

## Oficio N° 13739

Quito, DM., 04 de mayo de 2021

Señor magíster  
Ángel Gonzalo Uquillas Vallejo,  
**GERENTE GENERAL,**  
**EMPRESA PÚBLICA ESTRATÉGICA**  
**CORPORACIÓN ELÉCTRICA DEL ECUADOR (CELEC EP).**  
Presente.-

De mi consideración:

Me refiero a su oficio No. CELEC-EP-2021-0571-OFI de 8 de abril de 2021, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado el mismo día, mediante el cual usted formuló la siguiente consulta:

**“¿Es aplicable la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública o el Nuevo Reglamento General de Gestión Financiera por Concepto de Venta de Información y Prestación de Servicios, del Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI)?”.**

### 1.- Antecedentes.-

1.1 A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender su consulta, mediante oficios Nos. 13529 y 13530 de 13 de abril de 2021, respectivamente, este organismo solicitó al Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (en adelante INAMHI) y al Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables (en adelante MERNNR) que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de la consulta.

1.2. Los requerimientos de esta procuraduría fueron atendidos, en su orden, por el Coordinador General Jurídico del MERNNR, con oficio No. MERNNR-COGEJ-2021-0130-OF de 21 de abril de 2021, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado al día siguiente; y por el Director Ejecutivo del INAMHI, mediante oficio No. INAMHI-INAMHI-2021-0030-0 de 22 de abril de 2021, recibido en el correo institucional único de este organismo al día siguiente, al cual adjuntó el memorando No. INAMHI-DAJ-2021-0051-M de la misma fecha.

1.3. En el oficio de consulta, el magíster Ángel Uquillas, Gerente General de CELEC EP, menciona como antecedente que:

“Para cubrir la demanda eléctrica futura del país es necesario el desarrollo y construcción continuo (sic) de proyectos de generación de electricidad de bajo costo e impacto ambiental, basados en el aprovechamiento del contenido energético de los recursos

naturales como son el agua, sol, viento, biomasa, geotermia y petróleo. En este contexto, **es fundamental disponer de información histórica, mediciones del clima y meteorológicas, para evaluar el potencial energético de los recursos naturales y de esta manera realizar una adecuada planificación energética**, priorizando los mejores recursos así como los sitios futuros de implantación de proyecto (sic) de generación eléctrica a lo largo del territorio nacional, para cuyo propósito, es indispensable contar con la información pública generada y que dispone el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI) (...)” (el resaltado me corresponde).

El informe del Director Jurídico de CELEC EP, contenido en memorando No. CELEC-EP-2021-1521-MEM de 7 de abril de 2021, cita los artículos 18, 82 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>1</sup> (en adelante CRE); 1, 2, 4 y 5 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>2</sup> (en adelante LOTAIP); 3, 4 y 5 de su Reglamento General<sup>3</sup> (en adelante RGLOTAIP); 1 y 13 de la Ley del Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología<sup>4</sup> (en adelante LINAMHI); 1, 2 y 9 del Reglamento General de Gestión Financiera por Concepto de Venta de Información y Prestación de Servicios del INAMHI<sup>5</sup> (en adelante RGGF), y concluye lo siguiente:

“(…) la información obtenida, generada, producida por el INAMHI y que reposa en sus archivos, referente a la ‘Meteorología e Hidrología’ del país, es pública, por reunir los presupuestos normativos contenidos en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por tanto, los únicos costos que estarían asociados a una petición de información serían los de reproducción, sin que sea aplicable el Nuevo Reglamento General de Gestión Financiera por Concepto de Venta de Información y Prestación de Servicios, del Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI) por ser una norma de jerarquía inferior a la constitucional y legal que disponen el principio de gratuidad de la información pública”.

1.4. El criterio jurídico del MERNNR, además de las normas señaladas anteriormente, cita los artículos 17 de la LOTAIP; y 13, numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>6</sup>, luego de lo cual concluye:

“Por lo expuesto, y atendiendo a su requerimiento, es criterio de ésta Coordinación General Jurídica que el acceso a la información producida en entidades públicas o del Estado al ser un derecho fundamental consagrado en la Constitución de la República, así como la gratuidad de dicha información, siempre y cuando esta no sea confidencial o reservada; debería aplicarse la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública”.

