

EL USURPADOR DE FUNCIONES Y LA RESPONSABILIDAD PENAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

THE USURPER OF FUNCTIONS AND CRIMINAL LIABILITY IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

Héctor Tapia Tapia

Universidad Católica de Cuenca

hector.tapia@ucacue.edu.ec

Eduardo Pinos Carpio

Universidad Católica de Cuenca

manolo.carpio@ucacue.edu.ec

Resumen: La presente investigación busca analizar la relación existente entre la administración pública como prestador de servicios públicos y del bienestar a través de hacer efectivo el bien común. Así mismo analizamos a los que representan a la administración pública a través de las diferentes figuras jurídicas que podemos utilizar para el enrolamiento del servidor públicos con la administración. A continuación, analizamos la figura del usurpador y simulador de funciones y la conducta penal de tipicidad, antijurídica y culpabilidad. Seguidamente revisamos la figura tipificada como delito denominado usurpación y simulación de funciones, así como se relacionan con otros delitos tales como peculado, cohecho, concusión o enriquecimiento ilícito, para luego revisar algunos casos resueltos por la Corte Nacional de Justicia de Ecuador.

Palabras Clave: Administración pública, servidor público, usurpación y simulador de funciones

Como citar:

Tapia, H. & Pinos, E. (2026) El usurpador de funciones y la responsabilidad penal en la administración pública. Revista Desafíos Jurídicos, 6(11). <https://doi.org/10.29105/dj6.11-194>. 227 - 247

Abstract: This research seeks to analyze the relationship between public administration as a provider of public services and welfare through the realization of the common good. We also analyze those who represent public administration through the different legal mechanisms that can be used for the enrollment of public servants within the administration. Next, we analyze the figure of the usurper and the simulator of functions and the criminal conduct of typification, unlawfulness, and culpability. Subsequently, we review the crime of usurpation and simulation of functions, as well as its relationship to other crimes such as embezzlement, bribery, extortion, or illicit enrichment, and then review some cases resolved by the National Court of Justice of Ecuador.

Keywords: Public administration, public servant, usurpation, and simulation of functions

Introducción

La administración pública es el pilar que sostiene el funcionamiento del Estado, ya que a través de ella se ponen en práctica las políticas, programas y decisiones que buscan mejorar la vida de la sociedad. En este proceso, los servidores públicos cumplen un papel esencial, pues son ellos quienes tienen la autoridad legal para ejercer funciones propias del poder público.

Sin embargo, cuando esas funciones son realizadas por personas que no tienen legitimidad o carecen de la autorización legal para hacerlo, se rompe el orden jurídico y se debilita la confianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado.

En este sentido, el delito de usurpación de funciones ha cobrado

importancia en el ámbito penal, especialmente ante el aumento de casos en los que particulares -e incluso funcionarios públicos que se exceden en sus atribuciones-, asumen responsabilidades que no les corresponden. Este tipo de conductas no solo interfiere en el correcto funcionamiento del Estado, sino que también puede facilitar la comisión de otros delitos, al permitir el uso indebido de recursos públicos bajo una apariencia de legalidad.

El problema principal radica en que, aunque la ley penal reconoce la usurpación y simulación de funciones como delito, en la práctica existen vacíos sobre cómo determinar la responsabilidad de quienes participan en estos actos -ya sea como autores, coautores o cómplices-. Esta falta de claridad complica la labor de la justicia

y, en muchos casos, termina favoreciendo la impunidad.

Otro punto crítico es la poca jurisprudencia y doctrina sobre la relación entre la usurpación de funciones y otros delitos relacionados, especialmente el peculado. En varios casos, se ha comprobado que el ejercicio ilegal de funciones públicas ha servido como medio para apropiarse o desviar fondos del Estado. Esto genera una doble afectación: por un lado, se vulnera la legalidad y la confianza en la función pública; y por otro, se produce un daño económico al patrimonio estatal.

La administración pública: Para comprender mejor a la administración pública debemos necesariamente referirnos a la Constitución de la República que nos indica que instituciones pertenecen sector público, (Nacional, 2008), mismo que en su artículo 225 esclarece el tema:

1.- Las funciones del Estado: a) Función Ejecutiva, es decir la administración pública central e institucional, en otras palabras los que dependan en línea jerárquica del presidente de la república (ministerios

y Secretaria) e institucional, los que mantengan autonomía administrativa pero cuya cadena de mando este presidida por un representante del Presidente de la República. b) La Función Legislativa, son todos aquellos que laboran en la función, ya sea en calidad de Asambleístas-diputados en otros países-, asesores y personal administrativo. c) función de participación ciudadana y control social, entre los que tenemos a los consejeros, sus asesores y personal administrativo. d) Función judicial en donde se encuentran los jueces, fiscales, defensores públicos, delegados del Consejo de la Judicatura, personal administrativo entre otros. e) Función Electoral, en donde están los vocales del Consejo Nacional Electoral, jueces de la jurisdicción electoral, asesores y personal administrativo. Se debe anotar que en todas estas funciones también encontramos personal operativo ubicados en su calidad de obreros y por lo tanto bajo el régimen laboral.

