, en contra del oficio Nro. MIES-CGAJ-DOS-2022-0229-O de 16 de febrero de

³ Gaceta Judicial. Año CXIII. Serie XVIII, No. 13. Página 5603, Quito, 25 de marzo del 2013, Juicio No. 2003-20746.

⁴ Andrés Moreta, Procedimiento Administrativo y Sancionador, Quito –Ecuador.



2022 y el Informe Jurídico contenido en el Memorando Nro. MIES-CGAJ-DOS-2020-0264-M, de fecha 14 de febrero de 2022, siendo que los mismos han sido emitidos en base a la norma legal vigente y de forma motivada; por tanto, se ratifica el oficio Nro. MIES-CGAJ-DOS-2022-0229-O de 16 de febrero de 2022 y el Informe Jurídico contenido en el Memorando Nro. MIES-CGAJ-DOS-2020-0264-M, de fecha 14 de febrero de 2022.

SEGUNDO. - INFORMAR a la Dirección de Organizaciones Sociales el contenido de la presente resolución.

TERCERO. - DISPONER a la Dirección de Patrocinio la devolución del expediente administrativo original de la ASOCIACIÓN DE BENEFICIARIOS DEL FONDO PRIVADO DE JUBILACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO, a su Dirección de origen.

CUARTO.- NOTIFICAR el contenido de la presente resolución al Dr. Jorge Eduardo Yépez Endara y su patrocinador el Dr. Fabián Secaira Durango, a los correos electrónicos yjepezeta@hotmail.com y facedu06@hotmail.com, por medio de la Dirección de Patrocinio.- **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Dada y firmada en el Distrito Metropolitano de Quito, a 20 de abril de 2022



Firmado electrónicamente por:
**DIEGO ANDRÉS
MONSALVE
TAMARIZ**

Dr. Diego Andrés Monsalve Tamariz
**VICEMINISTRO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA
MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONOMICA Y SOCIAL**