

Oficio No. **05305**

Quito, D.M., **23 ENE 2024**

Economista

Mario Cuvero Miranda

DIRECTOR GENERAL DEL REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN

Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. DIGERCIC-DIGERCIC-2023-0400-O, de 27 de octubre de 2023, ingresado en el correo único institucional de esta Procuraduría el 30 del mismo mes y año, se formularon las siguientes consultas:

“- ¿La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación puede emitir una reglamentación interna instrumentación, custodia, administración y baja de especies valoradas, que incluya el procedimiento de contratación para la impresión de estas especies?

- ¿El Decreto Constituyente 14 de 27 de marzo de 1967 y su reglamento se encuentran vigentes, o fueron derogados a través de las disposiciones transitoria y derogatoria octavas del Código Orgánico Administrativo, y en consecuencia la potestad privativa del Instituto Geográfico Militar para la impresión de especies valoradas ha quedado sin efecto?

- ¿El alcance de la (sic) disposiciones transitoria y derogatoria octavas del Código Orgánico Administrativo, abarca únicamente los criterios de instrumentación, custodia, administración y baja de especies valoradas; dejando de lado la competencia de impresión otorgada privativamente al Instituto Geográfico Militar?

- ¿La Norma de Control Interno 403-30 (sic) en lo referente a la impresión privativa de especies valoradas por parte del Instituto Geográfico Militar se encuentra vigente, o fue derogada a través de las disposiciones transitoria y derogatoria octavas del Código Orgánico Administrativo?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes:

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

- 1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender sus consultas, mediante oficios No. 04341, No. 04342, No. 04343, No. 04344 y No. 04345, de 06 de noviembre de 2023, la Procuraduría General del Estado solicitó a la Contraloría General del Estado (en adelante, “CGE”); al Ministerio de Telecomunicaciones y de



la Sociedad de la Información (en adelante, "MINTEL"); al Instituto Geográfico Militar (en adelante, "IGM"); al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (en adelante, "MREMH"); y, al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, "SERCOP"), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de las consultas. Con oficios No. 04658, No. 04659 y No. 04660, de 29 de noviembre de 2023, se insistió al MINTEL, al SERCOP y al IGM en dichos requerimientos.

- 1.2. Los requerimientos efectuados por este organismo fueron atendidos, en su orden: *i)* por el Director Nacional Jurídico, encargado, de la CGE, mediante oficio No. 419-DNJ-2023, de 13 de noviembre de 2023, ingresado en el correo único institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente; *ii)* por el Coordinador General de Asesoría Jurídica del MREMH, mediante oficio No. MREMH-CGAJ-2023-0054-OF, de 16 de noviembre de 2023, recibido en el mismo día; *iii)* por la Coordinadora General de Asesoría Jurídica del SERCOP, mediante oficio No. SERCOP-CGAJ-2023-0200-OF, de 29 de noviembre de 2023, ingresado en el correo único institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente; *iv)* por el Ministro del MINTEL, mediante oficio No. MINTEL-MINTEL-2023-0678-O, de 5 de diciembre de 2023, ingresado en el correo único institucional de este organismo al día siguiente, al que adjuntó el memorando No. MINTEL.CGJ-2023-0680-M, de 16 de noviembre de 2023, que contiene el criterio jurídico institucional suscrito por la Coordinadora General de Asesoría Jurídica; y, *v)* por el Director del IGM, mediante oficio No. IGM-IGM-2023-2221-OF, de 13 de diciembre de 2023, ingresado en el correo único institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, al cual se anexó el criterio legal, de 13 de diciembre de 2023, suscrito por la Directora de Asesoría Jurídica, así como el memorando No. MDN-JUR-2018-0506-OF de 5 de abril de 2018, suscrito por el entonces Coordinador General Jurídico del Ministerio de Defensa Nacional.
- 1.3. El informe jurídico del Coordinador General de Asesoría Jurídica del Registro Civil, Identificación y Cedulación (en adelante, "DIGERCIC"), contenido en el memorando No. DIGERCIC-CGAJ-2023-0590-M, de 27 de octubre de 2023 citó los artículos 148 y 151 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana¹ (en adelante, "LOMH"), 168² (sic) del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (en adelante, "COPLAFIP"), 1 del Decreto No. 14³ de la Asamblea Nacional Constituyente del año 1967 (en adelante, "Decreto Constituyente No. 14"), Normas de Control Interno para las Entidades No. 403-03, Organismos del Sector Público y Personas Jurídicas de Derecho Privado que dispongan de Recursos Públicos⁴ (en adelante, "Norma de Control Interno"), artículo 12 del Reglamento para la Administración de Especies Valoradas y Especies con Seguridades del MREMH⁵ (en adelante, "Acuerdo

¹ LOMH, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 938 de 6 de febrero 2017; última reforma publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 268 de 14 de marzo de 2023.