Ahora bien, la administración pública tiene dos momentos en su actuación, la primera cuando actúa o se relaciona

con las personas, basados en los principios de interdicción de la arbitrariedad y que en palabras de Felipe Asanza Minada y otros (otros, Año 2018): “A venido operando como un poderoso correctivo frente a las actuaciones abusivas y discriminatorias de las administraciones públicas cuando ejercen potestad discrecional”. Además, se debe anotar el principio de Imparcialidad e independencia evitando resolver los temas administrativos con afectos o desafectos; así como basados en el principio de ética y probidad que no es más que actuar con rectitud, lealtad y honestidad.

En un segundo momento cuando interactúa entre sí, es decir cuando se relaciona con otras administraciones publicas establecidas dentro de la clasificación del servicio público (Art. 225 constitucional). Dentro de este concepto se regirán por el principio de lealtad institucional y que de acuerdo con Felipe Asanza Minada y otros (otros, Año 2018): “No es otra cosa que el respeto entre sí de las administraciones públicas y el ejercicio legítimo de las competencias.

El servidor público: El servidor público es el representante de la administración pública ante los ciudadanos; en otras palabras, es toda persona natural legalmente nombrada para prestar servicios remunerados en instituciones de derecho público o instituciones de derecho privado con finalidad social o pública. Su papel principal es servir a la comunidad, velar por el bienestar colectivo y garantizar que las políticas y decisiones del Estado se apliquen correctamente, siempre con ética, responsabilidad y transparencia.

De acuerdo con la Constitución de la República del Ecuador (Nacional, 2008): “Son servidores públicos todas las personas que ejercen un cargo, función o dignidad, dentro del sector públicos”. Dentro del concepto de cargo público están la mayoría de los servidores públicos que ocupan un puesto oficial dentro de la administración pública sean estos de forma permanente o temporal. La función pública hace referencia a todos los servidores públicos del nivel jerárquico superior es decir que son nombrados por la autoridad

nominadora y que tienen poder de mando o cumplen funciones de asesoramiento. Por último, están los servidores públicos que desarrolla actividades dentro de la administración pública en calidad de dignatarios en donde se encuentran aquellos elegidos por voto popular o por disposición de la ley.

De acuerdo con Leonardo Rodríguez Arango (Rodríguez Arango): “La noción de “servidor público” es un género que comprende diferentes especies, cuáles son los miembros de las corporaciones públicas, los empleados públicos y los trabajadores oficiales; lo no obsta para que el legislador pueda establecer nuevas denominaciones, clases o grupos de servidores públicos diferentes de las mencionadas”. Para el caso ecuatoriano podemos decir que el género es la de servidor público, es decir la persona que labora dentro de una institución que pertenece a la administración pública bajo cualquier modalidad y la especie son los diferentes regímenes laborales que se aplican en la administración pública, tema que vamos a analizar en líneas posteriores de este trabajo.

En los que respecta a los gobiernos autónomos descentralizados encontramos servidores públicos, tales como dignatarios de elección popular como prefectos, alcaldes, concejales y vocales de las juntas parroquiales rurales, su personal administrativo y operativo, están regidos por la Ley del Servicio Público y por el Código del Trabajo, los obreros.

Las instituciones creadas por la constitución o la ley en lo que respecta a los jueces de la Corte Constitucional, Los delegados al directorio del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Procurador General del Estado, los Superintendentes, entre otros, su personal administrativo y obreros.

Los gerentes de las empresas públicas que cumplen un mandato y los empleados y obreros de estas empresas que se rigen por el Código del Trabajo. También están en este sector los servidores públicos del sistema de protección de derechos, los que integran el sistema de seguridad ciudadana entre otros.

Entidad del Sector Público	Instituciones	Régimen laboral aplicable
Funciones del Estado	Comprende las cinco funciones: Ejecutiva (ministerios, secretarías, entidades dependientes del Presidente), Legislativa (Asamblea Nacional), Judicial (jueces, fiscales, Consejo de la Judicatura), Transparencia y Control Social (Consejo de Participación Ciudadana y organismos de control) y Electoral (CNE y Tribunal Contencioso Electoral).	LOSEP para servidores públicos y Código del Trabajo para obreros.
Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)	Prefecturas provinciales, municipios, concejos cantonales y juntas parroquiales rurales, junto con sus entidades y dependencias.	LOSEP para servidores públicos y Código del Trabajo para obreros.
Instituciones creadas por la Constitución o la ley	Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Superintendencias, Defensoría del Pueblo, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y otras entidades autónomas creadas por ley.	LOSEP para servidores públicos y Código del Trabajo para obreros.
Instituciones creadas por los GAD	Empresas públicas municipales o provinciales, corporaciones, fundaciones y otros entes creados por los gobiernos locales.	Generalmente Código del Trabajo para empleados y obreros.

