

Oficio N° 17325

Quito, D.M., 19 de enero de 2022

Señor doctor,
Romel Paúl Sarmiento Castro,
ALCALDE,
GADM AZOGUES.
Presente. -

De mi consideración:

Me refiero a su oficio No. GADMA-AA-2021-7226-O de 15 de noviembre de 2021, ingresado en la Dirección Regional del Azuay de la Procuraduría General del Estado en la ciudad de Cuenca al día siguiente, y remitido a este Despacho con oficio No. PGE-DRAZ-2021-0674 de 24 de noviembre de 2021, recibido el mismo día, mediante el cual usted formuló las siguientes consultas:

“1. ¿Es legalmente procedente que el GAD Municipal de Azogues en atención al artículo 2 del Reglamento para el Registro y Control de cauciones emitido por la Contraloría General del Estado obligue a rendir caución para responder por el fiel cumplimiento de los deberes encomendados, a todos los obreros sujetos al Código de Trabajo y demás servidores públicos?

2. ¿Conforme el artículo 2 del Reglamento para el Registro y Control de cauciones emitido por la Contraloría General del Estado, es legalmente procedente que el GAD Municipal de Azogues considere que todos los servidores públicos y obreros desempeñan funciones que se relacionen directamente con valores monetarios, títulos o especies que los representen para que se les obligue a rendir caución?”.

1. Antecedentes. -

1.1. Mediante oficios Nos. PGE-DRAZ-2021-0515 y PGE-DRAZ-2021-0559 de 29 de septiembre y 26 de octubre de 2021, respectivamente, la Dirección Regional del Azuay solicitó e insistió al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Azogues (en adelante GADM Azogues) reformule los términos de sus consultas, inicialmente planteadas en oficio No. GADMA-AA-2021-5723-O de 17 de septiembre de 2021, ingresado al día siguiente a la mencionada regional, de manera que traten sobre la inteligencia o aplicación de normas jurídicas y remita el informe jurídico institucional sobre la materia objeto de las consultas; requerimiento que fue atendido con el oficio al que ha hecho referencia al inicio del presente.

1.2. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender sus consultas, mediante oficio No. 16700 de 25 de noviembre de 2021, este organismo solicitó a la Contraloría General del Estado (en adelante CGE) remita el criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de las consultas. Dicho requerimiento fue atendido mediante oficio

No. 536-DNJ-2021 de 9 de diciembre de 2021, suscrito por el Director Nacional Jurídico de la CGE, ingresado al correo institucional único de esta Procuraduría el mismo día.

1.3. El informe jurídico contenido en oficio No. GADMA-UAJ-2021-2941-O de 15 de noviembre de 2021, suscrito por el Procurador Síndico, Encargado, del GADM Azogues, cita los artículos 226 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante CRE); 21 de la Ley Orgánica del Servicio Público² (en adelante LOSEP); 339 y 340 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización³ (en adelante COOTAD); 3, 32 numeral 11 y 77 Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado⁴ (en adelante LOCGE), y 76 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁵ (en adelante COPLAFIP); 2 del Reglamento para el Registro y Control de Cauciones⁶; en el cual concluye lo siguiente:

“Pronunciamiento. -

Por todos estos antecedentes, nuestra unidad jurídica concluye que:

1. (...)

En aplicación del artículo 2 Reglamento para el Registro y Control de cauciones emitido por la Contraloría General del Estado no es legalmente procedente que se obligue a rendir caución a trabajadores y servidores públicos que no desempeñan funciones de recepción, inversión, control, administración y custodia de recursos públicos.

2. (...)

Interpretando el artículo 2 del Reglamento para el Registro y Control de cauciones emitido por la Contraloría General del Estado, se determina que no todos los servidores públicos incluidos obreros desempeñan funciones que se relacionen directamente con valores monetarios, títulos o especies que los representan, es decir, únicamente los servidores que manejen directamente valores monetarios, títulos o especies que los representan están sujetos a rendir caución, especialmente los servidores de la dirección financiera del GADMA.”

1.4. Por su parte, el Director Nacional Jurídico de la CGE manifestó lo siguiente:

“1. PREGUNTA: (...)

RESPUESTA: (...)

En base a lo expresado en líneas anteriores, el artículo 2 del Reglamento para el Registro y Control de las Cauciones, establece claramente que los sujetos obligados a rendir

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

² LOSEP, publicado en el Registro Oficial 2do. Suplemento No. 294 de 6 de octubre de 2010.

³ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

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

⁵ COPLAFIP, publicado en el Registro Oficial 2do. Suplemento No. 306 de 22 de octubre de 2010.