² La cita corresponde al artículo 169 del COPLAFIP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 306, de 22 de octubre 2010.

³ Decreto No. 14, publicado en Registro Oficial No. 92 de 27 de marzo de 1967, reformado mediante Decreto Supremo No. 1025, publicado en el Registro Oficial No. 668 de 28 de octubre de 1974.

⁴ Normas de Control Interno, expedidas por la CGE mediante Acuerdo No. 004-CG-2023, publicado en el Registro Oficial No. 257 de 27 de febrero de 2023.

⁵ Acuerdo 96, publicado en el Registro Oficial No. 188 de 14 de noviembre de 2022.

Ministerial No. 0000096”), Disposiciones Transitoria Octava, Derogatoria Octava y Final del Código Orgánico Administrativo⁶ (en adelante, “COA”), la Sentencia No. 002-16- SAN-CC⁷, de 6 de abril de 2016, dictada por la Core Constitucional del Ecuador; y, los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado, contenidos en los oficios No. 10420 de 16 de noviembre de 2009 y No. 13541, de 13 de abril de 2021; con fundamento en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“(…) Es así como las únicas dos entidades autorizadas para la emisión de pasaportes ordinarios ecuatorianos son el MREMH y la DIGERCIC, entidades que para el aprovisionamiento de la especie valorada pasaporte deben utilizar los procedimientos señalados en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, esto es la utilización del procedimiento de Régimen Especial bajo la modalidad de contratación interadministrativa, que debe ser realizada a priori exclusivamente con el Instituto Geográfico Militar conforme lo señala el Decreto Constituyente 14 (...).

El órgano máximo de interpretación constitucional ha establecido de manera clara que los mandatos constituyentes, disposiciones idénticas en su objeto y órgano de emisión [poder constituyente], tienen el carácter de ley orgánica, quedando claro que la jerarquía del Decreto Constituyente en mención es la de una Ley Orgánica.

De una lectura lógica de las disposiciones emitidas por el COA se puede dilucidar una derogatoria del Decreto Constituyente 14 de 27 de marzo de 1967, por cuanto esta normativa de carácter de ley orgánica establece disposiciones relativas a las especies valoradas.

Derogatoria confirmada a través de Oficio PGE. Nro.: 13541 de 13 de abril de 2021, en donde la Procuraduría General del Estado indica al Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Montecristi la aplicación de la disposición derogatoria octava del Código Orgánico Administrativo.

No obstante, dentro del ordenamiento jurídico vigente existe normativa que aparentemente reconoce la vigencia del mentado Decreto Constituyente, generando la duda a la DIGERCIC respecto de la vigencia, obligatoriedad de cumplimiento y exigencia de la normativa ibídem, a saber tenemos que:

La Contraloría General del Estado, como organismo de control ha establecido a través de uno de sus acuerdos normativos de cumplimiento obligatorio para la gestión pública, otorga de manera privativa al Instituto Geográfico Militar la autorización para elaborar especies valoradas en el sector público ecuatoriano.

En adición el MREMH a través de su Acuerdo Ministerial 96 establece la vigencia plena del Decreto Constituyente 14, estableciendo la obligatoriedad de contratación e impresión de especies valoradas a través del Instituto Geográfico Militar.

7. CRITERIO INSTITUCIONAL

⁶ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 de 7 de julio de 2017; última reforma publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 268 de 14 de marzo de 2023.

⁷ Sentencia No. 002-16- SAN-CC, publicada en Registro Oficial No. 799 de 18 de julio de 2016, que examinó el Mandato Constituyente No. 6 emitido por la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi.



Una vez analizada la normativa citada en el presente criterio, la Coordinación General de Asesoría Jurídica de la DIGERCIC considera que las disposiciones transitoria y derogatoria octavas del Código Orgánico Administrativo derogaron a partir de la entrada en vigor de esta ley los siguientes cuerpos normativos:

- Decreto Constituyente 14 de 27 de marzo de 1967 y su reglamento.
- Norma de Control Interno 403-30 (sic) en lo referente a la competencia privativa de impresión de especies valoradas por parte del Instituto Geográfico Militar.
- Demás normativa que establezca la competencia privativa de impresión de especies valoradas por parte del Instituto Geográfico Militar.

Por lo que la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación podría satisfacer sus necesidades institucionales de adquisición de pasaportes, a través de cualquiera de los procedimientos señalados en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, sin tener que requerir la respuesta del Instituto Geográfico Militar respecto de si su capacidad instalada se encuentra apta para cubrir lo solicitado por la DIGERCIC”.