Relación laboral de los servidores públicos:

No existe un solo sistema de relación laboral dentro del sector público sino algunos entre los que se destacan: de acuerdo con la LOSEP: El régimen laboral del sector Público, donde se encuentra la mayor parte de los servidores públicos, en donde se destacan los servidores públicos de nombramiento permanente quienes han ganado un concurso de mérito y oposición y han pasado la etapa de prueba. Los servidores públicos con nombramiento provisional, es decir están por un periodo determinado por alguna causal tales como: reemplazo por estar de por medio un juicio contencioso administrativo, también

se produce esta relación en remplazo de una mujer embarazada, así mismo mientras dure el concurso de mérito y oposición; también se produce esta relación laboral para cubrir puestos de empleados que se encuentran en goce de licencia sin remuneración o comisión de servicios sin remuneración, y por ultimo quienes ocupen puesto de libre remoción en la figura de encargos. Existen otros servidores públicos dentro de la LOSEP como son los de contratos ocasionales institucionales y los de contratos ocasionales por proyectos cuya característica es que no tiene estabilidad laboral. Por último, están los servidores públicos bajo la figura

de contratos civiles de servicios sean civiles profesionales o técnicos especializados.

También encontramos relaciones laborales en la función judicial cuya clasificación es los que se encuentran la Corte Nacional de Justicia ya sea para los jueces o para el personal administrativo; a parte están los de la carrea de la Fiscalía y otro para los defensores públicos.

En un análisis sobre regímenes laborales están los que corresponden a la seguridad ciudadana tanto de la administración central como la Policía Nacional, Penitenciaría, Transito y trasporte Terrestre (Agentes de la Comisión Nacional de Transito) y a nivel local están los agentes de control municipal, agentes civiles de tránsito y cuerpo de bomberos.

Para el sector Universitario -Docentes e investigadores-, la relación está en el régimen académico que regula todo lo relacionado a los servidores públicos de la educación superior.

El sector de las empresas públicas está regulado por la figura del mandato para los gerentes y el Código del Trabajo para los empleados y obreros de estas empresas.

Por último, encontramos el régimen laboral que regula a las fuerzas armadas y tiene que ver con el procedimiento de los nombramientos y asensos y grados militares

Cabe anotar que todos los obreros -choferes, conserjes, guardias, jornaleros etc.- que tenga las instituciones públicas están bajo el régimen laboral del Código del trabajo.

Régimen o Sector	Tipo de relación laboral / características principales
Régimen general del sector público (LOSEP)	Nombramiento permanente: otorgado tras ganar concurso de méritos y oposición, con estabilidad laboral. Nombramiento provisional: temporal, para reemplazos, licencias, juicios o encargos. Contratos ocasionales: institucionales o por proyectos, sin estabilidad. Contratos civiles de servicios: profesionales o técnicos, sin relación laboral directa (régimen civil).

Función Judicial	Régimen especial que regula a jueces, fiscales, defensores públicos y personal administrativo, con normas específicas de carrera judicial, fiscal y de la defensa pública.
Seguridad ciudadana y orden público	Régimen disciplinario y jerárquico propio; regula la relación laboral de policías, agentes penitenciarios, de tránsito, municipales y bomberos, con normas de ascensos y disciplina.
Sector universitario y académico	Régimen académico especial que regula la carrera, estabilidad y remuneración de docentes, investigadores y personal de educación superior pública.
Empresas públicas	Gerentes: bajo figura de mandato o designación temporal. Empleados y obreros: se rigen por el Código del Trabajo, con derechos laborales del régimen privado.
Fuerzas Armadas	Régimen militar especial con normas propias para nombramientos, ascensos, grados, disciplina y retiros.
Obreros del sector público	Se rigen por el Código del Trabajo, con derechos de estabilidad, jornada y beneficios laborales del régimen común.

La competencia de funciones y la

nulidad de competencia: La competencia de funciones nace de la ley: En primer lugar, está la competencia objetiva es decir lo que le está permitida a la institución a la que le servidor público representa, de ahí el principio jurídico de que “en el derecho público se puede hacer todo lo que le está permitido, lo que no le está permitido se entiende prohibido”. Por ello el servidor público debe observar los tipos de competencia institucional, siendo ellos competencia exclusiva – destinados a la únicamente a la institución pública de manera constitucional y legal-, es decir corresponde a cada nivel de gobierno. Las competencias concurrentes son aquella que

corresponden a dos o más instituciones y para hacerlos efectiva puede realizarlos una institución o a través de convenios de concurrencia pueden realizarlos dos o más instituciones cuya competencia les pertenece. Las competencias adicionales tienen que ver con la dinámica de la administración pública y, cuando se regula nuevas actividades se encarga su ejecución a una institución pública determinada por ello se lo denominan adicionales. Por último, están las competencias residuales que no tiene destinado una institución pública en específica pero que a falta de ello con las debidas justificaciones puede hacerse cargo cualquiera institución pública.

Las competencias subjetivas tienen que ver con las facultades que tiene el servidor público para hacer posible las competencias institucionales; es decir, no todos los servidores públicos tienen la facultad en su totalidad para realizar la competencia, sino una parte de ella, la unión de las diversas facultades hace la competencia institucional. Estas competencias subjetivas deben estar normadas y reguladas.

La nulidad de competencias es aquella que comete el servidor público que no está facultado para realizar un acto administrativo específico sin tener competencia para ello, en otras palabras, cuando sobrepasa su facultad sin utilizar la figura jurídica de abrogación de funciones, misma que traduce en la que el superior coge para sí alguna facultad designada a un inferior por motivos de conveniencia institucional.