⁶ Expedido mediante Acuerdo de la Contraloría General del Estado No. 15, publicado en el Registro Oficial No. 120 de 8 de julio del 2003.

caución son **quienes desempeñen funciones de recepción, inversión, control, administración y custodia de recursos públicos**, entendiéndose por éstas, aquellas que se relacionen directamente con valores monetarios, títulos o especies que los represente, los cuales comprenden a: a) Dignatarios, autoridades, funcionarios, **trabajadores** y servidores públicos **de las entidades del Estado**. b) Personeros, directivos, empleados, trabajadores y representantes de las personas jurídicas y entidades de derecho privado que manejan recursos públicos.

2. PREGUNTA: (...)

RESPUESTA:

De conformidad con la normativa enunciada en párrafos anteriores, en respuesta a esta pregunta, es aplicable lo normado en el citado artículo 2 del Reglamento para el Registro y Control de Caucciones, como se lo menciona en la respuesta a la primera pregunta”. (el resaltado me corresponde).

1.5. De los informes jurídicos de la municipalidad consultante y de la CGE se observa que coinciden en que están obligados a rendir caución los servidores públicos que, directamente, desempeñen funciones de recepción, inversión, control, administración y custodia de recursos públicos.

2. Análisis. -

El artículo 226 de la CRE establece el principio de legalidad, según el cual las autoridades competentes ejercerán solamente *“las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley”* y tendrán el deber de *“coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”*.

El primer inciso del artículo 229 de la CRE y el artículo 4 de la LOSEP incluyen en la definición general de servidores públicos a *“todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”*, y en ese contexto, el tercer inciso de la mencionada norma constitucional se refiere a los obreros del sector público, sujetos al Código del Trabajo.

Por su parte, el artículo 339 del COOTAD establece que en cada gobierno regional, provincial y municipal habrá una unidad financiera que estará dirigida por un servidor designado por el ejecutivo del respectivo gobierno autónomo descentralizado (en adelante GAD), de conformidad con la ley, quien deberá reunir los requisitos de idoneidad profesional en materia financiera y poseer experiencia sobre ellas.

De igual manera, el artículo 340 ibídem dispone que la Contraloría General del Estado *“fijará el monto y especie de la caución que deberá rendir la máxima autoridad financiera para el ejercicio de su cargo”*.

El artículo 343 del COOTAD prescribe que en cada gobierno regional, provincial, metropolitano y municipal habrá un tesorero que será designado por el ejecutivo de cada gobierno, cumpliendo los requisitos establecidos en la ley. En su artículo 344 dispone que el tesorero *“Rendirá caución, cuya cuantía será fijada por la Contraloría General del Estado”*.

En este sentido, el artículo 344 ibídem establece que el tesorero es el funcionario recaudador y pagador de los gobiernos autónomos descentralizados, responsable de los procedimientos de ejecución coactiva, y su superior inmediato será la máxima autoridad financiera.

Respecto a los recursos públicos, el primer inciso del artículo 76 del COPLAFIP se remite a *“los definidos en el Art. 3 de la ley de la Contraloría General del Estado”*. En este orden de ideas, el artículo 3 de la LOCGE entiende por recursos públicos a:

“(…) todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales”.

El artículo 31 de la LOCGE prescribe que, además de las atribuciones y funciones establecidas en la Constitución de la República, la CGE tendrá entre otras, la siguiente: *“11. Registrar las cauciones rendidas por los servidores públicos a favor de las respectivas instituciones del Estado”*.

Mediante oficio No. 04661 de 10 de noviembre de 2011, cuya copia acompaño, la Procuraduría General del Estado se pronunció sobre la aplicación de los artículos 340 y 344 del COOTAD y 21 de la Ley Orgánica de Servicio Público, cuyos textos conservan vigencia y establecen las regulaciones sobre la obligación de rendir caución por los servidores públicos siempre que de forma directa desempeñen funciones de recepción, inversión, control, administración y custodia de recursos públicos. Dicho pronunciamiento concluyó:

“Por lo expuesto, de conformidad con los artículos 340 y 344 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 21 de la Ley Orgánica del Servicio Público y 2 del Reglamento para Registro y Control de Cauciones que quedaron citados, se concluye que están obligados a rendir caución a favor de la Municipalidad del Cantón de Balsas, únicamente la máxima autoridad financiera municipal; el tesorero de esa unidad financiera y los servidores públicos de esa Municipalidad que desempeñen funciones de recepción, inversión, control, administración y custodia de recursos públicos, entendiéndose como tales, todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, conforme a lo previsto en el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado”.