- 1.4. Por su parte, el criterio jurídico de la CGE manifestó el siguiente criterio únicamente respecto de la cuarta pregunta:

“Con relación pregunta relacionada (sic) con la Norma de Control Interno 403-30 (sic) señalada por la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación referencia errada cuando lo correcto es 403-03, referida en la cuarta pregunta de la consulta formulada por el Director General del Registro Civil, Identificación y Cedulación, se debe considerar que las NORMAS DE CONTROL INTERNO PARA LAS ENTIDADES, ORGANISMOS DEL SECTOR PÚBLICO Y DE LAS PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PRIVADO QUE DISPONGAN DE RECURSOS PÚBLICOS emitidas por la Contraloría General del Estado (Última Reforma: Acuerdo 004-CG-2023, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 257 de 27 de febrero de 2023) (...)

De la Norma de Control Interno 403-03 antes transcrita, se desprende que las entidades de la administración pública deben observar y dar cumplimiento a lo dispuesto en la misma, siendo el Instituto Geográfico Militar el único organismo autorizado para elaborar las especies valoradas en el sector Público del Ecuador, las demás entidades de la administración pública que administran especies valoradas llevarán registro sobre la emisión, venta y baja de dichas especies valoradas”.

- 1.5. El criterio jurídico del Coordinador General de Asesoría Jurídica del MREMH, además de las normas referidas por la entidad consultante, citó los artículos 82, 226, 227, 233, 260, 288, 314 y 424 de la CRE; 5 de la Convención de Viena sobre las Relaciones Consulares⁸; 4 y 65 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior⁹ (en adelante, “LOSE”); 3, 9, 14, 18, 26, 28, 47 y 65 del COA; 16, 150 y 163 de la LOMH; 5, 7 y 9 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles (en adelante, “LOGIDAC”); 2 del

⁸ Convención de Viena, publicada en el Registro Oficial No. 472 de 5 de abril 1965.

⁹ LOSE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 262 de 3 de mayo de 2006; última Reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial No 938 de 6 de febrero de 2017.

Decreto Constituyente No. 14; 1 y 2 del Reglamento¹⁰ al Decreto Constituyente No. 14 (en adelante, “Reglamento al Decreto Constituyente No. 14”); 5 y 182 del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (en adelante, “RLOMH”); artículo Único y Disposición General del Decreto Ejecutivo No. 1239 que transfiere al Registro Civil la atribución para otorgar pasaportes; en base a los cuales analizó y concluyó:

“(...) Al respecto el Decreto Legislativo No. 14 (...) y su Reglamento, dispone (sic) que el Instituto Geográfico Militar es el único Organismo autorizado para imprimir timbres y más especies valoradas que la Administración Pública requiera y determina la obligatoriedad de contratar con dicha entidad.

De la misma manera, la norma de Control Interno 403-03 de la Contraloría General del Estado (...) indica que el Instituto Geográfico Militar es el único organismo autorizado para elaborar las especies valoradas en el sector público el Ecuador.

Asimismo, el Reglamento para la Administración de Especies Valoradas y Especies con Seguridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (...) en su artículo 12 contempla que la contratación e impresión de especies valoradas se realizará con el Instituto Geográfico Militar.

En este sentido, se considera que los cuerpos normativos descritos se encuentran plenamente vigentes, puesto que no ha existido ninguna norma que los haya derogado expresamente, lo cual mantiene concordancia con el criterio emitido por la Procuraduría General del Estado mediante Oficio No. 10420 de 16 de noviembre de 2009.

En cuanto a la interpretación realizada por la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación de las Disposiciones Transitoria y Derogatoria octavas del Código Orgánico Administrativo, es criterio de esta Cartera de Estado que dichas disposiciones no derogan el Decreto Legislativo No. 14, ni la norma de Control Interno 403-30 expedida por la Contraloría General del Estado; puesto que las disposiciones del COA únicamente ordenan expedir regulaciones para la instrumentación, custodia, administración y baja de especies valoradas, no así la obligación de contratar con el Instituto Geográfico Militar la elaboración de las mismas (Énfasis añadido).

Por las consideraciones expuestas, y el análisis de la normativa jurídica vigente, que en lo esencial se cita en el acápite II de este informe, esta Unidad Asesora considera que, de conformidad con el principio de legalidad que rige en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, la normativa que ordena la contratación de especies valoradas a través del Instituto Geográfico Militar se encuentran plenamente vigentes, puesto que no ha existido ninguna disposición expresa que las derogue.