Aspecto	Competencia de funciones	Nulidad de competencia
Origen	Nace de la ley, que determina qué puede hacer cada institución y sus funcionarios.	Nace de la violación o exceso de competencia por parte de un servidor público.
Tipos de competencia institucional (objetiva)	Exclusiva: Corresponde solo a una institución por mandato constitucional o legal. Concurrente: Pertenece a dos o más instituciones, que pueden ejercerla individualmente o mediante convenios. Adicional: Se asigna a una institución para nuevas actividades o funciones emergentes. Residual: No está asignada expresamente a ninguna institución, pero puede ser asumida justificadamente por alguna.	No aplica; la nulidad se refiere a la ausencia o exceso de cualquiera de los tipos de competencia anteriores.
Competencia subjetiva	Es la facultad individual del servidor público que permite ejecutar parte de la competencia institucional. Está regulada y delimitada legalmente.	Se produce cuando el servidor público actúa sin tener la facultad subjetiva que le corresponde dentro de la institución.
Consecuencia jurídica	El acto administrativo es válido y produce efectos legales.	El acto administrativo es nulo, sin valor jurídico, y puede generar responsabilidad administrativa o penal.

El usurpador de funciones: El usurpador y simulador de funciones es

aquel que sin tener la calidad de servidor público ejecuta actos

administrativos, actos de simple administración o hechos administrativos para que la institución publicase active a través del cumplimiento de la orden de los servidores públicos que si tienen competencia subjetiva para ello.

Por lo regular la usurpación de funciones se da en el nivel jerárquico superior cuando los empleados y trabajadores de una institución pública creen que están frente a una autoridad ya sea porque la autoridad nominadora se los presentó como su colaborador de confianza o cualquier otra circunstancia que haga posible la confusión.

El servidor público que ha sido destituido y que emite actos administrativos como si lo fuera también caes en la figura de usurpador de funciones, puesto que ya no tiene la competencia para ello.

Conducta penal de la usurpación de funciones:

Tipicidad: Para Ernesto Albán Gómez (Ernesto, 2018): “La tipicidad es la identificación plena de la conducta humana con la hipótesis prevista y

descrita en la ley”. Es decir, tiene que la conducta estar descrita en la ley como delito; por lo que la tipicidad sirve para la aplicación del principio de legalidad “No hay delito sin ley previa o lo que es lo mismo “no hay delito sin tipo penal”.

En lo que respecta a la usurpación de funciones esta se encuentra tipificado en la Ley (Ecuador) cuando indica “La persona que ejerza funciones públicas sin autorización o simule cargo o función pública”. Claramente se puede observar que usurpador de funciones es quien ejerza un cargo o función pública sin tener autorización (Nombramiento o designación) como servidor público.

La usurpación de funciones es cuando alguien se hace pasar por autoridad o actúa como si tuviera un cargo público sin estar legalmente habilitado para ello. Esto ocurre cuando no existe nombramiento válido, cuando el título está vencido o suspendido, o cuando la persona -incluso siendo funcionaria-, se sale de las atribuciones que la ley le permite. El corazón del delito es ese quiebre de la legalidad: la ley protege que solo quien está legítimamente

designado pueda ejercer poder público y tomar decisiones que afecten a las personas. Para que exista usurpación se requiere dolo (saber que no se está habilitado y, aun así, ejercer funciones); el hecho se consuma en el momento en que se realiza el acto propio del cargo, y puede haber tentativa si la ejecución se inicia, pero no llega a completarse. Es el delito que resguarda la legalidad del poder público y la confianza de la ciudadanía en que las decisiones del Estado provienen de autoridades verdaderas y competentes.

Antijuridicidad: De acuerdo con Roberto Dueñas y otros (Dueñas, 2024): “La antijuridicidad es un concepto fundamental en el derecho penal, esencial para determinar la responsabilidad penal de los individuos al identificar la ilicitud de conductas que infringen normas jurídicas”. La antijuridicidad debemos comprenderlo desde un punto de vista formal como cuando infringimos una norma jurídica y por vía material cuando hacemos una valoración de daño causado y el impacto social provocado por la ejecución de esos actos.

Cuando una conducta no solo “calza” con la definición del delito, sino que realmente vulnera o pone en riesgo lo que la ley protege. En la usurpación de funciones, el choque con la ley existe porque alguien actúa como autoridad sin estar habilitado, y eso ya pone en peligro la regularidad y validez de los actos del Estado, aunque no haya pérdida de dinero. No hay antijuridicidad si existe una habilitación legal vigente (nombramiento, delegación, suplencia o comisión) o una causa de justificación reconocida (cumplir un deber u orden legítima, ejercicio de un derecho, o un estado de necesidad muy excepcional). El consentimiento del particular no legitima la usurpación. Además, como es un delito de peligro o de “mera actividad”, en muchos sistemas la antijuridicidad se presume con solo ejercer funciones sin competencia, salvo que el autor demuestre una justificación válida.

Culpabilidad: Para José Cerezo Mir (Cerezo Mir, 2001): “La culpabilidad es la conducta antijurídica que se le reprocha cuando podía haberse abstenido de realizarla”. Entonces la

culpabilidad consistiría en la atribución psicológica del acto antijurídico y tipificado a una persona.