1.5. Por su parte, el INAMHI en memorando No. INAMHI-DAJ-2021-0051-M cita, adicionalmente, los artículos 226 de la CRE; 9, 16, 25, 28 y 92, numerales 1 y 2 del

<sup>1</sup> CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>2</sup> LOTAIP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 337 de 18 de mayo de 2004.

<sup>3</sup> RGLOTAIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 507 de 19 de enero de 2005.

<sup>4</sup> LINAMHI, publicada en el Registro Oficial No. 839 de 25 de mayo de 1979.

<sup>5</sup> RGGF, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 431 de 14 de abril de 2021.

<sup>6</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, publicada en el Registro Oficial No. 801 de 6 de agosto de 1984.

Código Orgánico Administrativo<sup>7</sup> (en adelante COA); 92 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas<sup>8</sup> (en adelante COPLAFIP); y 73 de su Reglamento General<sup>9</sup> (en adelante RGCOPLAFIP); y la Norma de Control Interno No. 403-05<sup>10</sup>, de lo cual analiza y concluye:

#### “De la petición y la LOTAIP

La petición de información altamente especializada como ya se mencionó en párrafos anteriores, hecha al INAMHI por parte de CELEC, se fundamenta en principios legales constituidos en Ley Orgánica (sic) Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), sin embargo la petición no toma en cuenta que si bien toda información vertida por instituciones públicas es gratuita, la misma contempla una serie de excepciones relacionadas a los **costos de la producción y reproducción de dicha información**, pues como señala el propio Reglamento General a la LOTAIP, en su artículo 5: ‘(...) **si la entidad que entrega la información incurriere en gastos, el peticionario deberá cancelar previamente a la institución que provea de la información, los costos que se generen**’. (negrita y énfasis fuera de texto)

(...)

#### 1. CONCLUSIONES. -

(...) · No existe normativa legal que obligue a una institución destinar recursos humanos, técnicos, logísticos y administrativos para fines institucionales de otra institución, sin que se tenga previsto un instrumento legal que ampare dicha cooperación o colaboración como, por ejemplo, contratos civiles o bajo el Régimen de contratación Pública, convenios interinstitucionales, etc.

· Por otro lado, se debe concluir que el INAMHI pese a ser el ente rector en materia de meteorológica e hidrológica en el país y estar avalado por –el máximo organismo internacional, la Organización Meteorológica Mundial (OMM), NO fue tomado en cuenta para la ejecución de estudios previos como en el presente caso, peor aún para consultorías, teniendo en cuenta que las instituciones de conformidad con la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública tienen la obligación de observar el régimen especial para sus contrataciones”.

1.6. De los criterios institucionales previamente citados se desprende que la CELEC EP y el MERNNR coinciden en que el acceso a la información producida por las entidades del Estado, siempre que no sea información confidencial o reservada, es un derecho, por lo cual se debería aplicar la LOTAIP y no el RGGF; agrega la cartera de Estado que los únicos costos que estarían asociados a una petición de información serían los de reproducción.

<sup>7</sup> COA, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 07 de julio del 2017

<sup>8</sup> COPLAFIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.

<sup>9</sup> RGCOPLAFIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 383 de 26 de noviembre de 2014.

<sup>10</sup> Normas de Control Interno de la CGE, publicadas en el Suplemento del Registro Oficial No. 87 de 14 de diciembre de 2009.

Por su parte, el INAMHI señala que, si bien la información de las instituciones públicas es gratuita, las normas contemplan excepciones relacionadas a los costos de la producción y reproducción, que se deberán cancelar previamente a la institución que provea de la información, y agrega que no existe norma o convenio que le obligue a destinar sus recursos para fines de otra institución.

## 2.- Análisis.-

El artículo 18 de la CRE establece que todas las personas tienen derecho a *“Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas”*.

En concordancia con lo expuesto, el artículo 1 de la LOTAIP prevé que *“El acceso a la información pública es un derecho de las personas que garantiza el Estado”*, por lo que toda información que emane o esté en poder de las instituciones, organismos o entidades del sector público está sometida *“al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo las excepciones establecidas en esta Ley”* (el resaltado me corresponde).

La letra a) del artículo 3 de la LOTAIP incluye dentro de su ámbito de aplicación a los organismos y entidades que conforman el sector público, en tanto que la letra b) del artículo 4 ibídem contempla que: *“El acceso a la información pública, será por regla general gratuito a excepción de los costos de reproducción y estará regulado por las normas de esta Ley”* (el resaltado me corresponde).