Finalmente se debe tener en cuenta que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana ejerce la rectoría sobre los documentos de viaje en el Ecuador; por tal razón, esta Cartera de Estado realiza los lineamientos, normas, directrices, monitoreo de los documentos de viaje, mientras que la Dirección General de Registro

¹⁰ Reglamento al Decreto No.14, publicado en el Registro Oficial No. 690 de 12 de octubre de 1978.



Civil, Identificación y Cedulación es la entidad que ejecuta, aplica y materializa lo que ente rector dictamina.

En tal virtud, se determina que le corresponde a la DIGERCIC mantener en stock las especies valoradas-pasaportes, para que la Cancillería provea de este servicio en el exterior; por lo tanto, los procesos de contratación para la elaboración de libretines de pasaportes electrónicos ordinarios deben ser realizados por esa entidad a través del Instituto Geográfico Militar”.

1.6. El criterio jurídico del SERCOP, además de la normativa mencionada, citó los artículos 11 y 76 número 7 letra l de la CRE; 14, 26, 66, 67, 122, 123, 128, 129, 130, 131 y 326 del COA; 326 del Código Orgánico General de Procesos¹¹ (en adelante, “COGEP”); 3 y 77 número 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado¹² (en adelante, “LOCGE”); 1, 2, 4, 7 y 10 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública¹³ (en adelante, “LOSNCP”); 1, 7, 8 y 9 número 4 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública¹⁴ (en adelante, “RGLOSNCP”); 1 y 3 de la Normativa Secundaria del Sistema Nacional de Contratación Pública¹⁵; 18 número 1 del Código Civil¹⁶ (en adelante, “CC”); y, el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado, contenido en el oficio No. 10604, de 26 de noviembre de 2009; luego de lo cual, con relación a las consultas 2, 3 y 4 manifestó un criterio abstentivo, y respecto a la primera consulta concluyó lo siguiente:

“4. ANÁLISIS JURÍDICO.

(...)respecto a la primera consulta planteada a este Servicio Nacional, podríamos indicar a priori que no necesariamente la expedición de reglamentos por parte de las instituciones públicas pueden resultar inconstitucionales, por cuanto, el artículo 130 del Código Orgánico Administrativo les concede competencia normativa de carácter administrativo para asuntos internos; eso sí, excluyendo aquellos que la ley prevea expresamente esta competencia regulatoria a otra máxima autoridad de una administración pública.

(...) este Servicio Nacional se abstiene de emitir respuesta alguna respecto a la consulta 2, 3 y 4, por no ser un ámbito de su competencia y no versa sobre materia de contratación pública.

5. CONCLUSIONES

¹¹ COGEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 506 de 22 de mayo de 2015; última reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 4 de mayo de 2023.

¹² LOCGE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 595 de 12 de junio 2002; última reforma publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 245 de 7 de febrero de 2023.

¹³ LOSNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto 2008; última reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 311 de 16 de mayo de 2023.

¹⁴ RGLOSNCP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.87 de 20 de junio 2022; última reforma publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 381 de 24 de agosto de 2023.

¹⁵ NSSNCP, Resolución No. R.E-SERCOP-2023-0134, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.367 de 3 de agosto 2023; última reforma publicada en el Quinto Suplemento del Registro Oficial No. 439 de 17 de noviembre 2023.

¹⁶ CC, Codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio 2005; última reforma publicada en la Edición Constitucional del Registro Oficial No. 15 de 14 de marzo de 2022.

De la consulta remitida a esta institución, podría concluirse que dentro del marco normativo que rige a la contratación pública, la competencia normativa de carácter administrativo debe desarrollarse conforme al marco de sus competencias, procedimientos y prohibiciones, observando aquellas exclusivas del Directorio, así como del Servicio Nacional de Contratación Pública, como ente rector en materia de contratación pública.

Además, la LOSNCP en su artículo 2 establece el procedimiento de régimen especial que podría acogerse las entidades gubernamentales, así como otro tipo de contrataciones, entre entidades del sector público, evidenciando que la LOSNCP establece procedimientos generales que deben observarse para la adquisición de bienes, prestación de servicios y obras, incluido consultoría, conforme lo dicho por la Procuraduría General del Estado en su Oficio No. 10604, de 26 de noviembre de 2009” (El resaltado pertenece al texto original).

- 1.7. El criterio jurídico del MINTEL, además de las normas invocadas, citó los artículos 1 del COA; y, 3 número 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹⁷ (en adelante, “LOGJCC”); con fundamento en los cuales concluyó:

“(…) En aplicación de la Disposición Transitoria Octava del Código Orgánico Administrativo, la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cédulación, podría emitir la reglamentación para la instrumentación, custodia y baja de especies valoradas, observando en lo que fuere aplicable lo establecido en el artículo 169 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

(…) En línea con lo señalado en la pregunta precedente y en aplicación del numeral 1 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional el Decreto No. 014 perdió vigencia ya que las disposiciones transitoria y derogatoria octava del Código Orgánico Administrativo regula (sic) la emisión de especies valoradas.