En la usurpación de funciones exige que sea un delito doloso: que la persona sepa (o acepte como muy probable) que no tiene nombramiento ni competencia y aun así actúe como autoridad; además debe ser imputable (capaz de entender y dirigir sus actos), tener conciencia de ilicitud o poder

conocerla con una diligencia mínima, y que le fuera exigible comportarse conforme a derecho. No hay modalidad culposa (el simple descuido no basta). La culpabilidad se excluye o atenúa si existe un error invencible sobre los hechos o la prohibición, o si concurren causas como inimputabilidad, miedo insuperable o coacción que hagan inexigible otra conducta; si el error era vencible, solo reduce el reproche.

Elemento	Descripción general	Aplicación en la usurpación de funciones
Tipicidad	Es la adecuación entre la conducta del sujeto y la descripción legal del delito.	Se da cuando alguien actúa como autoridad sin estar legalmente habilitado, ya sea por falta de nombramiento, título vencido o por exceder sus atribuciones.
Antijuridicidad	Es la contradicción entre la conducta típica y el orden jurídico; implica una vulneración real del bien protegido.	Se configura porque la conducta atenta contra la legalidad del poder público y pone en riesgo la confianza en las autoridades legítimas.
Culpabilidad	Es el reproche personal al autor por actuar con conocimiento y voluntad contrarios a la ley.	Requiere que el sujeto actúe con dolo, sabiendo que no tiene competencia o aceptando esa posibilidad, y aun así ejerciendo funciones públicas.

El usurpador de funciones y su relación con los delitos contra la administración pública:

El peculado: Para Giler Montecé y otros (Giler, 2020) el peculado es: “La apropiación del dinero público, por medio de una persona que tiene la investidura de funcionario público a quien se le ha entregado el bien del

estado para que lo conserve y lo mantenga bajo su cuidado”.

En palabras sencillas, peculado es cuando alguien que maneja dinero o bienes del Estado -por lo general un servidor público-, se queda con esos recursos, los desvía, los usa para asuntos personales o deja que otros se los lleven. Suele presentarse como:

por apropiación (quedarse con el dinero/bienes), por uso (emplear vehículos, equipos o combustible del Estado para fines propios), culposo (por descuido que facilita la pérdida), por desvío o aplicación diferente (dar un destino no autorizado) y, en algunos lugares, en favor de terceros.

La usurpación de funciones es algo distinto: ocurre cuando alguien se hace pasar por autoridad o actúa como si tuviera un cargo sin nombramiento válido. Pueden cruzarse así: si una persona finge ser funcionario y, con esa apariencia, cobra viáticos, retira equipos o usa una camioneta oficial, hay usurpación y, según la ley local, podría configurarse también peculado; si quien toma los recursos sí es funcionario, no hay usurpación, pero sí puede haber peculado (e incluso abuso de autoridad si actuó fuera de sus competencias). En resumen, el peculado protege el patrimonio público; la usurpación, la legalidad del cargo.

El enriquecimiento ilícito: De acuerdo con (Dornbierer,2022): “El disfrute de una cantidad de activos cuyo monto

no se justifica en comparación con los ingresos legítimos. Cuando una persona que trabaja para el Estado -o ejerce alguna potestad pública-, muestra un crecimiento de su patrimonio que no puede justificar con ingresos legales: no solo es dinero en la cuenta, también bienes a su nombre o al de terceros (testaferros), gastos de lujo, pagos de deudas hechos por otros, regalos costosos y cualquier mejora patrimonial sin respaldo; la idea clave es el desbalance entre lo que declara ganar y lo que realmente posee o gasta, algo que se detecta comparando ingresos, declaraciones patrimoniales y movimientos financieros para ver si las cuentas cierran.

Usurpación de funciones es cuando alguien se hace pasar por autoridad o actúa como si tuviera un cargo sin estar nombrado; enriquecimiento ilícito es cuando una persona que trabaja (o aparenta trabajar) para el Estado muestra un aumento de riqueza que no puede explicar con ingresos legales. Se relacionan así: la usurpación puede ser el medio (fingir el cargo) y el enriquecimiento ilícito el resultado (terminar con más bienes o

dinero sin justificación). Pueden ir juntas, pero no siempre.

La concusión: De acuerdo con la Corte Nacional de Justicia de Ecuador (Justicia, 2013): “Cuando los empleados públicos o las personas encargadas de un servicio público que se hubieren hecho culpables de concusión, mandando a percibir, exigiendo o recibiendo lo que sabían que no era debido por derecho, cuotas, contribuciones, rentas o intereses, sueldos o gratificaciones”. En otras palabras, cuando un funcionario se aprovecha de su puesto para presionarte a dar dinero, regalos o “aportes” que no corresponden, o para cobrarte más de lo debido; esto abarca a servidoras y servidores públicos y también a quienes actúan con potestad estatal (agentes o dependientes) que, abusando de su cargo, por sí o mediante terceros, ordenan o exigen la entrega de “derechos”, cuotas, contribuciones, rentas, intereses, sueldos o gratificaciones que no son debidos.

La usurpación de funciones es “ponerse el uniforme sin tener el cargo” (hacerse pasar por autoridad o

actuar como tal sin nombramiento válido), mientras que la concusión es usar un cargo real para imponerte pagos indebidos (dinero, regalos o “aportes” que no corresponden) aprovechando la autoridad. Se cruzan así: si quien sí es funcionario te exige un pago para destrabar un trámite, hablamos de concusión (no hay usurpación); si alguien no tiene el cargo y aun así cobra “multas” o condiciona un permiso, hay usurpación, y ese cobro encaja normalmente en otro delito (como estafa), no en concusión.