El artículo 5 de la LOTAIP define a la información pública como *“todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas (...), contenidos, creados u obtenidos por ellas, que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado”*, y su artículo 9 establece que, es responsabilidad del titular de la entidad o del representante legal garantizar la *“publicidad de la información pública, así como su libertad de acceso”*. (el resaltado me corresponde).

En este mismo sentido, el artículo 3 del RGLOTAIP reconoce como principios del derecho al libre acceso de las personas a la información pública a los siguientes: *“publicidad, transparencia, rendición de cuentas, gratuidad (...)”*; en tanto que, el artículo 5 ibídem prevé que toda petición de acceso a la información pública *“será gratuito y estará exento del pago de tasas”*, y para el caso en el que la entidad que entrega la información incurriere en gastos prevé que *“el petionario deberá cancelar previamente a la institución que provea de la información, los costos que se generen”* (el resaltado me corresponde).

Sobre el derecho de acceso a la información pública, la Corte Constitucional, en sentencia No. 107-17-SEP-CC<sup>11</sup>, examinó lo siguiente:

“Se considerará información pública toda aquella que emane o que esté en poder de entidades del sector público o entidades privadas que, para el tema materia de la información, tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste.

No se podrá acceder a información pública que tenga el carácter de confidencial o reservada, declarada en los términos establecidos por la ley. Tampoco se podrá acceder a la información estratégica y sensible a los intereses de las empresas públicas.

(...) Asimismo, es fundamental señalar que **la información pública requerida debe existir al momento de presentar la acción, pues no es obligación de la entidad pública y/o concesionaria del Estado, crear o producir información, que no disponga al momento de efectuarse el pedido**; sin embargo, dicha institución o entidad, comunicará motivadamente, por escrito que la negación de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder, respecto de la información solicitada” (el resaltado me corresponde).

La información excluida del principio de publicidad, consta taxativamente establecida en los artículos 17 de la LOTAIP y 9 de su Reglamento General<sup>12</sup>. En este sentido, la LOTAIP establece que no procede el acceso a la información en los siguientes casos:

“a) Los documentos calificados de manera motivada como reservados por el Consejo de Seguridad Nacional, por razones de defensa nacional, de conformidad con el artículo 81, inciso tercero, de la Constitución Política de la República y que son:

- 1) Los planes y órdenes de defensa nacional, militar, movilización, de operaciones especiales y de bases e instalaciones militares ante posibles amenazas contra el Estado;
- 2) Información en el ámbito de la inteligencia, específicamente los planes, operaciones e informes de inteligencia y contra inteligencia militar, siempre que existiera conmoción nacional;
- 3) La información sobre la ubicación del material bélico cuando ésta no entrañe peligro para la población; y,
- 4) Los fondos de uso reservado exclusivamente destinados para fines de la defensa nacional; y,

b) Las informaciones expresamente establecidas como reservadas en leyes vigentes”.

Por su parte, el artículo 20 de la LOTAIP establece los “*Límites de la publicidad de la información*” que los peticionarios deberán observar al formular su solicitud de acceso a la información y prescribe:

<sup>11</sup> Sentencia de la CC No. 107-17-SEP-CC de 19 de abril de 2017, publicada en la Edición Constitucional del Registro Oficial No. 2 de 5 de junio de 2017.

<sup>12</sup> RLOTAIP, Art. 9.- Excepciones.- De conformidad con la Constitución y la Ley, no procede el derecho de acceso a la información pública sobre documentos calificados motivadamente como reservados por el Consejo de Seguridad Nacional y aquella información clasificada como tal por las leyes vigentes, tal como lo dispone la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

“La solicitud de acceso a la información no implica la obligación de las entidades de la administración pública y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, a crear o producir información, con la que no dispongan o no tengan obligación de contar al momento de efectuarse el pedido. En este caso, la institución o entidad, comunicará por escrito que la denegación de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder, respecto de la información solicitada. **Esta Ley tampoco faculta a los peticionarios a exigir a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean, salvo aquellos que por sus objetivos institucionales deban producir.**

No se entenderá producción de información, a la recopilación o compilación de información que estuviese dispersa en los diversos departamentos o áreas de la institución, para fines de proporcionar resúmenes, cifras estadísticas o índices solicitados por el peticionario” (el resaltado me corresponde).