(…) La disposición transitoria octava del Código Orgánico Administrativo expresamente faculta a las administraciones que requieran la emisión de especies valoradas, emitir la reglamentación en este marco, y concomitante la disposición derogatoria octava del referido cuerpo legal derogada toda norma con rango de ley que contenga disposiciones relacionadas con especies valoradas.

(…) En aplicación del numeral 1 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Norma de Control Interno 403-30 (sic) en lo referente a la impresión privativa de especies valoradas por parte del Instituto Geográfico Militar perdió vigencia, ya que las disposiciones transitoria y derogatoria octava del Código Orgánico Administrativo regula la emisión de especies valoradas”.

- 1.8. El criterio jurídico del IGM, además de las normas señaladas, citó los artículos 425 de la CRE; y, 12 y 18 del CC; en base a los cuales emitió el siguiente criterio jurídico institucional:

¹⁷ LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No 52, de 22 de octubre de 2009.



“III.- DEL CRITERIO JURÍDICO:

(...) a criterio de esta Dirección de Asesoría Jurídica, la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación –DIGERCIC- está facultada a emitir la reglamentación interna para la custodia, administración y baja de las especies valoradas que aquella institución utiliza; siempre que no se contraponga a las disposiciones que el órgano rector de finanzas públicas emita para el efecto. Sin embargo la precitada disposición Transitoria Octava nada dice respecto del procedimiento de contratación, toda vez que el mismo se encuentra regulado en la ley específica que corresponde a la aplicación de los procedimientos de contratación contemplados en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General, por lo cual la DIGERCIC no podrá normar el procedimiento de contratación ya que está determinado en una ley orgánica ibidem, de cumplimiento obligatorio para el sector público.

(...) por lo expuesto la DIGERCIC para la emisión de especies valoradas no solo aplicará las (sic) normativa contemplada en el Código Orgánico Administrativo si no estará a las disposiciones que emita el Ministerio de Economía y Finanzas.

(...) La Asamblea Constituyente a decir de Rafael Oyarte Martínez, es un órgano Extraordinario que se diferencia del órgano legislativo por la capacidad de ejecutar el poder constituyente originario, es decir que las normas que fueron expedidas por el referido estamento mantiene (sic) un carácter superior al de leyes orgánicas y ordinarias que hayan sido emitidas por la Asamblea Nacional o quien ejerza el poder legislativo, tal como es el caso de la aprobación del Código Orgánico Administrativo.

Sobre lo analizado el Decreto Constituyente 14 de 27 de marzo de 1967 y su reglamento se encuentran vigentes, ya que no constituyen normativa de rango de ley que sean inferiores al Código Orgánico Administrativo, ni tampoco se contraponen a las disposiciones sobre la emisión, instrumentación, custodia, administración o bajo; por el contrario, el Decreto Ley ibidem regula la impresión de especies valoradas en una imprenta de seguridad del país.

No puede confundirse a los decretos ejecutivos y reglamentos que refiere el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador con el Decreto Ley 014, pues es evidente que este último fue emitido por la Asamblea Constituyente de la época con poderes superiores a los de la Asamblea Nacional y con el carácter de ley.

(...) ‘...Se consideran servicios públicos aquellos cuya titularidad ha sido reservada al sector público en la Constitución o en una ley’. Titularidad que para la impresión de especies valoradas esta otorgada al Instituto Geográfico Militar, por lo tanto la impresión de especies valoradas y documentos de seguridad constituyen un servicio público.

(...) la norma de control No. 403-03 existe la disposición en la que ‘...El Instituto Geográfico Militar es el único organismo autorizado para elaborar las especies valoradas para todo el sector público del Ecuador...’, por lo que dichas normas de control interno no se encuentran derogadas ya que si aquel fuera el criterio, en la

emisión de normativa (febrero de 2023) no se habría incluido la disposición antes indicada" (El subrayado pertenece al texto original).

- 1.9. De los informes jurídicos previamente citados se aprecia que la DIGERCIC, el MREMH, el MINTEL y el IGM concuerdan en señalar que la DIGERCIC puede emitir una reglamentación interna de instrumentación, custodia, administración y baja de especies valoradas, aclarándose por parte del IGM y del MREMH que dicha competencia no se extiende al procedimiento de contratación que está regulado por la LOSNCP. El SERCOP coincide con la DIGERCIC en que la contratación de los servicios de impresión de especies valoradas entre entidades públicas se sujeta al procedimiento de régimen especial establecido por la LOSNCP.