El cohecho: Conforme a Eber Omar Betanzos Torres (Omar, 2019): “el cohecho es un delito cometido cuando una autoridad o servidor público acepta o solicita una remuneración o un beneficio (cohecho simple), ya sea político o social, a cambio de realizar u omitir un acto propio de su encargo o si recibe una remuneración para obstaculizar el cumplimiento de un acto o no llevarlo a cabo (cohecho calificado); asimismo, lo comete un particular que participa ofreciendo dichos beneficios o como intermediario”. Es sobornar o dejarse sobornar para influir en una decisión

pública. Ocurre cuando un funcionario acepta (directamente o por medio de otra persona) dinero, regalos o favores indebidos para hacer, dejar de hacer, acelerar, retrasar o poner condiciones a algo propio de su cargo; y también cuando alguien ofrece, da o promete esa ventaja para obtener el trato. La clave es el intercambio ligado al cargo: la ventaja puede beneficiar al funcionario o a un tercero, y puede gestionarse por interpuesta persona. No hace falta que se entregue el dinero ni que el trámite se concrete: con aceptar u ofrecer ya hay cohecho.

El cohecho es el “trueque” indebido con un cargo real (sobornar o dejarse

sobornar para mover una decisión pública), mientras que la usurpación de funciones es hacerse pasar por autoridad o actuar como tal sin nombramiento válido. Se relacionan así: si un funcionario legítimo acepta u ofrece recibir dinero, regalos o favores para acelerar, frenar o condicionar un trámite, hay cohecho (no hay usurpación). Si alguien sin cargo cobra “multas”, pide “aportaciones” o promete “agilizar” trámites simulando ser autoridad, hay usurpación; ese cobro generalmente encaja en estafa u otro fraude, no en cohecho, porque no es funcionario.

Delito	Definición en palabras sencillas	Sujeto activo (quién puede cometerlo)	Bien jurídico protegido	Relación con la usurpación de funciones
Peculado	Ocurre cuando alguien que maneja dinero o bienes del Estado se queda con ellos, los usa indebidamente o los desvía para fines personales o de terceros.	Solo un funcionario o servidor público con manejo de fondos o bienes públicos.	El patrimonio del Estado.	Si alguien finge ser funcionario y usa recursos del Estado (vehículo, dinero, bienes), hay usurpación; y, según la ley, también podría configurarse peculado. Si sí tiene el cargo, solo hay peculado.
Enriquecimiento ilícito	Es cuando un funcionario o persona con poder público tiene un aumento de patrimonio que no puede justificar con ingresos legales.	Servidores públicos o personas que ejercen potestad estatal.	La transparencia y probidad en la función pública.	La usurpación puede ser el medio (hacerse pasar por autoridad) y el enriquecimiento ilícito el resultado (aumento injustificado de riqueza). Pueden coexistir.
Concusión	Cuando un funcionario usa su autoridad para	Solo quien tiene un cargo o	La rectitud y honestidad en el	Si sí tiene el cargo, es concusión; si no tiene el

Delito	Definición en palabras sencillas	Sujeto activo (quién puede cometerlo)	Bien jurídico protegido	Relación con la usurpación de funciones
	exigir, ordenar o recibir dinero, regalos o “aportes” indebidos.	potestad estatal real.	ejercicio del cargo público.	cargo y cobra “multas” o “aportes”, hay usurpación de funciones (y quizá estafa), pero no concusión.
Cohecho	Es sobornar o dejarse sobornar: ofrecer, dar o recibir dinero o favores para influir en una decisión pública.	Funcionario público (en el caso de cohecho pasivo) o particular que ofrece el soborno (cohecho activo).	La imparcialidad y legalidad en las decisiones públicas.	Si el funcionario real acepta o pide soborno, hay cohecho. Si un falso funcionario cobra o recibe “mordidas” fingiendo autoridad, hay usurpación, y el cobro encaja en estafa, no cohecho.

Casos emblemáticos del usurpador de funciones en la administración pública.

Juicio No. 11282201500321.

El 30 de septiembre de 2019, la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia, con la jueza Daniella Camacho como ponente, resolvió revisar la condena de los exmilitares Diego Cruz Villamar y Jefferson Mocha Freire, quienes habían sido sentenciados en 2016 por el delito de usurpación y simulación de funciones públicas. Según la acusación, ambos se habrían hecho pasar por agentes de inteligencia del Ministerio del Interior para extorsionar a una pareja de adultos mayores en Vilcabamba, Loja. Sin embargo, al analizar nuevas pruebas y testimonios, la Corte determinó que

los procesados sí eran miembros activos del Ejército y que, el día de los hechos, actuaban dentro de su rol como personal de inteligencia, identificándose correctamente ante la Policía. Los nuevos testigos confirmaron que ellos se encontraban en la zona por motivos legítimos y no con intención de engañar. La Corte concluyó que los testimonios de las supuestas víctimas no eran exactos y que la sentencia original se basó en una interpretación errónea de los hechos. Aunque Mocha no defendió su caso durante la audiencia, el tribunal aplicó el principio de que un fallo favorable a uno de los procesados beneficia al otro cuando las causas son comunes. En consecuencia, la Corte revocó la

condena, declaró inocentes a ambos y ordenó levantar todas las medidas en su contra, señalando que se había castigado injustamente a dos personas que, en realidad, cumplían funciones públicas legítimas.

Juicio No. 17283201900648

El 21 de marzo de 2024, la Corte Nacional dijo que no aceptaba el recurso de casación de Oswaldo Efraín Villarreal Oña. Él había sido condenado en 2022 a 3 años de prisión, multa y disculpas públicas por hacerse pasar por un funcionario (usurpación/simulación de funciones). En su recurso, Oswaldo sostuvo que el caso empezó por concusión (pedir dinero abusando del cargo) y que lo terminaron condenando por usurpación, con lo que —según él— se rompió la coherencia del proceso y se afectó su defensa. La Corte explicó que la casación es un recurso muy técnico que no sirve para volver a discutir los hechos, y que su pedido no estaba bien fundamentado: no indicó con precisión dónde ni cómo se violaron las normas, ni por qué eso cambiaba el resultado. Además, recordó que los jueces pueden

cambiar la calificación jurídica si los hechos son los mismos, se protege el mismo bien jurídico y no se empeora la situación del acusado (aquí, la pena por usurpación es menor que la de concusión). Por eso, rechazó el recurso, mantuvo la condena y devolvió el expediente al tribunal de origen. Una jueza que votó a favor añadió que, antes de revisar “errores de derecho”, siempre hay que comprobar que la sentencia impugnada esté bien motivada y evitar llenar las decisiones con citas doctrinarias innecesarias.

Juicio No. 11804201900245

En este caso, dos exservidores de la Universidad Nacional de Loja (Miguel Marín y Tania Jaramillo) demandaron al Estado para que se declare su responsabilidad y se les indemnice con USD 80.000 a cada uno, alegando que fueron separados ilegalmente durante la intervención universitaria (medida urgente 142) por un funcionario sin competencia y que el Consejo de Educación Superior (CES) omitió control. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Loja (28-09-2021) rechazó la demanda.

Ellos presentaron casación diciendo que la sentencia carecía de motivación. La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional (29-08-2023) revisó y concluyó que sí hubo motivación suficiente: la sentencia de Loja citó normas, expuso hechos y explicó por qué no había responsabilidad estatal. Entre los puntos clave, la Corte resaltó que los cargos de los actores eran de libre nombramiento y remoción y que su desvinculación se produjo por sus propias renunciaciones irrevocables (consta en acciones de personal); que el daño material alegado era hipotético (mera expectativa de ingresos futuros) y no probado; y que el daño inmaterial no se acreditó con pericia válida ni se demostró nexo causal (incluso hubo ruptura del nexo por actuaciones de los propios actores). Por todo ello, la Corte rechazó el recurso de casación, mantuvo la sentencia de primera instancia y ordenó archivar el proceso una vez ejecutoriado.

Juicio No. 13283201801850

El caso trató sobre el presunto delito de usurpación y simulación de funciones públicas, en el que se acusó

a Gines Rivas y Gines Vera de haberse hecho pasar por trabajadores de la empresa eléctrica CNEC en Manabí, el 3 de octubre de 2018, para exigir dinero o bienes a cambio de no cortar el servicio de luz. Tras el juicio, el Tribunal Penal de Manabí los declaró inocentes, al no existir pruebas suficientes que demostraran que realmente fingieron ejercer funciones públicas o que hubiesen causado un perjuicio. Esta decisión fue confirmada por la Corte Provincial, y posteriormente, CNEC presentó un recurso de casación pidiendo que se los condenara. La Corte Nacional, sin embargo, recordó que la casación no sirve para reexaminar hechos ni pruebas, sino solo para corregir errores de derecho, y concluyó que el recurso de CNEC no estaba debidamente fundamentado. Además, enfatizó que, en delitos de acción pública, como la usurpación y simulación de funciones, solo la Fiscalía puede sostener la acusación penal, y al no haber apelado ni presentado casación, la empresa no podía buscar una condena. En consecuencia, la Corte Nacional

rechazó el recurso y ratificó la inocencia de los procesados.

Juicio No. 1772120161566

Este caso comenzó como una denuncia por usurpación y simulación de funciones públicas, pues se acusó a Iván Enrique Cando Cifuentes de haberse hecho pasar por empleado de la empresa de agua potable en Amaguaña, junto con otra persona, para pedir dinero a una vecina y evitarle un supuesto corte del servicio. Sin embargo, el proceso tomó otro rumbo y fue condenado por estafa, pese a que las pruebas mostraban que Cando nunca ingresó al domicilio ni tuvo contacto directo con la víctima. Tras agotar las instancias, el caso llegó a la Corte Nacional de Justicia, que en diciembre de 2018 revisó los hechos y, aunque declaró improcedente el recurso por errores técnicos, decidió actuar de oficio al advertir un error de derecho: los hechos no cumplían con los elementos del delito de estafa. La Corte explicó que, si acaso, los hechos podrían relacionarse con la usurpación o simulación de funciones, pero no con una estafa, y por tanto no

se podía sostener una condena. En consecuencia, ratificó la inocencia de Cando y ordenó eliminar todas las medidas en su contra, corrigiendo así una condena que no se ajustaba a la realidad ni a la ley.