El Reglamento para Registro y Control de Caucciones citado en el mencionado pronunciamiento fue reformado en varias ocasiones; el Acuerdo No. 006⁷ del Contralor General del Estado, que contiene esa normativa con igual nombre y en actual vigencia, dispone:

“Art. 2.- Sujetos obligados a rendir caución.- Para responder por el fiel cumplimiento de los deberes encomendados, tienen obligación de rendir caución **quienes desempeñen funciones de recepción, inversión, control, administración y custodia de recursos públicos**, entendiéndose por éstas, aquellas que se relacionen directamente con valores monetarios, títulos o especies que los representen, los cuales comprenden a:

- a) Dignatarios, autoridades, funcionarios, **trabajadores** y servidores públicos de las entidades del Estado.
- b) Personeros, directivos, empleados, trabajadores y representantes de las personas jurídicas y entidades de derecho privado que manejan recursos públicos.

Le corresponde a la máxima autoridad de la entidad beneficiaria, de conformidad con el artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, determinar en cada caso qué sujetos, independientemente de la denominación de sus cargos o puestos de trabajo, están relacionados en las actividades antes citadas y que, por tanto, deben estar caucionados” (el resaltado me corresponde).

Según el tenor de la norma previamente transcrita se observa que, compete a la máxima autoridad de la respectiva entidad del sector público determinar los servidores sujetos al deber de rendir caución, considerando que la definición de servidor público es genérica e incluye a los obreros que presten servicios en las entidades del Estado, para recepción, control, administración y custodia de recursos públicos, independientemente de la denominación del cargo.

Al efecto se considera, adicionalmente, que según el artículo 64 del Código de Trabajo⁸ los reglamentos internos de trabajo requieren ser aprobados por la Dirección Regional del Trabajo de la respectiva jurisdicción. Dicha norma dispone:

“Las fábricas y todos los establecimientos de trabajo colectivo elevarán a la Dirección Regional del Trabajo en sus respectivas jurisdicciones, copia legalizada del horario y del reglamento interno para su aprobación.

Sin tal aprobación, los reglamentos no surtirán efecto en todo lo que perjudiquen a los trabajadores, especialmente en lo que se refiere a sanciones.

El Director Regional del Trabajo reformará, de oficio, en cualquier momento, dentro de su jurisdicción, los reglamentos del trabajo que estuvieren aprobados, con el objeto de que éstos contengan todas las disposiciones necesarias para la regulación justa de los

⁷ CGE, Acuerdo No. 006, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 187 de 23 de octubre de 2018.

⁸ CT, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 167 de 16 de diciembre de 2005.

intereses de empleadores y trabajadores y el pleno cumplimiento de las prescripciones legales pertinentes.

Copia auténtica del reglamento interno, suscrita por el Director Regional del Trabajo, deberá enviarse a la organización de trabajadores de la empresa y fijarse permanentemente en lugares visibles del trabajo, para que pueda ser conocido por los trabajadores. El reglamento podrá ser revisado y modificado por la aludida autoridad, por causas motivadas, en todo caso, siempre que lo soliciten más del cincuenta por ciento de los trabajadores de la misma empresa". (el resaltado me corresponde)

3. Pronunciamiento.-

Por lo expuesto, en atención a sus consultas se concluye que, de conformidad con el artículo 21 de la Ley Orgánica del Servicio Público y el artículo 2 del Reglamento para el Registro y Control de las Caucciones, están sujetos al deber de rendir caución únicamente los servidores o trabajadores que desempeñen en forma directa funciones de recepción, inversión, control, administración y custodia de recursos públicos; es responsabilidad de la máxima autoridad de la respectiva entidad del sector público determinar los servidores y obreros sujetos a ese deber. En el caso de obreros, el deber de rendir caución debe constar en el reglamento interno de trabajo, que para regir requerirá la aprobación del Director Regional del Trabajo de la respectiva jurisdicción, según el artículo 64 del Código del Trabajo.

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,

IÑIGO
FRANCISCO
ALBERTO
SALVADOR
CRESPO

Firmado digitalmente por IÑIGO
FRANCISCO ALBERTO SALVADOR CRESPO
Nombre de reconocimiento (DN): c=EC,
serialNumber=1706388855,
sn=SALVADOR CRESPO, cn=IÑIGO
FRANCISCO ALBERTO SALVADOR CRESPO,
givenName=IÑIGO FRANCISCO ALBERTO,
email=isalvador@intelego.com.ec,
st=PICHINCHA, l=QUITO, ou=Certificado
de Clase 2 de Persona Física EC (FIRMA)
Fecha: 2022.01.19 10:05:36 -0500

Dr. Iñigo Salvador Crespo
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Ing. Carlos Riofrío González
Contralor General del Estado, Subrogante.

Mgs. María José Ramírez
Directora Regional de la Procuraduría General del Estado en Azuay.