Por otra parte, los criterios jurídicos institucionales difieren sobre la vigencia del Decreto No. 14 y su reglamento, en tanto confieren únicamente al IGM competencia para imprimir especies valoradas. Así, según la DIGERCIC y el MINTEL dichas normas habrían perdido vigencia, en virtud de las Disposiciones Transitoria y Derogatoria Octavas del COA; mientras que el IGM considera que están vigentes. Al respecto, la CGE y el MREMH citan, en su orden, las Normas de Control Interno y el Acuerdo 96, que prevén la obligatoriedad de contratar con el IGM la impresión de especies valoradas. El MREMH enfatiza en la necesidad de que la DIGERCIC mantenga stock de especies de pasaportes para que la Cancillería esté en condiciones de proveer el servicio en el exterior.

2. Análisis:

Para el estudio de las consultas, el análisis abordará los siguientes puntos: *i) Especies Valoradas, su Regulación y Control; ii) Naturaleza Jurídica de los Pasaportes y Competencia para su Emisión; y, iii) Contratación de Servicios de Impresión de Especies Valoradas.*

2.1. Especies Valoradas, su Regulación y Control. -

Según la definición que consta en la letra a) del artículo 4 del Acuerdo 96, la especie valorada es todo documento por el que los organismos públicos recaudan ingresos *"ya sea para recuperar la inversión realizada por la prestación de un servicio público o para financiar el presupuesto público"*.

La competencia de las administraciones públicas para expedir normativa que regule la instrumentación, custodia, administración y baja de especies valoradas *"para la gestión de las tasas administrativas o precios públicos"* que requieran, consta prevista por la Disposición Transitoria Octava del COA. La misma disposición, en su inciso segundo, prevé que una vez cumplida la temporalidad que esa norma otorgó a las administraciones para emitir su normativa de *"instrumentación, custodia, administración y baja"*, se derogan las normas de rango de ley o inferior jerarquía relacionadas con especies valoradas. Esta disposición derogatoria se ratificó en la Disposición Derogatoria Octava del COA.

Por su parte, el artículo 169 del COPLAFIP dispone que el Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, *"MEF"*), como ente rector de las finanzas públicas, *"es el único*



organismo que autoriza la emisión y fija el precio de los pasaportes y más especies valoradas de los organismos, entidades y dependencias del Sector Público no Financiero”, con excepción de las especies emitidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las entidades de seguridad social y las empresas públicas. Adicionalmente, la misma norma previó en su segundo inciso que “Los costos por emisión y los ingresos por la venta de las especies valoradas deberán constar obligatoriamente en los presupuestos” de los respectivos organismos.

Mediante el Acuerdo 447, el MEF expidió la Actualización de los Principios del Sistema de Administración Financiera, las Normas Técnicas de Presupuesto, el Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos, los Principios y Normas Técnicas de Contabilidad Gubernamental, el Catálogo General de Cuentas y las Normas Técnicas de Tesorería para su Aplicación Obligatoria en todas las Entidades, Organismos, Fondos y Proyectos que integran el Sector Público no Financiero¹⁸ (en adelante, “Acuerdo 447”), cuyo número 2.8.3 confiere a la máxima autoridad de la respectiva entidad pública competencia para expedir “las regulaciones para la instrumentación, custodia, administración y baja de las especies valoradas y determinarán los responsables para la custodia y administración de las mismas”.

Por su parte, el Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público¹⁹ (en adelante, “Reglamento de Bienes”) contiene normativa de aplicación general para el sector público que incluye a las especies valoradas, tal como consta en sus artículos 66 y 152, que se refieren a la entrega recepción de este tipo de bienes, así como a su baja. El artículo 4 ibidem prevé que corresponde a las entidades y organismos sujetos a su ámbito de aplicación “implementar su propia normativa para la recepción, registro, identificación, almacenamiento, distribución, custodia, uso, control, egreso o baja de los bienes del Estado, sin contravenir las disposiciones de este instrumento”. De igual manera, las Normas de Control Interno²⁰, también expedidas por la CGE, en el acápite 403-02 “Constancia documental de la recaudación”, regulan la recaudación y uso de especies valoradas; y la Norma de Control Interno 403-03 se refiere al registro “sobre la emisión, venta y baja de estos documentos”, así como a su control y constatación física.

De la normativa analizada se desprende lo siguiente: i) las especies valoradas permiten a los organismos públicos recaudar ingresos que forman parte de sus presupuestos, por lo que su emisión y administración está sujeta a autorizaciones y controles; ii) compete al MEF autorizar la emisión de especies valoradas, con las salvedades previstas por el COPLAFIP; iii) el COA, el Reglamento de Bienes, las Normas de Control Interno y el Acuerdo 447 son concordantes en señalar que las administraciones públicas que requieran la emisión de especies valoradas para la gestión de las tasas administrativas o precios públicos deben expedir las regulaciones para su instrumentación, custodia, administración y baja.