Juicio No. 09359201503975

En esta sentencia de la Corte Nacional de Justicia (12 de septiembre de 2025), la jueza Katerine Muñoz Subía recordó, de forma clara y sencilla, qué es la usurpación o simulación de funciones públicas: ocurre cuando alguien se hace pasar por autoridad o servidor del Estado y actúa como tal sin tener el cargo ni la competencia, afectando la confianza en las instituciones. Puso ejemplos típicos — dar órdenes oficiales o usar uniformes/credenciales sin autorización— y precisó que eso no fue lo que pasó en este caso: las supuestas irregularidades del contrato aludían a falsificación documental, que pertenece a delitos contra la fe pública, no a invadir funciones estatales. Por eso, la Corte descartó aplicar el art. 422 del COIP y concluyó que estas figuras penales solo

encajan cuando se suplanta realmente a la autoridad pública, no en conflictos privados o laborales.

Juicio / Año	Hechos Relevantes	Criterio sobre la Usurpación / Simulación de Funciones
No. 11282201500321 (CNJ, 30-sep-2019)	Exmilitares Diego Cruz y Jefferson Mocha fueron acusados de fingir ser agentes del Ministerio del Interior para extorsionar a una pareja en Loja.	No existió usurpación, pues los acusados tenían autoridad y actuaban dentro de sus funciones como personal de inteligencia.
No. 17283201900648 (CNJ, 21-mar-2024)	Oswaldo Villarreal fue condenado por hacerse pasar por funcionario público. Alegó que el caso comenzó como concusión y terminó en usurpación.	Confirmó que la usurpación implica simular un cargo o autoridad pública y que la tipificación puede variar mientras se respete el debido proceso.
No. 11804201900245 (CNJ, 29-ago-2023)	Exfuncionarios de la Universidad Nacional de Loja alegaron que fueron separados por un funcionario sin competencia (intervención universitaria).	No se configuró usurpación de funciones, pues la desvinculación se dio por renunciias válidas y los cargos eran de libre remoción.
No. 13283201801850 (CNJ, 2020)	Gines Rivas y Gines Vera fueron acusados de fingir ser empleados de CNEL para cobrar dinero a usuarios en Manabí.	La Corte reiteró que la casación no revalora hechos y que solo la Fiscalía puede acusar en delitos públicos. No se probó simulación de funciones.
No. 1772120161566 (CNJ, 10-dic-2018)	Iván Cando fue acusado de fingir ser trabajador de una empresa de agua para cobrar dinero. Fue condenado por estafa.	Los hechos pudieron encajar en usurpación de funciones, pero no hubo prueba suficiente. La Corte priorizó el principio de inocencia.
No. 09359201503975 (CNJ, 12-sep-2025)	Caso laboral entre Alex Bolaño y Barcelona S.C.; se analizó incidentalmente el art. 422 COIP (usurpación/simulación).	La usurpación ocurre cuando alguien se hace pasar por autoridad estatal sin tener competencia; no aplica en conflictos privados ni falsificación de documentos

Metodología

En el presente trabajo, se utilizó la metodología de análisis documental, el mismo que se basó en autores claves; es decir, el análisis crítico a los documentos teóricos escogidos. Se

examinaron las propuestas indicadas en la discusión, por tener una influencia en este campo de estudio y por ser representativas; el análisis se lo realizó a partir de las dimensiones de críticas recibidas, aplicación en la práctica y la conceptualización.

Referencias:

- Cerezo Mir, J. (2001). Culpabilidad y Pena. *Portal Dialnet : Difusión de la producción científica hispana*, Pag. 347.
- Dornbierer, A. (Año 2022). *Enriquecimiento ilícito*. Basel Institute on Governance.
- Dueñas, R. (Año. 2024). La antijuridicidad en el derecho penal: Conceptos, tipos y relevancia en el sistema jurídico. *Revista Lexenlace: Rervista Latinamericana de Ciencias Sociales, Educación Comercial y Derecho*, Pag. 1.
- Ecuador, A. N. (Año 2021 (última modifiacción)). *Codigo Orgánico Integral Penal-COIP*. Quito: Registro Oficial.
- Ernesto, A. G. (Año 2018). *Manual de Drecho Penal Ecuatoriano*. Quito-Ecuador: Ediciones legales EDLE S.A.
- Giler, M. (Año 2020). El delito de peculado en el Ecuador. *Uniandes EPISTEME: Revista digital de Ciencia, Tecnología e Innovación*, Pag. 610.
- Justicia, C. N. (Año 2013). *Sentencia No. 304-2013*. Quito: Gaceta Judicial.
- Nacional, A. (2008). *Constitución de la República*. Quito: Registro Oficial.
- Omar, B. T. (Año 2019). La lucha contra el cohecho internacional. *Revista Mexicana de Ciencias Penales*, Pag. 91.
- otros, F. A. (Año 2018). *Codigo Orgánico Administrativo Comentado*. Quito-Ecuador: Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Rodríguez Arango, L. (s.f.). El verdadero concepto del servidor público . *Memorandum de Derecho*, Pag. 175.