Adicionalmente, la Disposición Transitoria Cuarta de la LOTAIP, en armonía con el artículo 10 de su Reglamento General<sup>13</sup>, ordenó que todas las entidades de la Administración Pública debían “*elaborar el listado índice de toda la información que a la fecha se encuentre clasificada como reservada*” y desclasificar aquella información que no se hubiere sujetado a las excepciones contempladas en el artículo 17 *ibídem*.

De lo expuesto se desprende que, el acceso a la información pública es un derecho que se rige por los principios de publicidad y gratuidad, considerando que pueden existir costos que deben ser reconocidos por el peticionario, por los gastos que genere la reproducción de la información y que la solicitud de acceso a la información está sujeta a límites, pues no implica la obligación de las entidades a producir información de la que no dispongan al momento de efectuarse el pedido, ni faculta a los peticionarios a exigir a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean, salvo aquellos que por sus objetivos institucionales deban producir.

Por otra parte, el artículo 1 de la LINAMHI establece que dicho Instituto es el “*organismo rector, coordinador y normalizador de la política nacional en todo cuanto se refiere a Meteorología e Hidrología*”, y confiere al INAMHI, entre otras funciones, las siguientes:

- “a) Planificar, dirigir y supervisar las actividades meteorológicas e hidrológicas del País, coordinadamente con otras instituciones y organismos, y en concordancia con los programas nacionales de desarrollo socio - económico;  
(...)
- d) Obtener, recopilar, estudiar, procesar, publicar y **divulgar los datos, informaciones y previsiones que sean necesarios para el conocimiento detallado y completo de las condiciones meteorológicas, climáticas e hidrológicas de todo el territorio marítimo y continental ecuatoriano;**
- e) **Realizar estudios e investigaciones hidrometeorológicas generales, así como específicos a pedido de organismos estatales o particulares; (...)**” (el resaltado me corresponde).

<sup>13</sup> RLOTAIP, Art. 10.- Información Reservada.- Las instituciones sujetas al ámbito de este reglamento, llevarán un listado ordenado de todos los archivos e información considerada reservada, en el que constará la fecha de resolución de reserva, período de reserva y los motivos que fundamentan la clasificación de reserva. Este listado no será clasificado como reservado bajo ningún concepto y estará disponible en la página web de cada institución.

Entre los fondos y recursos del INAMHI, la letra b) del artículo 13 de la LINAMHI incluye “*El producto de las recaudaciones que por los servicios de información y trabajos técnicos de campo y estudios que proporcione el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología a las Instituciones públicas, semipúblicas y privadas (...)*”, que serán reguladas por el Reglamento que se expida para el efecto.

Mediante Resolución No. DIR-INAMHI-003-2021 de 14 de abril de 2021, el Directorio del INAMHI expidió el RGGF, derogando así el antiguo Reglamento<sup>14</sup> que versaba sobre la misma materia.

El artículo 1 del RGGF establece que el INAMHI autofinanciará su gestión y funcionamiento, a través del “*cobro de tasas por actividades y servicios de su competencia*”, y su artículo 2 añade que las personas naturales o jurídicas, privadas o públicas “*previo a recibir cualquier tipo (sic) información elaborada o prestación de servicios por parte del INAMHI, deben cancelar el valor de una tasa para lo cual se extenderá la respectiva factura (...), previo a efectuarse el trabajo demandado*”. Concordante, el artículo 6 del RGGF determina que previo a la entrega de información por medio de fotocopias, medios magnéticos, y/o publicaciones, la dependencia del INAMHI que realice dicho trabajo “*procederá a la elaboración de la orden de recaudación, para que el área determinada (...) efectúe el cobro*” (el resaltado me corresponde).

El RGGF establece excepciones a los cobros mencionados, disponiendo en su artículo 8 que “*la Contraloría General del Estado, el Consejo de Participación Ciudadana, así como los organismos de Justicia*” estarán exentos de los pagos referidos en el RGGF siempre y cuando no aplique peritaje hidrometeorológico; adicionalmente, el inciso tercero del mismo artículo prevé que:

“(…) **mediante convenios o cartas de entendimiento específicas**, las Instituciones de Educación Superior y otras **instituciones**, de ser el caso, **podrán tener acceso a la información hidrometeorológica sin costo (costos de reproducción en los que incurra el INAMHI)**, siempre y cuando la máxima autoridad o su delegado suscriba y se comprometa a reconocer la participación del INAMHI incluyendo la publicación de artículos científicos en tiempo y forma con la información y participación del INAMHI como coautor” (el resaltado me corresponde).