¹⁸ Acuerdo 447, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 259 de 24 de enero 2008; última reforma publicada en el Registro Oficial No. 416 de 13 de octubre de 2023.

¹⁹ Reglamento de Bienes, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 388 de 14 de diciembre de 2018; última reforma publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 487 de 8 de abril de 2020.

²⁰ Normas de Control Interno, publicadas en el Suplemento del Registro Oficial No. 257 de 27 de febrero de 2023.

2.2. Naturaleza Jurídica de los Pasaportes y Competencia para su Emisión. -

Los artículos 148 y 149 de la LOMH señalan que *“el pasaporte es un documento oficial de viaje, personal, individual e intransferible, que identifica a una persona y le permite a su titular ingresar, salir y moverse dentro y fuera del territorio nacional”*, que toda persona ecuatoriana tiene derecho a obtener; y confiere a la autoridad de movilidad humana la rectoría en el ámbito de documentos de viaje, así como la atribución para otorgarlos, con excepción de los pasaportes ordinarios dentro del territorio ecuatoriano, que según el artículo 151 ibídem, son emitidos por la DIGERCIC, a través de sus dependencias en el territorio nacional y por las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador en el exterior.

Concordante, el artículo 163, sustituido²¹, de la LOMH reitera que corresponde al MREMH la rectoría en materia de movilidad humana y sobre la emisión de documentos de viaje, según su numeral 5.

De las normas previamente citadas se desprende lo siguiente: *i)* de conformidad con el COPLAFIP, los pasaportes constituyen especies valoradas y, en tal virtud, le compete al ente rector de las finanzas públicas autorizar su emisión y fijar su precio; y, *ii)* el MREMH ejerce la rectoría en el ámbito de documentos de viaje, correspondiéndole su emisión dentro del país a la DIGERCIC y en el exterior al MREMH.

2.3. Contratación de Servicios de Impresión de Especies Valoradas. -

Mediante Decreto Constituyente No. 14 se dispuso que el IGM *“es el único Organismo autorizado, para que en sus propios talleres”* imprima especies valoradas que la Administración Pública necesita, mediante contratos suscritos entre el ministerio correspondiente y el IGM. El Reglamento al Decreto No. 14 reitera en su artículo 1 que *“Para todo trabajo de impresión o reselle de timbres, papel sellado, papel fiduciario, sellos postales y más especies valoradas que la Administración Pública necesite, se contratará la ejecución en forma obligatoria con el Instituto Geográfico Militar.”*, previendo su artículo 2 como excepciones los casos en que el IGM no pueda realizar los trabajos.

La Procuraduría General del Estado se pronunció sobre la aplicación del Decreto No. 14 y el régimen de contratación que corresponde aplicar para la impresión de especies valoradas por parte del IGM, según consta del oficio No. 10604, de 26 de noviembre de 2009, dirigido al Instituto Nacional de Contratación Pública, actualmente SERCOP, en el siguiente tenor:

“Del análisis jurídico que precede, se desprende que mientras conserve vigencia el Decreto No. 14, reformado por el Decreto Supremo No. 1065, la contratación de los servicios de impresión de especies valoradas que adquiera la Administración Pública está regulada por él y por tanto los contratos sobre la materia deberán ser celebrados con el Instituto Geográfico Militar, observando el régimen especial establecido en el numeral 8 del artículo 2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (...).”

²¹ LOMH, Art. 12, sustituido por el artículo 99 de la Ley s/n, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 386 de 5 de febrero de 2021



El número 8 del artículo 2 de la LOSNCP, reformado y sustituido después del pronunciamiento previamente citado, conserva la previsión que sujeta a régimen especial los contratos que celebren entidades del sector público entre sí.

Luego de la promulgación del COA y respecto de su Disposición Transitoria Octava, en el oficio No. 13541, de 13 de abril de 2021, esta Procuraduría se pronunció únicamente sobre la competencia de las administraciones públicas para regular la emisión, administración y baja de especies, y en tal sentido concluyó que:

“(...) le corresponde al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Montecristi regular la emisión de especies valoradas para la gestión de las tasas de su competencia, a través de la expedición de una ordenanza que permita su instrumentación, custodia, administración y baja”. (Énfasis añadido)

Con posterioridad, la previsión de que la impresión de especies valoradas se contrate con el IGM se reiteró; así, en febrero de 2023, la CGE expidió las Normas de Control Interno, y en 2022 el MREMH emitió el Acuerdo 96, cuyo artículo 12 prescribe:

“Art. 12.- Contratación e impresión de especies valoradas. - Conforme el Decreto 014, de 10 de marzo de 1967, publicado en el Registro Oficial No. 92, de 27 de marzo de 1967, se realizará la contratación con el Instituto Geográfico Militar. En el caso de existir especies valoradas impresas en otra institución diferente al Instituto Geográfico Militar se considerará falsificación o adulteración y será sancionado conforme a las leyes sobre la materia.

Se exceptúa de esta obligatoriedad, si el Instituto Geográfico Militar no puede atender la elaboración de las especies acorde a la necesidad establecida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana o no tenga la capacidad técnica necesaria, circunstancias que deberán encontrarse documentadas en concordancia al decreto referido en el primer inciso de este artículo”.

De lo señalado se desprende que: *i)* las disposiciones Transitoria y Derogatoria Octavas del COA abarcan únicamente la competencia de las entidades públicas para expedir regulaciones sobre la instrumentación, custodia, administración y baja de especies valoradas, sin que ello se extienda al procedimiento para contratar su impresión, que es materia que se sujeta a la LOSNCP; y, *ii)* la Norma de Control Interno 403-03, de alcance general, y el Acuerdo 96 del MREMH, referido a pasaportes, concuerdan al disponer que el IGM es el único organismo autorizado para imprimir las especies valoradas que la administración pública necesite.

3. Pronunciamiento:

En atención a su primera consulta se concluye que, en virtud de la previsión de la Disposición Transitoria Octava del COA y el artículo 169 del COPLAFIP, la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación tiene competencia para emitir una reglamentación interna para la instrumentación, custodia, administración y baja de especies valoradas, sin que ello se extienda a normar el procedimiento de contratación para la impresión de estas especies, ya que aquello es materia regulada por la LOSNCP

y su Reglamento General.

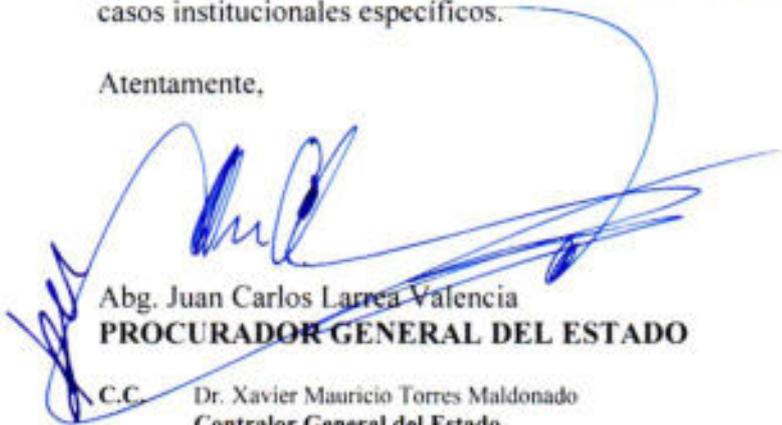
En armonía con lo expuesto, en cuanto a la segunda consulta se concluye que, el Decreto Constituyente No. 14, de 27 de marzo de 1967, y su reglamento no fueron derogados por las Disposiciones Transitoria y Derogatoria Octavas del COA. La potestad privativa del IGM para la impresión de especies valoradas, y sus excepciones, constan previstas adicionalmente por el Acuerdo 96 del MREMH y por la Norma de Control Interno 403-03.

Respecto de su tercera consulta se reitera que el alcance de las disposiciones Transitoria y Derogatoria Octavas del COA, abarca únicamente los criterios de instrumentación, custodia, administración y baja de especies valoradas, por lo no se extiende a otras materias no previstas en su texto, entre ellas, la contratación de los servicios de impresión de especies por las entidades del sector público y la obligatoriedad de realizarla con el IGM, y sus excepciones, conforme lo examinado al atender su segunda consulta.

Por todo lo expuesto, en aplicación de lo previsto en los números 5 y 6 del artículo 3 de la LOGJCC, considerando el alcance de la Disposiciones Transitoria y Derogatoria Octavas del COA, y el fin que persiguen esos textos normativos, con relación a su cuarta consulta se concluye que la Norma de Control Interno 403-03, que prevé la atribución privativa del IGM para imprimir especies valoradas, está vigente.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Dr. Xavier Mauricio Torres Maldonado
Contralor General del Estado

Ing. María Gabriela Sommerfeld
Ministra de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

Dr. César Antonio Martín Moreno
Ministro de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información

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

General de Brigada Jaime Alejandro Navarrete Berrú
Director General del Instituto Geográfico Militar