El artículo 9 del RGGF agrega que, toda la información de la Red Hidrometeorológica Nacional tiene costo para el usuario, excepto en los casos en los que el INAMHI sea ejecutor de los proyectos, productos o servicios especializados específicos “*que requieran la utilización análisis, transformación, síntesis, interpretación, modelación y/o proyección de la información contenida en la base de datos Hidrometeorológica Nacional*”.

---

<sup>14</sup> Reglamento General de Gestión Financiera, publicado en el Registro Oficial No. 292 de 15 de junio de 2006, derogado.

En similar sentido, el artículo 73 del RGCOPLAFIP faculta a las entidades públicas que forman parte del Presupuesto General del Estado<sup>15</sup> a establecer “*tasas por la prestación de servicios cuantificables e inmediatos siempre y cuando se sustente en un informe técnico (...)*” y agrega:

“Para el establecimiento, modificación o actualización de las tasas, las instituciones solicitarán al ente rector de las finanzas públicas, el dictamen correspondiente, para lo cual presentarán un informe técnico y legal.

El monto de las tasas se fijará por la máxima autoridad de la respectiva entidad u organismo y se destinará a recuperar, entre otros, los costos en los que incurrieren por el servicio prestado.

Se exceptúan aquellos servicios de atención directa relacionada con salud, educación y justicia que por mandato constitucional deben entregarse a la ciudadanía de manera gratuita”.

De lo expuesto se desprende que: *i)* el acceso a la información pública es un derecho contemplado en el artículo 18 de la CRE y se rige por los principios de gratuidad y publicidad; *ii)* se considera información pública a todo documento, en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas, contenidos, creados u obtenidos por ellas, que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado; *iii)* la información calificada como reservada o información confidencial, no está sujeta al principio de publicidad, según lo dispuesto en el artículo 17 de la LOTAIP; *iv)* la solicitud de acceso a la información está sujeta a los límites que establece el artículo 20 de la LOTAIP, y por tanto no se extiende a la creación o producción de información de la que no disponga la entidad o consista en que se efectúen evaluaciones o análisis de la información que posea, salvo aquellos que por sus objetivos institucionales deba producir; y, *v)* la LOTAIP reconoce el cobro por los costos de reproducción o los gastos en que incurra la entidad para la entrega de información, mientras que el RGCOPLAFIP confiere a las entidades públicas que forman parte del Presupuesto General del Estado atribución para establecer tasas por prestación de servicios, y el artículo 13 letra b) de la LINAMHI incluye entre los fondos y recursos de ese organismo, el producto de lo que recaude por los servicios de información y trabajos técnicos de campo y estudios que proporcione a las instituciones públicas, semipúblicas y privadas.

### 3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de su consulta se concluye que, el acceso a la información en materia de meteorología e hidrología está sujeto a los principios, reglas y limitaciones que establecen los artículos 1, 2, 4, 5, 17 y 20 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Es decir que, la entrega de información pública del

<sup>15</sup> COPLAFIP, Art. 77.- Presupuesto General del Estado.- El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen las diferentes funciones del Estado. No se consideran parte del Presupuesto General del Estado, los ingresos y egresos pertenecientes a la Seguridad Social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.

Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología está sujeta al reconocimiento de los costos de reproducción; mientras que, la creación o producción de información por ese organismo es un servicio, según los artículos 13 literal b) de la Ley del Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología, 2, 6 y 8 del Reglamento General de Gestión Financiera por Concepto de Venta de Información y Prestación de Servicios del Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología, está sujeto a los costos establecidos en el mencionado Reglamento y requiere la celebración del respectivo convenio.

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,



Firmado  
digitalmente por  
IÑIGO FRANCISCO  
ALBERTO  
SALVADOR CRESPO

Dr. Íñigo Salvador Crespo  
**PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO**

C.C. Ing. René Genaro Ortíz Durán  
**Ministro de Energía y Recursos Naturales no Renovables**

Dr. Vicente David Vásquez Granda  
**Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología**