

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
**UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

Trabajo de titulación para obtener la Especialidad en Gestión Pública

CASO DE ESTUDIO

**La potestad discrecional, el control y la quiebra de empresas públicas:  
estudio de caso de TAME EP y su gestión financiera en el periodo 2011- 2020**

Autor: Byron Ramiro Esparza Hernández

Director: Víctor Julio López

Quito, agosto 2022



## **ACTA DE GRADO**

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy 27 de septiembre de 2022, BYRON RAMIRO ESPARZA HERNANDEZ, portador del número de cédula: 1719769042, EGRESADO DE LA ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA 2021 - 2022, se presentó a la exposición y defensa oral de su ANÁLISIS DE CASO, con el tema: "LA POTESTAD DISCRECIONAL, EL CONTROL Y LA QUIEBRA DE EMPRESAS PÚBLICAS: ESTUDIO DE CASO DE TAME EP Y SU GESTIÓN FINANCIERA EN EL PERIODO 2011- 2020", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de ESPECIALISTA EN GESTIÓN PÚBLICA.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	8.67
Trabajo Escrito:	8.50
Defensa Oral:	8.19
<b>Nota Final Promedio:</b>	<b>8.53</b>

En consecuencia, BYRON RAMIRO ESPARZA HERNANDEZ, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:

**Paul Walter Cisneros Alvarrasin**  
**PRESIDENTE DEL TRIBUNAL**

**Luis Marcelo Reinoso Navarro**  
**MIEMBRO DEL TRIBUNAL**

**Romel Alfredo Tintin Hidalgo**  
**MIEMBRO DEL TRIBUNAL**

**Juan Miguel Maldonado Subia**  
**DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL**

## **AUTORIA**

Yo, Byron Ramiro Esparza Hernandez Especialista en Gestión Pública, con CI 171976904-2 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de él autor del trabajo de titulación. Así mismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



---

C.I. : 171976904-2

## **AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN**

"Yo Byron Ramiro Esparza Hernandez cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad"

Quito, 27 de Septiembre, 2022



-----  
**BYRON RAMIRO ESPARZA HERNANDEZ**

C.I. : 171976904-2

Sean mis primeras palabras de agradecimiento al Dios del Cielo, el Omnipotente Arquitecto del Universo, después, a mi familia y seres que me rodean, al Doctor Víctor Rojas por impartir denodadamente su conocimiento y a todos quienes tienen un compromiso con el cambio y mejora del país y de las instituciones públicas.

**Byron Esparza H.**

LA POTESTAD DISCRECIONAL, EL CONTROL Y LA QUIEBRA DE EMPRESAS  
PÚBLICAS: ESTUDIO DE CASO DE TAME EP Y SU GESTIÓN FINANCIERA EN EL  
PERIODO 2011-2020

## RESUMEN

El presente trabajo busca estudiar facultad discrecional en la quiebra de la empresa pública de TAME EP, enfocada en su gestión financiera y la incidencia que esta tuvo en la gestión de los procesos financieros, que condujeron a la decisión del Ejecutivo (D.E. 1061, 2020) para su liquidación exponiendo la legitimidad de las anteriores administraciones en la toma de decisiones y control administrativo.

En base a observaciones el primer problema es que durante el período de análisis, la administración de TAME-EP tuvo un deficiente control de calidad en las áreas operativas, asociada a la discrecionalidad administrativa financiera, lo que trajo problemas de índole operativos y administrativos como, omisión en cumplimientos de seguridad aeronáutica, carencia de programas de prevención e incumplimientos para la presentación y control de los estados financieros hacia la gestión y control de lo público considerando abordar la Ley Orgánica de Empresas Publicas que busca la recuperación de lo público. Así mismo, en el exceso de personal en las áreas operativas y administrativas, generando afectación en la nómina de servidores.

La presente investigación es de carácter exploratorio, en primera instancia, a través de revisión de bases de datos secundarios y el levantamiento de información sobre la aerolínea así como la organización de las empresas públicas. Posteriormente se realiza entrevistas tanto a los ex servidores de TAME EP, para analizar los efectos de la potestad discrecional que afectaron las normas internas de control financiero, es decir bajo los procedimientos internos de control de la aerolínea, (Normas Ecuatorianas de Contabilidad NEC), normas de control gubernamental y las normas internas de control y procedimientos. La participación que tenía como competidor en el mercado, con la responsabilidad que recaía como proveedor de bienes y servicios públicos.

### **Palabras clave:**

Discrecionalidad administrativa – Empresas Públicas – TAME EP. – Procesos Financieros – Control - Quiebra.

## ABSTRACT

This paper addresses the discretionary power in the bankruptcy of the public company TAME EP, focused on its financial management and the impact it had on the management of financial processes, which led to the decision of the Executive Decree (D.E. 1061, 2020) for its liquidation, affecting the legitimacy of the previous administrations in decision-making and administrative control.

Based on primary and secondary data, it is observed that, during the analysis period, the TAME-EP administration had poor quality control in the operational areas, associated with administrative discretion, which brought about operational problems, omission in compliance with aeronautical security, lack of prevention programs and non-compliance with the presentation of the financial statements and balance sheets that the control organisms required for their evaluation and follow-up. As well as the excess of personnel in the operational and administrative areas, affecting the payroll of servers.

The mixed method was used, based on the [VL1] explanatory research through the revision of the base and primary information data, at the same time qualitative through research with techniques carried out such as interviews with both former TAME EP servers, as well as current ones. officials of TAM EP "In Liquidation", determining and evaluating the effects of the discretionary protest that affected the internal financial control standards, that is, under the airline's internal procedures, NEC (Ecuadorian Accounting Standards) and IFRS's (International Accounting Standards). Financial Information), which complicated the reliability of the figures at the time of their analysis.

## INDICE DE CONTENIDOS

<b>CAPITULO I</b> .....	11
<b>Introducción</b> .....	11
<b>Planteamiento del problema y metodología</b> .....	12
<b>La Ley Orgánica de Empresas Públicas y su entorno</b> .....	17
<b>Justificación</b> .....	19
<b>Pregunta</b> .....	23
<b>Objetivo General</b> .....	23
<b>Objetivos Específicos</b> .....	23
<b>Estrategia Metodológica</b> .....	23
<b>CAPITULO II</b> .....	26
<b>Desarrollo</b> .....	26
<b>Procesos financieros y hallazgos en la empresa pública TAME EP.</b> .....	26
<b>Análisis discrecional y arbitrariedad en la toma de decisiones</b> .....	28
<b>Determinación de los procesos financieros y hallazgos detectados en TAME EP</b> .....	30
<b>Situación financiera de TAME EP “En Liquidación”</b> .....	44
<b>Resultados</b> .....	46
<b>Resultados de la investigación</b> .....	46
<b>Resultados y análisis de las encuestas</b> .....	48
<b>CAPITULO III</b> .....	53

<b>Conclusiones</b> .....	53
<b>Recomendaciones</b> .....	54
<b>Bibliografía</b> .....	56

### **Lista de Tablas**

<b>Tabla 1</b> .....	25
<b>Tabla 2</b> .....	34
<b>Tabla 3</b> .....	35
<b>Tabla 4</b> .....	38
<b>Tabla 5</b> .....	40
<b>Tabla 6</b> .....	41
<b>Tabla 7</b> .....	42
<b>Tabla 8</b> .....	46
<b>Tabla 9</b> .....	47
<b>Tabla 10</b> .....	51

### **Lista de Figuras**

<b>Figura 1</b> .....	49
<b>Figura 2</b> .....	50

## CAPITULO I

### Introducción

Las empresas públicas cumplen un rol fundamental en las políticas públicas de los países, ya que goza de personería jurídica propia, teniendo amplias competencias para administrarse por sí misma tanto en lo financiero, como en lo administrativo, con el objetivo de atender las necesidades de la población. A pesar de esto, existe una problemática en su renovación, por lo que en el sector público los problemas concurren en ciertos sectores de manera reiterativa, financiero, regulatorio y de gestión. Sin embargo, la crisis económica actual que han sufrido las empresas públicas se debe no solo a la falta de control administrativo, sino a la relación del clientelismo y el desarrollo de orientaciones individualistas o intergrupales para intercambio de beneficios por parte de la burocracia Estatal. Como lo manifiesta Schmitter (1974: 93): “Sistema de representación de intereses en el cual, las partes constitutivas están organizadas dentro de un número limitado de categorías singulares, obligatorias, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, a las que les concede un deliberado monopolio de representación, dentro de sus respectivas categorías, a cambio de seguir ciertos controles en su selección de líderes y articulación de demandas y apoyos”.

El Estado de su parte cumple el rol fundamental de garantizar el orden interno, y el de seguridad externa, conjuntamente con la intervención para regular, controlar y sancionar comportamientos entre el productor, el comercializador y el consumidor o usuario de un bien o servicio. El estado fortalece sus poderes como parte de su estrategia al recibir una herencia histórica de bienes, actividades u organizaciones que tienen debilitamiento financiero acumulado.

En consecuencia, es necesario investigar la potestad discrecional y sus efectos sobre la gestión financiera que se manejó en la aerolínea ecuatoriana, en el desempeño o servicio que en su tiempo generó la capacidad de producción.

En tal virtud, se da la necesidad de realizar un trabajo investigativo para determinar los efectos de la potestad discrecional en los sistemas de control administrativo de los procesos financieros en la Empresa Pública TAME EP, y el problema que le llevo al declive. Así como

informan los órganos de control, “Los indicadores, obtenidos de los reportes contables de los resultados de la operación mensual y consolidado anual, reflejan que, entre 2015 y mayo de 2020, la rentabilidad sobre el patrimonio fue negativa, por lo que la empresa no generó un rendimiento que al menos asegure el retorno de los fondos propios. En el mismo periodo, la rentabilidad sobre los activos fue negativa. Es decir, con todos sus activos, Tame no generó utilidades, demostrando ineficiencia en el empleo de los recursos (TAME EP, 2020)

El primer capítulo presenta el planteamiento del problema que se trató en el desarrollo de la investigación, misma que nos resume la justificación, los objetivos y la metodología que se aplica durante el proceso en el presente estudio de caso. El segundo capítulo, se desarrolla el marco teórico que hace referencia a los diferentes procesos y controles financieros, sus operaciones y procedimientos internos que permitían el manejo y gestión administrativa; posteriormente, el tercer capítulo analiza la discrecionalidad y arbitrariedad en la toma de decisiones y su determinación en los procesos financieros.

En el cuarto capítulo se determinó los resultados de la investigación a la empresa pública TAME EP., la situación financiera, de la empresa pública Liquidadora, los procesos subsecuentes que conlleva la liquidación de la EP. Finalmente, en el tercer capítulo, se detallan las conclusiones y recomendaciones que el estudio de caso plasma como un aporte a la gestión pública y su contribución al desarrollo de las EP, el control en los sistemas administrativo financiero de las empresas públicas.

## **Planteamiento del problema y metodología**

El Estado inició la creación de las primeras empresas públicas, con la Constitución de 1945, en contribución a la implementación del Estado de Bienestar en el Ecuador, obliga un aporte obligatorio del Estado para la Educación: “Artículo 125.- Se invertirá en educación pública cuando menos el veinte por ciento de los ingresos ordinarios”. La educación primaria obligatoria: “Artículo 143.- La educación primaria es obligatoria. En la oficial el Estado proporcionará, sin costo alguno, los materiales escolares necesarios”. En el artículo 148 implementa algunos principios que rigen las relaciones laborales: “a) Nadie puede ser obligado a trabajar sino en virtud de contrato, salvo los casos expresamente determinados en la ley; b) El cumplimiento del contrato de trabajo es obligatorio para patronos y trabajadores, en la forma que la ley establezca; c) Los contratos colectivos están especialmente protegidos; d) Es nula toda estipulación que implique renuncia, disminución o alteración de cualquier derecho del

trabajador...;” El Art. 149 implementa la previsión y asistencia social como servicios ineludibles del Estado. “El seguro social, que tiene como fin proteger al asegurado y a su familia en casos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, viudez, orfandad, desocupación y demás contingencias de la vida y que se extenderá al mayor número posible de habitantes del país. Se sostendrá con el aporte equitativo del Estado, de los patronos y de los mismos asegurados” (González, , 2017).

Las empresas públicas en el caso de Ecuador tuvieron una transformación de la vieja, a la nueva economía con la redistribución de la riqueza, como resalta Badillo, “No obstante, el objetivo distributivo hacia los grupos más necesitados que debe privilegiar la conducción de las empresas públicas, no debe reñir con los objetivos de eficiencia económica y productividad con que deben operar (una mejor combinación de factores y uso de tecnología)”(2010), Ya para el gobierno de Rafael Correa dio paso a la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP), expedida el 16 de octubre del 2009, mediante la cual el Estado autorizó la creación de empresas públicas y que en su art. 5 dispuso que:

“Se podrá constituir empresas públicas de coordinación, para articular y planificar las acciones de un grupo de empresas públicas creadas por un mismo nivel de gobierno, con el fin de lograr mayores niveles de eficiencia en la gestión técnica, administrativa y financiera. Las empresas públicas pueden ejercer sus actividades en el ámbito local, provincial, regional, nacional o internacional.

La denominación de las empresas deberá contener la indicación de "EMPRESA PUBLICA" o la sigla "EP", acompañada de una expresión peculiar. El domicilio principal de la empresa estará en el lugar que se determine en su acto de creación y podrá establecerse agencias o unidades de negocio, dentro o fuera del país La explotación de las áreas definidas por ella como estratégicas sea de exclusividad del Estado. (LOEP, 2009)

De esta manera, el Estado interviene en la orientación, control y funcionamiento que conjuntamente requiere de tres razones para la existencia de las EP según Toninelli (2000): - Razones políticas e ideológicas: ocurre en países con corte socialistas donde confianza de que la intervención pública jugará un papel importante en la redistribución de poderes dentro de la sociedad, fomentando un nuevo equilibrio donde el sector privado ceda parte de su poder en favor de la clase trabajadora. -Razones sociales: En este caso, el objetivo es garantizar pleno empleo, mejorar las condiciones laborales de la clase trabajadora o mejorar las relaciones industriales. -Razones económicas: siendo esta última la que motiva a la creación de un sector público estatal más fuerte, la existencia de las EP en los monopolios naturales sería

necesaria mientras se desarrolla una regulación y se capacita a un ente regulador que permita evitar los excesos y defectos antes mencionados (Acevedo E. , 2016).

En su rol fundamental, las empresas públicas promueven actividades económicas amparadas por el Estado, como lo mencionan en el Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional del Buen Vivir 2017 2021:

Eficiencia, racionalidad, rentabilidad y control social en la exploración, explotación de industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables, y en la comercialización de sus productos y servicios, con énfasis en la preservación del ambiente.

- El desarrollo de un nivel de autonomía y sostenibilidad de las empresas públicas a nivel de gastos corrientes, así como reinvertir para capitalizar y mantener la competitividad de la empresa y generar excedentes para contribuir, de forma transparente, al Presupuesto General del Estado (PGE) y su posterior redistribución, de acuerdo a las políticas definidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir.
- La inversión pública en sectores estratégicos, especialmente en los vinculados a la extracción de recursos naturales, debe considerar una tasa de extracción que permita maximizar los ingresos sujetos a la contabilidad de reservas del recurso, la tasa natural de agotamiento del mismo, el análisis costo-beneficio de la extracción a límites de agotamiento y las potenciales externalidades causadas.
- Promover la creación de empresas públicas cuya finalidad sea prevenir, regular y corregir, conductas monopólicas o que distorsionen las condiciones para la provisión o el acceso de los usuarios a determinados bienes y servicios, sensibles, como el mercurio. Particularmente en los márgenes de intermediación de productos importados que pueden llegar a representar entre el 20% y el 50%.

El impulso de la inversión del Estado en empresas públicas que promuevan el desarrollo sustentable integral, descentralizado y desconcentrado, y que actúen como agentes de transformación productiva, transferencia tecnológica y formación de las capacidades humanas, así como para la protección de los sectores generadores e intensivos en trabajo y empleo, como un elemento clave de la estrategia productiva, con la finalidad de mejorar la productividad, la competitividad, la sostenibilidad y la rentabilidad de dichas empresas.

- La promoción mediante empresas mixtas de las iniciativas provenientes de la economía popular y solidaria, y de los sectores que sostienen la soberanía alimentaria del país, como parte de la estrategia para impulsar el cambio en la matriz productiva (Semplades, 2013).

Como parte de la reestructuración de sistema estatal, la Constitución de 2008 establece: que “el Estado planifica el desarrollo del país, garantizando esta facultad en el Art. 184, cuando indica que la presidenta o presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta de forma reiterada e injustificada, obstruya la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo” (González, 2017, pág. 30)

La aerolínea en su desarrollo por obtener un protagonismo ha sido y fue una de las empresas más seguras en el cumplimiento de los procedimientos de seguridad aeronáutica y por su historia que la hacen enriquecedora a nivel nacional, también porque su producción fue para ayuda social a los rincones más olvidados de la amazonia ecuatoriana con el proyecto de TAME AMAZONIA. También la aerolínea para el 2014 operaba internacionalmente para: Lima, Bogotá, Caracas, Cali, La Habana, Sao Paulo, Nueva York y Fort Lauderdale, siendo la principal estrategia de internacionalización, es operar con aviones propios a rutas internacionales, de esta forma se establece la presencia en los mercados internacionales. Como menciona Kaplan, “El Estado y las empresas públicas y su creciente papel en el financiamiento público de la producción contribuyen decisivamente a que los monopolios nacionales y extranjeros superen la amenaza de la sobreacumulación” (Kaplan, 1978).

Así mismo, mantuvo su posición en el mercado nacional siendo una de las empresas con la mayor cantidad de vuelos operando el aeropuerto Internacional Mariscal Sucre de Quito, según la superintendencia de control del poder de mercado “enlaza dieciséis destinos en el interior del país y nueve en el exterior, además cuenta con 14 oficinas matriz en las ciudades del Ecuador: Quito, Guayaquil, Cuenca, Loja, Tulcán, Portoviejo, Manta, Esmeraldas, Machala, Lago Agrio, Coca, Macas, Santa Cruz y San Cristóbal” (SCPM, 2017); ajustado a las recomendaciones y estándares fijados por los organismos de control a nivel internacional (OACI).

Sin embargo, la comunicación en la aviación es clara y eficiente ya que constituye la herramienta principal al momento de la seguridad del vuelo. Los textos parten de los principios de la administración aeronáutica la claridad y brevedad en las comunicaciones de la aviación. El importante papel de la comunicación en la actividad aérea resulta importante conocer sus evolutivos cambios que ha tenido a lo largo de la historia. En este sentido la aviación ha ido evolucionando gracias al desarrollo tecnológico, y a la conformación soporte organizado de apoyo al vuelo, la comunicación aire/tierra que se la realiza por radio hasta la actualidad. Tanto a nivel aire como en tierra las comunicaciones son estrechamente ligadas con la atención al

usuario que decanta en un producto de calidad, bajo herramientas que son consideradas como parte de un bien común intangible.

Mediante Decreto Ejecutivo 1061 Artículo 1 (Ecuador, 2020), se procede a liquidar la Empresa Pública TAME Línea Aérea del Ecuador “TAME EP”

El mismo año mediante Decreto Ejecutivo, se creó la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO EP), como una identidad con derecho público con personalidad jurídica, patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, administrativa y de gestión. Tiene por objetivo, “Planificar, articular, coordinar y controlar las políticas y acciones de todas las empresas públicas, sus subsidiarias, filiales, agencias y unidades de negocio, constituidas por la Función Ejecutiva y de las que se llegaran a crear, fusionar, escindir o liquidar conforme lo determinado en la Ley Orgánica de Empresas Públicas y las disposiciones emitidas para el efecto por la Presidencia de la República; con el fin de lograr mayores niveles de eficiencia en la gestión, técnica, administrativa y financiera” (Ecuador P. R., 2020).

Lo que busca la presente investigación es analizar los procesos relevantes administrativos financieros, dentro de las potestades discrecionales, puesto que a partir de su creación, la Empresa Pública TAME Línea Aérea del Ecuador “TAME EP”, tuvo un deficiente control en su estructura organizacional, así como en el funcionamiento y desarrollo de calidad en las diferentes áreas y recursos administrativos financieros, el manejo discrecional, trajo problemas como, demoras en la solución de problemas, omisión en cumplimientos de seguridad aeronáutica, carencia de programas de prevención, y falta de cumplimientos en tiempos para la presentación en la rendición de cuentas y reportes de Estados Financieros y Balances alineados a la planificación nacional. Así como el exceso de personal en las áreas operativas y administrativas.

Otra problemática tuvo origen, en el incumplimiento de los procedimientos y manuales de cada área administrativa para mantener los estándares de calidad a nivel internacional que requerían los órganos reguladores aeronáuticos como la Asociación Internacional de Transporte (IATA, 2021), así como los entes de control, el directorio de la aerolínea y el Estado. No se hizo para cumplir las leyes y normas que competen gestionar en las empresas públicas como parte de los sectores estratégicos. El problema con la falta de gestión inmediata en solucionar las demoras operacionales que requería gestión inmediata, ocasiono retraso en el cumplimiento de objetivos de calidad por el tiempo en resolver demoras por falta de repuestos para adquirirlos inmediatamente en el exterior. La diferencia entre empresa privada con la empresa pública, así lo aporta Guajardo, “Pero el rápido surgimiento de las empresas públicas provocó una sensación de espanto en el plano doctrinario por la perspectiva de tener un Estado comerciante, por los

problemas de compatibilizar los fines de lucro con el interés público, la contradicción entre empresa pública y sociedad privada y un posible conflicto entre “servicio público versus empresa pública” (Guajardo, 2013).

De esta manera, la aerolínea presentó en los Estados de Resultados, costos y gastos incrementados directamente al margen neto de utilidades, según las tres medidas de rentabilidad más conocidas según Dess y Lumpkin (2003):

Margen neto de utilidades (MNU): determina el porcentaje restante sobre cada unidad monetaria de ventas, después de deducir todos los gastos, entre ellos los impuestos. El margen neto de utilidades de la empresa más alto será el mejor. Se trata de un índice citado con frecuencia como medición del éxito de la compañía, en referencia a las utilidades sobre las ventas. Los márgenes netos de utilidades “satisfactorios” difieren considerablemente entre las diversas industrias (De La Hoz Suárez, Ferrer, & De La Hoz Suárez, 2008).

Puesto que, no se contaba con Estados Financieros auditados desde el año 2015, cuando se contó con el último informe de auditoría. Adicionalmente a lo antes mencionado, la empresa pública se encontraba bajo NEC (Normas Ecuatorianas de Contabilidad), cuando ya debieron adoptar las NIIF's (Normas Internacionales de Información Financiera). Esto complicó aún más los informes y las abstenciones que hubo por parte de la contraloría general del estado.

### **La Ley Orgánica de Empresas Públicas y su entorno**

Es importante conocer el inicio de la Ley Orgánica de Empresas Públicas - LOEP, misma que fue publicada en el Registro Oficial Suplemento N° 48 de 16 de Octubre de 2009, expedida por la Asamblea Nacional a través de la Comisión Legislativa y de Fiscalización de acuerdo a las atribuciones establecidas en el Art. 120 de la Constitución de la República, tomando en consideración para su desarrollo que el Art. 133 de la Carta Magna señala el ámbito privativo que regulan las leyes orgánicas que no es otro que el de organizar el funcionamiento de las Instituciones creadas por la Constitución (Asamblea Nacional, 2009).

Es importante aclarar que el régimen jurídico que se aplica para efectos de esta ley al talento humano, diferente al de las instituciones del Gobierno Central que se apegan a la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento, ya que esta Ley se remite al Código de Trabajo. En este caso existe un dualismo entre los Servidores Públicos amparados en la Ley Orgánica de Empresas Públicas LOEP y Servidores Públicos amparados en la Ley Orgánica del Servicio Público LOSEP.

En el caso de TAME EP, podemos manifestar que la aerolínea fue parte de los sectores estratégicos del Estado en el que dispone: “mediante Decreto Ejecutivo No, 740 de 21 de abril del 2011, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No, 442 de 6 de mayo del 2011, se adecua la naturaleza jurídica de la Empresa Estatal TAME LINEA AÉREA DEL ECUADOR, como EMPRESA PÚBLICA, por lo tanto, a partir de la expedición del referido Decreto Ejecutivo, se transforma a: Empresa Pública TAME Línea Aérea del Ecuador "TAME EP", Estableciendo que la empresa pública TAME EP era una empresa amparada en la LOEP dentro del periodo comprendido 2011 al 2020, es así como la Ley le faculto para que puedan tener empresas subsidiarias o de economía mixta, agencias y unidades de negocio; y, empresas filiales o sucursales, siempre y cuando les sean necesarias para el cumplimiento de sus propósitos y metas establecidas por el mismo Estado. Como fue la creación de la filial mediante Resolución No. TAMEEP.2013.074, El Directorio de la Empresa Pública TAME Línea Aérea del Ecuador TAME EP, resuelve en su “Art 1.- Naturaleza. - Créase la filial “TAME AMAZONIA” de la Empresa Pública TAME Línea Aérea del Ecuador TAME EP con domicilio en el cantón Mera en la provincia de Pastaza para que preste sus servicios de manera descentralizada y desconcertada” (TAMEEP, 2013).

La integración del Directorio difiere de empresa a empresa dependiendo del tipo de acto de creación de la que fue objeto (Asamblea Nacional, 2009):

Para el caso de EPs creadas por Decreto Ejecutivo se conformará por:

- Ministro o Ministra del ramo correspondiente;
- Titular del organismo nacional de planificación o su delgado
- Miembro designado por el Presidente de la República.
- Gerente General de la EP que hará las funciones de secretario del Directorio.

De esta manera podemos evidenciar que el Directorio es la máxima autoridad las Empresas Públicas, es quien establece reglas o políticas que regirán en la empresa, dentro de estas atribuciones se encuentra la expedición de las Normas Internas de la Administración del Talento Humano (Reglamento Interno), este desarrolla los mandatos establecidos en la LOEP y que rigen para todos los servidores que presten servicios en beneficio de la Empresa Pública.

## Justificación

El presente trabajo es importante porque analiza la potestad discrecional de la empresa pública TAME bajo la perspectiva de García de Enterría, Este análisis pretende crear reflexión en cuanto al manejo de las empresas y las normas técnicas que rige la normativa gubernamental del país (Normativa del Sistema Nacional de las Finanzas Públicas SINFIPI, norma de contabilidad ecuatoriana (NEC).

Como también en la administración pública y su ordenamiento jurídico atribuye en ella, dos tipos de potestades administrativas: las regladas y las discrecionales.

Potestades regladas: Se refiere a que cuando *“una norma jurídica predetermina en forma concreta una conducta determinada que el administrador debe seguir, o sea, cuando el orden jurídico establece de antemano qué es específicamente lo que el órgano debe hacer en un caso concreto”* (Linares, 1958).

Es decir, aquellas que se hallan debidamente normadas por el ordenamiento jurídico; en consecuencia, es la misma ley la que determina cuál es la autoridad que debe actuar, en qué momento y la forma como ha de proceder.

Y en permitir una mejor funcionalidad de los recursos del Estado con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP), diseñada para ajustarse al cumplimiento de programas económicos enfocados en la estabilidad fiscal de corto plazo. Como lo dispone en su “Art. 4.- Ámbito,

4. La coordinación de los procesos de planificación con las demás funciones del Estado, la seguridad social, la banca pública y las empresas públicas, con el objeto de propiciar su articulación con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, según corresponda.

Que, el artículo 292 de la Constitución de la República establece que el Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados. Lo que conlleva la necesidad de establecer los instrumentos e instancias de coordinación que permitan garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, el manejo eficiente del ahorro público y la preservación del patrimonio nacional y el bien público como fin último de la administración presupuestaria”

También pretende contribuir al debate en cuanto al control y evaluación de las empresas que administra el Estado.

Por otra parte, el presente estudio de caso es un aporte a las empresas públicas que aún se encuentran en funcionamiento, partiendo del seguimiento y evaluación de los procesos administrativos financieros, y también, la conducta discrecional o su propia ley con respecto a la transparencia de la gestión pública como parte de las políticas públicas del Estado. Como plantea Kaplan, “Las empresas públicas resultan ser el producto del crecimiento ya logrado, de sus contradicciones y límites, de los requerimientos de su continuidad. Así, por una parte, el aumento de la dimensión (física, económica, espacial) y de la complejidad organizativa del aparato de producción y circulación, sobre todo en ciertos sectores (energía, transportes, comunicaciones), se traduce en un creciente carácter social de tales actividades que exige una gestión pública.” (Kaplan, 1978)

El documento se encuentra bajo la óptica de Robert Merton, en especial con las disfunciones y su comportamiento, favorecen al presente estudio de caso, quienes puntualizan que la burocracia puede generar varias disfunciones, como en el caso de la aerolínea comercial, TAME EP., que tuvo uno de sus grandes errores a los que la mayoría de empresas públicas enfrenta, la denominada por el autor como “disfunciones de la burocracia”, fue un mal que enfrentó a lo largo de los años la aerolínea en el interior de la organización.

Los reglamentos son objetivos que la empresa debe trazar, pero al convertirse en rígido se olvida que la flexibilidad es parte de las características de una actividad racional fructífera de una atención al cliente. A continuación, plantearemos casos de procesos en los que TAME EP no tenía flexibilidad en sus decisiones durante el periodo 2011-2020 como Empresa Pública:

- Formalismo y papeleo excesivo

Parte necesaria y común en la burocracia que requiere papeleo y legalización con previa comunicación y procedimientos, En el caso de TAME EP, el tiempo de emisión de un documento que logre resolver un problema operacional en la compra de algún repuesto en el exterior, tomaba muchos días en ser adquirido, mientras la operación no se cumplía a tiempo.

- Resistencia al cambio

La rutina es parte del procedimiento en los servidores públicos al punto de llegarlo a dominar, por alguna circunstancia existe un cambio dentro de la empresa, el funcionario se siente amenazado por la organización generando intranquilidad en los miembros de su área o departamento. El factor que obstaculizó un cambio en TAME EP es la resistencia del talento

humano, ya que no hubo una adecuada comunicación para implementar cualquier cambio en beneficio.

- Jerarquización como base del proceso de decisión

Lo comúnmente llamado jefe es quien decide y resuelve el problema así no tenga conocimiento alguno sobre el tema, bajo complicidad de la mayoría de los servidores que conforman el área. Cuando más se utiliza la jerarquía en la organización estatal para la toma de decisiones, menos se consiguen alternativas para solucionar los problemas. La jerarquización en el caso de TAME EP fue necesario por precautelar la igualdad y respeto por parte de los gobiernos y sus administraciones, por lo que un servidor público es aquella persona que desempeña un empleo, cargo dentro del Estado.

- Conformidad con rutinas y procedimientos

El servidor público se vuelve mecánico y estricto en realizar las actividades estipuladas en su contrato de trabajo por temor, perdiendo la flexibilidad necesaria, reduciendo la capacidad de reflexión. La rutina del procedimiento complicará evaluar a los funcionarios por lo que generan mala imagen presentando un mismo comportamiento.

- Exteriorización de signos de autoridad

En la gran mayoría de empresas o ministerios públicos se enfatiza la jerarquía de autoridad o lo vulgarmente llamado antiguo que le debe respeto y beneplácito, indicando a los ojos de toda el área quien tiene el poder de autoridad. En TAME EP se manejó principalmente por el poder del llamado antiguo.

- Dificultad en la atención de clientes y conflictos con el público, operacionalmente TAME EP, mantenía demoras los días críticos operacionales (afluencia de vuelos y pasajeros), por lo que las demoras eran reiterativas a cargo del departamento del área operativa.

Los usuarios son atendidos por igual manejando los estándares gubernamentales con respecto a la atención al cliente, en empresas u organizaciones autofinanciadas su manera de administrar el talento humano es primordial, la rutina interna se convierte en el principal problema despreocupándose por las diferencias individuales entre las personas, radicadas por la edad y cultura que conduce a la variación y alteración del desempeño de actividades laborales en servidores que fueron contratados hace poco tiempo.

El modelo de comportamiento trata sobre la estructura jerárquica de la carrera burocrática que permite exagerar ciertas virtudes que poseen como: prudencia, método y disciplina, es así

como desarrollan una solidaridad grupal, convirtiéndose en resistencia al cambio o aceptar la flexibilidad para enfrentar circunstancias, “fuera de retar directamente la validez del tipo ideal, sugirió que hay consecuencias secundarias de la acción burocrática, tal como las actitudes ritualistas y el esprit de corps” (Merton, 1942).

La literatura especializada ofrece ejemplos de cómo las reglas pueden crear comportamientos rutinarios y hasta ritualizarlos (que, si bien contribuyen sustantivamente en el manejo de problemas sociales complejos, pueden llegar a dominar los procesos de decisión) y de cómo la presencia de una cultura organizacional basada en reglas, normas y rutinas puede llegar a afectar la racionalidad misma y aislar a la organización de la realidad externa” (Zamudio, 2011).

En particular las empresas públicas cumplen un rol fundamental para fortalecer las economías y reinventar la administración pública, por tres razones: En primer lugar, porque las empresas públicas tienen en muchos países un peso significativo tanto en términos de cantidad como de su tamaño. En segundo lugar, porque dicho sector suele tener una fuerte participación en sectores estratégicos para la provisión de servicios públicos tales como agua y saneamiento, transporte, energía, y telecomunicaciones (Bernal et al., 2012). En tercer lugar, porque las empresas públicas pueden jugar un papel clave en el desarrollo al generar externalidades positivas que favorezcan a sectores con potencial de crecimiento (Christiansen, 2013) (Rubio, Nuñez, Diéguez, 2017).

Para que exista un modelo gerencial competitivo es importante superar el modelo burocrático radical, ineficiente, centrándose en el talento humano adoptando nuevos y mejores modelos de gerencialismo, terminando con la rigidez de la burocracia, y evaluar la actividad desarrollada en la administración pública, además de proponer medidas oportunas para mejorar la eficacia y eficiencia. Como lo manifiesta La Superintendencia de Control del Poder de Mercado, “La Nueva Gerencia Pública se caracteriza por el énfasis en los resultados y en la medición del desempeño, el monitoreo y la evaluación; el acento en la reducción de costos; la insistencia en la reducción del tamaño del gobierno; la promoción, para ese fin, de la discrecionalidad para gerencia sus dependencias, con la obligación de asumir la responsabilidad por su desempeño” (Restrepo, M., 2009).

Partiendo del principio de integridad en base a los fenómenos suscitados desde la creación y evolución de la aerolínea, los niveles jerárquicos fueron su sistema de administración prioritario, donde hay que saber quién manda y a quien se manda, a razón de sus inicios como Transportes aéreos militares ecuatorianos, lo que posterior se transformó en una empresa pública

que funcionaria con capital autónomo, cambio significativo que fue uno de los factores de declive en la aerolínea del Ecuador.

### **Pregunta**

¿Cuáles fueron los efectos de la potestad discrecional en la gestión de los sistemas de control en el manejo de los procesos financieros en la empresa Pública TAME EP entre 2011 y 2020?

### **Objetivo General**

Analizar la potestad discrecional y sus efectos sobre la gestión financiera que condujeron a la quiebra de la Empresa Pública Tame Línea Aérea del Ecuador TAME EP.

### **Objetivos Específicos**

- Sistematizar la información de los procesos del área financiera de la empresa pública TAME EP., para el periodo 2011 – 2020 como parte de las Empresas Públicas.
- Evaluar el manejo de los procesos financieros aplicando la Normativa del Sistemas de Administración Financiera, del Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador en la empresa pública TAME EP.
- Determinar los efectos de la potestad discrecional que afectan a los procedimientos y normas internas de control financiero.

### **Estrategia Metodológica**

La investigación consistió en un análisis de carácter cualitativo, porque se realizó entrevistas a funcionarios que actualmente trabajan en la empresa en liquidación, así como a ex funcionarios de la empresa Pública TAME EP. En cuanto a la literatura, el estudio es de carácter exploratorio descriptivo, puesto que analiza y especifica los elementos y determinantes que llevaron a la quiebra de la empresa pública.

Las fuentes que se consideró para la realización del trabajo son la primaria que contiene información original no abreviada estas incluyen tesis, libros artículos de revista, y la secundaria que son textos basados en fuentes secundarias como lo menciona Bounacore son las que “contienen datos o informaciones reelaborados o sintetizados” (Buonacore, 1980), implican

generalización o análisis o interpretación como revistas de resúmenes, fuentes de información citadas en el texto, toda la información debe ser debidamente procesada y reconocida.

La información base partió de dos fuentes primarias y secundarias:

- 1. Revisión primaria:** se recolectó informes, balances, estudios de contraloría, oficios y documentos legales (quipux) de los procesos financieros administrativos desde el periodo 2011 como empresa pública, al 2020 hasta la expedición del Decreto No. 1061 del 19 de mayo de 2020 se dispuso la extinción de la Empresa Pública TAME EP, así como, reglamentos relacionados con el control financiero como las NEC (Normas Ecuatorianas de Contabilidad), cuando ya debieron de adoptar las NIIF's (Normas Internacionales de Información Financiera), así como sus normas internas o procedimientos administrativos y sus procedimientos en apego a la normativa de la creación de la EP emitido por Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP), Así como la entrevistas a funcionario y ex funcionarios de la empresa pública TAME EP y TAME EP en liquidación.
- 2. Fuente de información secundaria:** se recolecto datos de tesis de grado y de revistas indexadas y artículos relacionados con la Administración Pública. También información pública obtenida en el proceso de la empresa pública TAME Línea Aérea del Ecuador TAME EP, "en liquidación". A fin de analizar y determinar los efectos de la discrecionalidad administrativa financiera, contribuyendo a los objetivos del presente aporte investigativo.

La investigación oriento su ejecución en el cuadro de matriz de operacionalización de variables, este permitió evaluar el grado de coherencia y conexión lógica entre el problema, los objetivos específicos, variables, indicadores y fuente de verificación, diseño de investigación la población. A continuación, se presenta la matriz del proceso de investigación.

**Tabla 1.**  
**Matriz de variables**

<b>Matriz de Operacionalización de variables</b>			
<b>Objetivo Específico</b>	<b>Variables/categorías</b>	<b>Indicadores/descriptores</b>	<b>Fuente de verificación</b>
<b>Sistematizar la información de los procesos del área financiera de la empresa pública TAME EP., para el periodo 2011 – 2020 como parte de las EP</b>	Contabilidad de la Empresa TAME	EEFF Mensuales, procedimientos	Reportes mensuales MEF, Contraloría General del Estado (auditorías)
<b>Evaluar el manejo de los procesos financieros aplicando la Normativa del Sistemas de Administración Financiera, del Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador en la empresa pública TAME EP.</b>	Control interno de los procesos financieros	Controles Gubernamentales	Organismos de control MTOP, EMCO, MEF
<b>Determinar los efectos de la potestad discrecional que afectan a los procedimientos y normas internas de control financiero.</b>	Normativa Finanzas Publicas y Reglamento Interno	Seguimiento de cumplimiento de objetivos administrativos	Procedimientos internos y normas de control Público

## CAPITULO II

### Desarrollo

#### Procesos financieros y hallazgos en la empresa pública TAME EP.

Es importante poner en contexto que a pesar de que la aerolínea fue una empresa estatal, su desarrollo económico y operacional fueron autónomos al contar con patrimonio propio, que se incluía la flota de aeronaves, bienes inmuebles, e infraestructura aeronáutica. TAME EP a partir del año 2011 presentó pérdidas como la de USD 10 millones en el 2014, mientras que el siguiente año se alcanzó a USD 48 millones, debido a la pérdida en la creación de rutas tanto nacionales como internacionales, llegando al 2020 a los USD 316 millones en deudas principalmente con EPPETROECUADOR por combustible. A pesar de mantenerse en pérdida la Ley Orgánica de Empresas Públicas, menciona Art. 9 de la Codificación a la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, por el siguiente:

Art. 9.- El gobierno nacional, a nombre del Estado ecuatoriano, podrá otorgar garantía a las entidades del sector público que forman parte del régimen seccional autónomo que contraten créditos externos provenientes exclusivamente de gobierno a gobierno o de organismos multilaterales de crédito, sólo para financiar obras de infraestructura básica y siempre que se compruebe la capacidad de pago de la entidad que solicite la garantía y se verifique el cumplimiento de los requisitos para el endeudamiento previstos en esta Ley. Además, deberán establecerse e instrumentarse los mecanismos necesarios para la restitución de los valores que el gobierno central pudiera llegar a tener que pagar en los casos de incumplimiento.

El gobierno central ejecutará mediante convenio las inversiones necesarias, acordes con las prioridades establecidas en los gobiernos seccionales autónomos y/o entidades de desarrollo en sus circunscripciones, exclusivamente en los casos en que aquellos no sean sujetos de crédito por falta de capacidad de pago o de gestión, debidamente justificada, no atribuible a sobreendeudamiento o incumplimiento del plan de reducción de deuda. De igual manera procederá el gobierno central cuando, a su criterio, sea conveniente ejecutar con el aporte económico conjunto de los gobiernos seccionales obras que requieran de la coparticipación financiera estatal en razón de la existencia de necesidades básicas insatisfechas de su población integrada, en gran medida, por una elevada migración interna. Así mismo, el gobierno nacional, a nombre del Estado ecuatoriano, podrá otorgar garantía para financiar proyectos de inversión de las empresas públicas y/o de sus subsidiarias o filiales para lo cual se deberá contar con la

aprobación de su Directorio y con el informe favorable del comité de deuda y financiamiento, de conformidad con la Ley (LOEP, 2009).

Consecuentemente, se evidencia que la Ley lo amparo financiarse bajo proyectos de inversión para intentar crear un porcentaje gradual de utilidad sin obtener resultados favorables hasta el decreto de la extensión de la misma.

A pesar de lo antes mencionado, la aerolínea presentaba altos costos y gastos operacionales como lo menciona Informe general DASE-0008-2016 (CGE, 2016): “No se consideró para el análisis de variaciones los saldos reflejados en el Balance General y Estado de Resultados del año 2014 y 2015, en razón de que estos datos son previos y podrían modificarse hasta el cierre definitivo” (CGE, 2016).

Lo antes mencionado por Contraloría General del Estado, se interpreta que la aerolínea TAME EP, no contaba con Estados Financieros definitivos y debidamente legalizados, ya que, al ser información provisional, esta podía permitir una variación a futuro (TAME EP, 2020)

Durante el periodo como empresa pública se consideró el manejo financiero bajo la implementación de Normas Internacionales de Información Financiera NIIF, como prioridad dentro de los procesos financieros de TAME EP; posteriormente, y debido al incremento de gastos y costos, y al no contar con los recursos necesarios para la contratación de una consultoría que permita contar con el acompañamiento técnico para el cierre de estados financieros bajo normativa financiera internacional, se buscó financiamiento a través del Ministerio de Economía y Finanzas y del BID4845/OC-EC Programa de Apoyo a la Reforma de Empresas Públicas.

Seguidamente a los gastos y costos se añade el exceso de personal en áreas operativas y administrativas; esto causó una falta de control en la nómina dentro de la gerencia de talento humano. Lo denominan al talento humano como capital, dándole un proceso de creación de valor, para que los gerentes despierten el interés hacia con las personas que pertenecen a la institución, considerando al talento humano como una riqueza intangible, con un valor incalculable, situación que no se vio reflejada en la aerolínea.

Como lo manifiesta Bernárdez (2008:193) “la parte de la literatura económica y legal especializada, llaman capital intangible la combinación de otros activos y bienes que constituyen tres tipos de capital: intelectual, capital humano y capital social”.

Al fortalecer el proyecto creación de rutas aéreas se permitió acceder al incremento del capital humano, y a su vez un gasto operacional mayormente considerable al expandir sus recursos logísticos, tanto a nivel nacional como internacional, puesto que al no generar ganancias por ser rutas de carácter social como las rutas nacionales (Latacunga y la Amazonia), estas fueron

observadas en los informes de auditoría emitidos por la Contraloría General del Estado **xc**. (TAME EP, 2020)

Por otra parte, la gestión de proceso de TAME EP en liquidación, la empresa pública presento estados financieros sobre bases contables aplicables a la empresa en liquidación a diciembre de 2020, información definitiva a fin de mantener la razonabilidad de los Estados Financieros de los periodos comprendidos del 26 de septiembre al 31 de diciembre de 2020 y del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021.

Los hallazgos suscitados, parten de la responsabilidad del control en la administración y gerentes de las empresas públicas, están bien definidas por las autoridades de control (Miembros del directorio). Revisar la eficiencia en la administración constituye una parte esencial de estas responsabilidades, la supervisión del sistema de control interno dio como resultado, que las tareas se estaban realizando sin control, ni apegados al Pan Nacional del Buen Vivir de gobierno por resultados (GPR). Los gerentes fueron los encargados de delegar profesionales y especialistas con conocimientos en las aéreas administrativas, financieras y de operación (Navarro, 2011). Su gestión pública dio como respuesta un debilitamiento y deslegitimación de lo público, y en general del estado que se vio afectado por la mala decisión que en su momento se mal manejo con Potestades Discrecionales de la administración y gerentes de las empresas públicas, están bien definidas por las autoridades (Miembros del directorio).

### **Análisis discrecional y arbitrariedad en la toma de decisiones**

El termino discrecional trae su complicación al involucrarle con la actuación de la administración pública en el ejercicio de sus facultades que son sometidas a la ley, de las primeras definiciones se citó la de Gómez González (2020) que menciona a la discrecionalidad, como las normas jurídicas son enunciados con carácter condicional de donde se infiere que una conducta en concreto efectúa un presupuesto o supuesto de hecho, el cual se encuentra establecido en la norma, para lo cual se debe adoptar la consecuencia jurídica establecida en la ley. Para un mejor estudio de la discrecionalidad se debe descomponer la norma jurídica en tres elementos. i) presupuestos o supuestos de hecho; ii) un operador que conecte los presupuestos de hecho con las consecuencias jurídicas los cuales pueden ser imperativos o facultativos –deben /podrá; iii) las consecuencias jurídicas (Gonzales, 2020).

A lo que menciona (García de E, 1975) “Las posibilidades de un control judicial de los poderes discrecionales por los principios generales del Derecho son muy extensos. Hay principios generales que funcionan como reserva última para condenar resultados extremos

obtenidos por la Administración, como el principio de la iniquidad manifiesta, o el de la irracionalidad, o el de la buena fe, o el de la proporcionalidad de los medios a los fines (38), o el de la naturaleza de las cosas, etc” (pág. 178). En este sentido, el autor manifiesta que la administración no puede en nombre de su facultad discrecional, violar los principios constitucionalmente establecidos en la organización y el orden jurídico en apego al Código Orgánico Administrativo COA Registro Oficial N° 31 – Segundo Suplemento del año 2017, en el Art. 15.

El Estado hará efectiva la responsabilidad de la o el servidor público por actos u omisiones dolosos o culposos. No hay servidor público exento de responsabilidad (COA, 2017).

Si bien la discrecionalidad tiene varias características, observamos que esta proviene de una potestad administrativa que se origina de la misma ley, en el caso de la administración para tomar decisiones frente a una situación, comprende dos caminos a seguir, la discrecional y la reglada. García de Enterría sostiene que, la discrecionalidad solo opera frente a supuestos de hechos normativos imperfectos, mismos que generan discrecionalidad en la actuación de la administración pública debido a la inexistencia o imperfección del supuesto de hecho, que se debe a la falta, insuficiencia o ambigüedad de la norma vigente y aplicable en el ordenamiento jurídico, de ello que se conciba a la discrecionalidad como un habilitante para que la administración adopte una decisión ante una circunstancia dada.

Es importante diferenciar la arbitrariedad de la discrecionalidad, son dos puntos diferentes que deben ser aclarados, para esto se debe analizar el principio de interdicción de la arbitrariedad, que no es más que el proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes, impulsado solo por la voluntad o el capricho. Mientras que la discrecionalidad es facultada por la administración para actuar de forma libre, sujeto a la ley que le permite frente a situaciones que no son regladas por ordenamientos jurídicos. Citado en el Reglamento para el Control de la Discrecionalidad en los Actos de la Administración Pública, mediante Decreto Ejecutivo y publicado en el registro Oficial No. 686 de 18 de octubre de 2002, Art. 6.- Interdicción de la arbitrariedad. - El control a realizar deberá ser ejercido a través del principio de interdicción de la arbitrariedad, que incluye el más genérico de razonabilidad, que son los que se presentan como más idóneos para la tarea a realizar. No es suficiente que la motivación se constituya sobre premisas, sino que éstas deben ser verdaderas.

Estas decisiones que adopta la discrecionalidad en la administración pública no pueden ser confundidas como una libertad plena que se toma como arbitraria, ya que son áreas diferentes. Para esto es importante que, las instituciones públicas lleguen a un equilibrio de límites y control interno. Este control interno es un proceso integral y dinámico que se divide, en control interno contable y administrativo, el primero es un procedimiento que está sujeto a un proceso contable de razonabilidad en la información financiera, apegado al régimen de contabilidad pública; mientras que el segundo, está orientado al plan organizacional y su eficiencia en las operaciones y el cumplimiento de las políticas de la entidad, esto en forma generalizada siendo el caso de TAME EP apegado a la LOEP (Ley orgánica de Empresas Públicas), en cumplimiento con los objetivos sociales y políticos (García de E, 1975)

### **Determinación de los procesos financieros y hallazgos detectados en TAME EP**

En la Empresa Pública Tame Línea Aérea del Ecuador TAME EP, mantenían procesos contables amparados en las Normas de Contabilidad Ecuatoriana (NEC), Y bajo Normas Técnicas de Contabilidad Gubernamental que comprende delimitar el proceso contable que está orientado a la creación, transformación, intercambio, transferencia, extinción y en general, cualquier cambio producido en los hechos económicos y financieros en una entidad pública. Lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) establece en su artículo 74, los deberes y atribuciones del ente rector del Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP). Uno de ellos y que consta en el numeral 33 es: “Elaborar los Estados Financieros Consolidados de las entidades y organismos que forman parte del Sector Público”. Esta responsabilidad recae en la Subsecretaría de Contabilidad Gubernamental que tiene como misión: “Consolidar, realizar y analizar los estados financieros del sector público, así como la emisión de directrices contables, políticas y manuales de procedimientos relativos a activos, pasivos y patrimonio público, actualización de los catálogos de cuentas contables y de los bienes de larga duración y existencias para el sector público” (Acuerdo Ministerial 254, R. O. 219 de 14 de diciembre de 2011).

En el 2019 el Ministerio de Economía y Finanzas emitió los Estados Financieros Consolidados del Sector Público correspondientes al ejercicio fiscal 2019, que contienen la información financiera y presupuestaria del Gobierno Central (entidades que conforman el Presupuesto General del Estado), Gobierno General (Gobierno Central más Gobiernos Autónomos Descentralizados) y Sector Público no Financiero (Gobierno General más Empresas

Públicas). Además, se presentan los estados financieros de la Seguridad Social, Unidades Médicas del IESS y de las Entidades Financieras Públicas.

En el informe se consideró a TAME-EP como entidad no procesada debido a que la Empresa Pública TAME por cuanto el Flujo del Efectivo registra una diferencia de USD 9.771.350,96 (MEF, 2019).

Sin embargo al no disponer de recursos económicos durante el periodo comprendido entre el 2011 al 2020 para la contratación de una consultoría externa que permita contar con el acompañamiento técnico sustentado para el cierre de estados financieros bajo normativa internacional, se buscó las alternativas de financiamiento a través del Ministerio de Economía y Finanzas y del BID, siendo en el año 2007 el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó un préstamo de USD 62,3 millones para la renovación de la flota aérea de TAME Línea Aérea del Ecuador, el préstamo a la empresa de aviación tuvo una garantía del gobierno central. Su duración fue de 20 años, con un período de gracia de un año, y con un interés variable. (TAME EP, 2020).

Dentro de la ejecución presupuestaria al año 2020 se permite visualizar los ingresos y egresos clasificados en corrientes, de capital y de financiamiento, conforme a lo siguiente:

Durante el mes de junio de 2020, se estimaron **USD 23'424.966** de Ingresos, ejecutándose **USD 4'404.887** que significa una ejecución del 18,80%, en el trimestre y del 3,47 en forma anual, distribuido de la siguiente forma:

Ingresos Corrientes, tuvo una programación de **USD 20'243.771** ejecutándose **USD 1'292.602**, que significa un cumplimiento del 639% en el trimestre y 1, 51% en forma anual. Está compuesto por Venta de Servicios que son la razón de ser de la aerolínea como son: transporte de Pasajeros, Excesos de Equipaje, Carga y otros Operacionales.

El total de egresos estimados por **USD 26'930.224** en el periodo abril a junio 2020 se ejecutan **USD 9'301.019** que representan el 34,54%, en el trimestre y el 7,33% comparada con la asignación anual:

**Gastos Corrientes**: Se programaron en este período **USD 2'266.155** ejecutándose **USD 1'276.930** que representa el 56,35% en el trimestre y el 15,91 en forma anual, este grupo se compone de:

Gastos de Personal Administrativo, programado USD858.512 ejecutándose USD778.446 que representa el 90,67%. Aquí se encuentra el personal administrativo de apoyo.

Gastos de Bienes y Servicios de consumo, programado USD.657.967 ejecutándose USD174.531 que representa el 26,53%. Los rubros más importantes tenemos; servicios básicos, servicio de

transporte administrativo, mantenimientos de edificios inmuebles y vehículos, arrendamientos locales, servicios profesionales, combustibles de vehículos.

Gastos Financieros, se programó USD 707.675, ejecutándose USD 323.626 que significa el 45,73%, aquí se registran los intereses de la deuda externa.

Otros Gastos Corrientes, programado USD42.000 ejecutándose USD327 que representa el 0,78% Aquí se registran los gastos judiciales, servicios bancarios y patentes y otros.

**Gastos de Producción:** Se programan USD 22'617.377, ejecutándose USD 6'710.831 que representa el 29,67%. En el trimestre y el 6,82% en forma anual, se desglosa de la siguiente manera:

Gastos de Personal para la producción, programado USD4'338.798 ejecutándose USD3'602.139 que representa el 83,02% Aquí se encuentra el personal que genera valor como es de operaciones, manteniendo, comercial y ventas.

Gastos de Bienes y Servicios para la producción, programado USD16'942.990 ejecutándose USD2'492.675 que representa el 14,71%. Los rubros más importantes de este grupo son; desaduanización de material aeronáutico, seguridad aeroportuaria, mantenimientos y reparación de aeronaves, Servicios aeroportuarios, Servicios de distribución y ventas (SITA, SABRE, AMADEUS), servicio a bordo, leasing aviones, rotables y fungibles aviones, combustibles de aeronaves.

Otros Gastos para la producción: programado USD.1'335.588 ejecutándose USD.616.016 que representa el 46,12%. Aquí se registran los pagos por Primas de seguros de aviación, Vida y accidentes tripulaciones mayores y menores, Seguros generales.

**Otros Gastos Corrientes (De Personal):** No se consideró ningún valor en este periodo para procesos de desvinculación de personal, que de realizarse será con cargo a proyectos de inversión que permita financiar con recursos del Ministerio de Economía y Finanzas.

**Gastos de Capital:** Se programa USD 410.000, ejecutándose USD 64.921 que representa el 15,83%. Corresponde a reemplazo de equipos del AS-400.

**Aplicaciones de Financiamiento:** Se considera el valor de USD 6'636.692 ejecutándose el valor de USD 1'248.337 que representa el 76,27%. Corresponde a pagos por la cuota semestral de capital del crédito otorgado por el BID por USD 748.337; y, por obligaciones por pagar del año 2019 que se ejecutan en el 2020 por USD 500.000.

Lo anteriormente expuesto se resume en el siguiente cuadro de ejecución presupuestaria por **tipo de Partida o grupo** por el periodo abril – junio de 2020.

A continuación, se detalla la ejecución presupuestaria del primer trimestre del 2020

**Tabla 2.**  
**Ejecución presupuestaria 2020**

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	CONCEPTOS	PRESUPUESTO CODIFICADO (USD)	PRESUPUESTO CODIFICADO ABR-JUN-2020 USD	PRESUPUESTO EJECUTADO ABR-JUN-2020 USD	% DE EJEC. II TRIMESTRE	% DE EJEC. ANUAL 2020
	<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>126.957.881,07</b>	<b>23.424.966,15</b>	<b>4.404.887,24</b>	<b>18,80%</b>	<b>3,47%</b>
<b>1.4</b>	<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>85.323.266,71</b>	<b>20.243.770,70</b>	<b>1.292.601,79</b>	6,39%	1,51%
<b>1.4.03</b>	Ingresos venta de servicios	85.323.266,71	20.243.770,70	1.292.601,79	6,39%	1,51%
<b>1.8</b>	<b>TRANSFERENCIAS Y DONACIONES CORRIENTES</b>	<b>3.112.285,45</b>	<b>3.112.285,45</b>	<b>3.112.285,45</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>
<b>1801</b>	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES CORRIENTES DEL SECTOR PUBLICO		-	-		
<b>180101</b>	DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO	3.112.285,45	<b>3.112.285,45</b>	<b>3.112.285,45</b>		
<b>2.4</b>	<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>12.180.000,00</b>	<b>-</b>	<b>-</b>		<b>0,00%</b>
2.4.01	Venta de activos no financieros	12.180.000,00	-	-		<b>0,00%</b>
<b>3.6</b>	<b>INGRESOS DE FINANCIAMIENTO</b>	<b>26.342.328,91</b>	<b>68.910,00</b>	<b>-</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
3.6.02.03	DEL SECTOR PRIVADO FIN.	14.494.058,54	<b>68.910,00</b>	-		
3.7.01.03	Saldos Disponibles	4.121.393,14	-	-		0,00%
3.8.01.01	Cuentas pendientes por cobrar	7.726.877,23	-	-		0,00%
	<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>126.957.881,07</b>	<b>26.930.223,57</b>	<b>9.301.019,67</b>	<b>34,54%</b>	<b>7,33%</b>
<b>5</b>	<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>8.026.139,70</b>	<b>2.266.154,62</b>	<b>1.276.930,04</b>	56,35%	15,91%
5.1	Gastos en personal	3.977.540,07	858.512,01	778.446,23	90,67%	19,57%
5.3	Bienes y Servicios de consumo	2.445.679,33	657.967,50	174.531,37	26,53%	7,14%
5.6	Gastos financieros	1.442.170,26	707.675,10	323.625,72	45,73%	22,44%
5.7	Otros gastos corrientes	160.750,04	42.000,01	326,72	0,78%	0,20%
<b>6</b>	<b>GASTOS DE PRODUCCIÓN</b>	<b>98.467.133,50</b>	<b>22.617.376,95</b>	<b>6.710.831,30</b>	29,67%	6,82%
6.1	Gastos en personal para producción	20.073.428,32	4.338.798,06	3.602.139,07	83,02%	17,94%
6.3	Bienes y servicios para la producción	73.985.111,57	16.942.990,93	2.492.675,24	14,71%	3,37%
6.7	Otros gastos de producción	4.408.593,61	1.335.587,96	616.016,99	46,12%	13,97%
<b>7</b>	<b>OTROS GASTOS CORRIENTES</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>		
7.1	Gastos en personal	-	-	-		
<b>8</b>	<b>GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>1.830.000,00</b>	<b>410.000,00</b>	<b>64.920,75</b>	15,83%	3,55%
8.4	Bienes de larga duración	1.830.000,00	410.000,00	64.920,75	15,83%	3,55%
<b>9</b>	<b>APLICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO</b>	<b>18.634.607,87</b>	<b>1.636.692,00</b>	<b>1.248.337,58</b>	76,27%	6,70%
9.6	Amortización de la Deuda Pública	3.273.384,00	<b>1.636.692,00</b>	<b>748.337,58</b>		
9.9	Otros pasivos	15.361.223,87	-	<b>500.000,00</b>	#¡DIV/0!	3,25%

**Tabla 3.**

**Estado de Resultado 2011 - 2016**



**ESTADOS DE RESULTADOS INTEGRALES**

**AÑOS 2011 2012 2013 2014 2015 y PROYECCION 2016**

Proyección  
0

(Expresado en dólares estadounidenses)

	<u>2.011</u>	<u>2.012</u>	<u>2.013</u>	<u>2.014</u>	<u>2.015</u>	<u>2.016</u>
<b>Ingresos operativos</b>						
Pasajes	108.609.638	130.806.575	188.629.041	289.715.363	230.404.372	236.011.523
Carga	4.255.207	4.576.687	4.582.960	6.434.675	6.161.666	6.584.871
Vuelos especiales	8.600.731	10.139.973	3.352.955	8.433.916	2.993.381	925.000
Exceso de equipaje	1.277.623	1.091.801	891.539	2.608.016	2.643.432	1.624.000
<b>Total ingresos operativos</b>	<b>122.743.199</b>	<b>146.615.036</b>	<b>197.456.495</b>	<b>307.191.970</b>	<b>242.202.851</b>	<b>245.145.394</b>
<b>Costos operativos</b>						
Mantenimiento de aeronave y equipo de vuelo	30.083.749	18.004.526	46.254.005	58.519.241	64.631.643	80.212.668
Arrendamientos aeronaves y motores	15.107.792	16.320.726	22.707.447	27.494.015	24.396.947	23.788.000
Combustibles y lubricantes	16.582.026	42.117.054	65.995.332	88.505.202	55.040.633	51.041.301
Sueldos y beneficios sociales	15.448.654	26.436.892	21.886.419	30.757.911	32.903.940	30.349.674
Depreciaciones aeronaves y motores	6.554.365	7.456.780	7.744.952	9.612.129	7.606.796	7.606.796
Servicios aeroportuarios	6.341.715	8.503.118	24.356.099	34.801.089	36.910.717	31.151.530
Seguros	3.591.688	5.299.596	8.048.330	8.686.401	8.299.209	8.914.619
Servicios a pasajeros	2.440.035	3.015.279	7.448.424	8.952.960	7.923.562	6.336.000
Capacitación y viáticos	2.158.213	2.915.259	5.186.919	7.150.609	6.878.859	5.490.000
Otros costos operacionales	15.996	720.397	158.050	1.162.861	462.156	1.000.000
<b>Total costos operativos</b>	<b>98.324.234</b>	<b>130.789.627</b>	<b>209.785.977</b>	<b>275.642.418</b>	<b>245.054.462</b>	<b>245.890.588</b>

<b>MARGEN BRUTO</b>	24.418.966	15.825.409	(12.329.482)	31.549.552	(2.851.611)	(745.194)
<b>Gastos de Administración y Ventas</b>						
Gastos administrativos	10.915.984	9.256.546	14.651.417	18.962.471	20.884.146	18.500.000
Gastos comerciales	11.506.140	16.036.706	30.426.718	45.136.642	37.980.001	25.000.000
<b>Total</b>	<b>22.422.124</b>	<b>25.293.252</b>	<b>45.078.135</b>	<b>64.099.113</b>	<b>58.864.146</b>	<b>43.500.000</b>
<b>UTILIDAD (PÉRDIDA) DE OPERACIONES</b>	1.996.842	(9.467.843)	(57.407.616)	(32.549.561)	(61.715.757)	(44.245.194)
<b>Otros Ingresos</b>						
Servicios no operacionales - pasajeros	3.242.901	7.541.189	2.944.554	14.408.118	22.952.103	18.312.101
Otros ingresos no operacionales	802.927	3.829.519	2.905.369	3.724.011	13.452.136	12.783.500
Ingresos financieros	688.239	666.246	866.678	3.854.705	4.927.797	500.000
Ingresos subsidio rutas sociales 2016						
<b>Total</b>	<b>4.734.067</b>	<b>12.036.954</b>	<b>6.716.601</b>	<b>21.986.834</b>	<b>41.332.036</b>	<b>31.595.601</b>
<b>Otros Gastos</b>						
Intereses Pagados deuda externa	5.776.446	5.211.337	4.661.934	4.139.189	3.566.786	3.095.204
Gastos financieros	277.768	360.956	3.610.025	25.337.008	16.283.126	7.000.000
Gastos no financieros	61.512	662.907	636.646	799.636	636.464	800.000
<b>Total</b>	<b>6.115.726</b>	<b>6.235.200</b>	<b>8.908.604</b>	<b>30.275.833</b>	<b>20.486.377</b>	<b>10.895.204</b>
<b>UTILIDAD (PÉRDIDA) DEL AÑO</b>	<b>615.183</b>	<b>(3.666.089)</b>	<b>(59.599.619)</b>	<b>(40.838.560)</b>	<b>(40.870.098)</b>	<b>(23.544.797)</b>

*Fuente: Ley orgánica de transparencia y acceso a la información pública TAME EP*

Durante el período comprendido desde el 2011 al 2020, hubo ciertos exámenes de la Contraloría General del Estado, para determinar si la aerolínea mantenía el control sobre los procesos operacionales y administrativos que lo manejaba. Como parte del resultado de un examen especial aprobado por parte de la CGE, menciona que, “La resolución confirmatoria de las glosas también advierte una disminución progresiva del margen bruto de utilidad, hasta porcentajes negativos en el rendimiento de la empresa. Esto ocurrió debido a que los costos operativos absorbieron y superaron los ingresos, sin dejar margen que permita cubrir los gastos administrativos y de ventas, demostrando un control inadecuado sobre los costos de operación de las rutas (Presidencia, 2020)

Como línea aérea de bandera TAME EP., mantuvo las operaciones aeronáuticas posesionadas en el mercado nacional, a continuación, se exponen las frecuencias asignadas por la autoridad aeroportuaria, la que se destaca TAME como principal participante con el 71,43 % del número total de frecuencias asignadas dentro del país.

Durante el año 2020 según lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 1061, mediante el cual se suspendió de forma permanente las operaciones aéreas de TAME EP, se dejó de percibir ingresos que permitan cubrir las obligaciones pendientes y las mínimas necesarias, entre ellas los recursos requeridos para el pago de sueldos del personal desde el mes de marzo al mes de junio 2020, es por ello que por las gestiones realizadas por la Empresa, el Ministerio de Economía y Finanzas el 22 de junio de 2020 asignó recursos para el pago de las remuneraciones de los meses de marzo, abril y mayo de 2020 por el valor de USD. 3.112.285,53.

A continuación, detallamos el Estado de Situación Financiera durante el segundo trimestre del año 2020.

**Tabla 4.****Estado de Situación Financiera segundo trimestre TAME EP**

NO	ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA	II 2019	ANUAL 2019	II 2020	% VARIACIÓN
1	Total Activos	129.292.712,51	126.242.310,07	117.580.488,05	-9,06%
2	Activos Corrientes	38.273.937,17	37.740.729,65	33.066.680,87	-13,61%
3	Bancos	5.156.131,80	3.664.668,85	1.538.465,49	-70,16%
4	Cuentas por cobrar	25.401.596,05	26.403.510,99	24.291.996,12	-4,37%
5	Otros activos corrientes	7.716.209,32	7.672.549,81	7.236.219,26	-6,22%
6	Activos no corrientes	91.018.775,34	88.501.580,42	84.513.807,18	-7,15%
7	Planta y equipo	72.037.025,53	69.127.372,11	66.356.548,58	-7,89%
8	Otros activos no corrientes	18.981.749,81	19.374.208,31	18.157.258,60	-4,34%
9	Total Pasivos	380.677.768,79	392.774.877,43	397.269.648,89	4,36%
10	Pasivos Corrientes	227.040.442,76	230.892.294,65	239.554.926,57	5,51%
11	Obligaciones corto plazo	192.345.334,04	201.826.356,48	207.627.352,43	7,95%
12	Otros pasivos corrientes	34.695.108,72	29.065.938,17	31.927.574,14	-7,98%
13	Pasivos no Corrientes	153.637.326,03	161.882.582,78	157.714.722,32	2,65%
14	Obligaciones a largo plazo	111.561.559,29	111.928.082,78	108.236.717,85	-2,98%
15	Otros pasivos no corrientes	42.075.766,74	49.954.500,00	49.478.004,47	17,59%
16	Patrimonio	-251.385.056,28	-266.532.567,36	-279.689.160,84	11,26%
17	Patrimonio Público	122.333.395,35	128.230.559,38	131.342.844,91	7,36%
18	Resultados Acumulados	-339.679.165,72	-339.679.165,72	-394.763.126,74	16,22%
19	Resultado del Ejercicio	-34.039.285,91	-55.083.961,02	-16.268.879,01	-52,21%
20	Total Pasivo + Patrimonio	129.292.712,51	126.242.310,07	117.580.488,05	-9,06%

*Fuente: Empresa Pública TAME Línea Aérea del Ecuador TAME EP.*

*Elaborado por: Gerencia de Finanzas.*

Con el objetivo de cumplir con las Normas de control interno de la Contraloría General del Estado, “405-06 Conciliación de los saldos de las cuentas, la Empresa Pública TAME en el periodo de Liquidación contrató servicios de consultoría externa para determinar la razonabilidad en los Estados Financieros posterior al Decreto Ejecutivo 1069, en el que se dispone su extensión como Empresa Pública.

Para cumplir con las recomendaciones de la Contraloría General del Estado, “405-06, las conciliaciones son procedimientos necesarios para verificar la conformidad de una situación reflejada en los registros contables. Constituyen pruebas cruzadas entre datos de dos fuentes internas diferentes o de una interna con otra externa, proporcionan confiabilidad sobre la información financiera registrada. Permite detectar diferencias y explicarlas efectuando ajustes o regularizaciones cuando sean necesarias.

Los saldos de los auxiliares se conciliarán periódicamente con los saldos de la respectiva cuenta de mayor general, con la finalidad de detectar la existencia de errores para efectuar los ajustes correspondientes” (LOTAID, 2014).

La empresa pública mantuvo su presupuesto en función de los ingresos con los gastos de conformidad con los clasificadores presupuestales, a continuación, se observa el presupuesto anual en los periodos comprendidos desde el 2011 al 2020, así como la liquidación del presupuesto anual del ejercicio fiscal anterior donde se puede observar el gasto corriente que supera el 200% de la gestión.

**Tabla 5.**

**Presupuesto anual 2019 TAME EP**

Art. 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública - LOTAIP					
Información total sobre el presupuesto anual que administra la institución, especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales, así como liquidación del presupuesto, especificando destinatarios de entrega de recursos públicos					
Monto total del presupuesto anual					
Tipo	Ingresos	Gastos	Financiamiento	Resultados operativos (% de gestión cumplida)	Link para descargar la cédula presupuestaria mensual a nivel de tipo de gasto
Corriente	7.507.878,48	16.546.768,21	Fondos Fiscales	220,39 %	<a href="#">Cédula presupuestaria diciembre 2019</a>
Inversión	0,00	14.839,43	Interno / Externo	Externo	
<b>Total</b>	<b>7.507.878,48</b>	<b>16.561.607,64</b>		<b>220,59 %</b>	
Monto total del presupuesto anual liquidado (ejercicio fiscal anterior)					
Tipo	Ingresos	Gastos	Financiamiento	Resultados operativos (% de gestión cumplida)	Link para descargar el presupuesto anual liquidado
Corriente	156.092.494,88	256.547.996,14	Fondos Fiscales	164,36 %	<a href="#">Cédula del presupuesto anual liquidado 2018</a>
Inversión	61.273.968,87	92.172,75	Interno / Externo	0,15 %	
<b>Total</b>	<b>217.366.463,75</b>	<b>256.640.168,89</b>		<b>118,07 %</b>	
<b>Destinatario de entrega de recursos públicos</b>					<b>Link para descargar el listado de destinatarios de recursos públicos</b>  <a href="#">Destinatarios beneficiarios recursos públicos diciembre 2019</a>
<b>FECHA ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN:</b>				31/12/2019	

*Fuente: Ley orgánica de transparencia y acceso a la información pública TAME EP*

Entrando en el campo administrativo operacional, la aerolínea nacional, tuvo su reconocimiento nacional e internacional durante el manejo de las operaciones principalmente al exterior, pues fue por varios años la que más operaciones aeronáuticas mantenía en el aeropuerto internacional de Quito.

Se tomó como datos estadísticos del año 2018, fuente Aviation Insight Ecuador que arroja información de que aerolínea opera mayormente en el mercado ecuatoriano.

En el periodo de funcionamiento como TAME EP, desde el año 2011 al 2015 la empresa registró pérdidas superiores a los USD 109 millones de dólares. La administración a manos del Estado dio lugar a que se tomen decisiones políticas que afectaron la rentabilidad de la empresa. Y posteriormente desde el 2015 a mayo del 2020 registro pérdidas por USD 243 millones por la operación en las rutas aéreas nacionales e internacionales.

Dentro del patrimonio de la empresa pública que dejó a partir del decreto ejecutivo, se observó que corresponde a la disminución del mismo por la acumulación de pérdidas de años anteriores y la pérdida del año 2020, dando como resultado negativo el valor de USD. 282'043.472,01 como se puede observar en la gráfica.

**Tabla 6.**  
**Rentabilidad sobre patrimonio de acuerdo a examen de CGE**

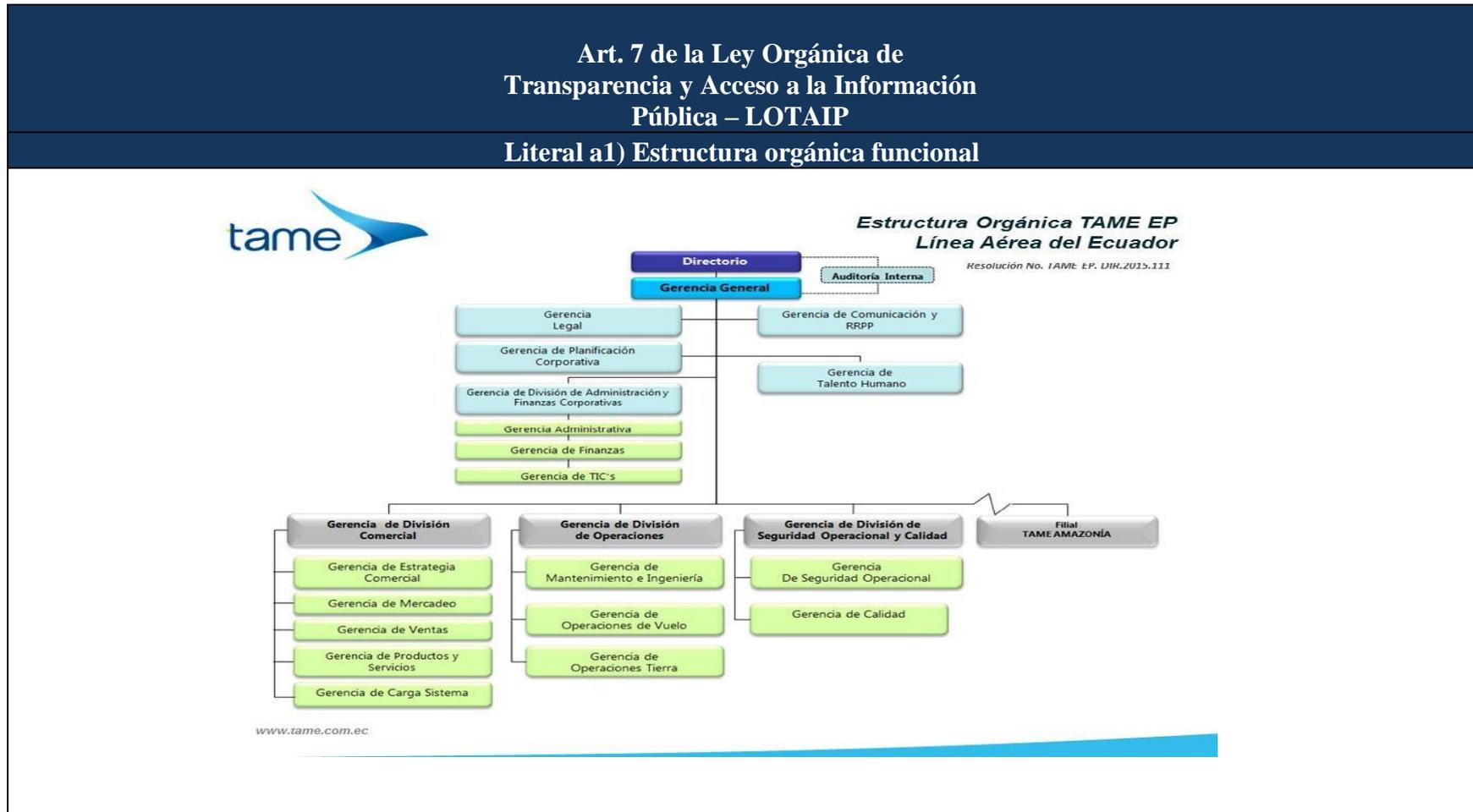
Detalle	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
Utilidad (Pérdida) del Año	(40'870.098,16)	(28'992.219,20)	(61'241.994,71)	(65'438.314,97)	(55'083.961,02)	(15'510.904,65)
Patrimonio	67'670.438,88	90'575.578,36	151'943.997,20	217'345.770,37	266'532.567,30	282'043.472,01
ROE= Utilidad / pérdida año / patrimonio	-60,40 %	-32,01 %	-40,31 %	-30,11 %	-20,67 %	-5,50 %

**Fuente:** <https://www.contraloria.gob.ec/SalaDePrensa/NoticiasPorSector/24184>

**Elaborado por:** CGE

Dentro del patrimonio de la empresa pública que dejó a partir del decreto ejecutivo, se observó que corresponde a la disminución del mismo por la acumulación de pérdidas de años anteriores y la pérdida del año 2020, dando como resultado negativo el valor de USD. 282'043.472,01 como se puede observar en la tabla.

**Tabla 7.**  
**Estructura Orgánica Funcional**



<p style="text-align: center;"><b>LINK PARA DESCARGAR EL ESTATUTO ORGÁNICO / ESTATUTO POR PROCESOS</b></p>	<p style="text-align: center;"><a href="#"><u>ESTATUTO ORGÁNICO</u></a></p>
<p><b>FECHA ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN:</b></p>	<p style="text-align: center;">31/08/2020</p>
<p><b>PERIODICIDAD DE ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN:</b></p>	<p style="text-align: center;">MENSUAL</p>
<p><b>UNIDAD POSEEDORA DE LA INFORMACION - LITERAL a1):</b></p>	<p style="text-align: center;">GERENCIA DE TALENTO HUMANO</p>

*Fuente: Art. 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública - LOTAIP*

## **Situación financiera de TAME EP “En Liquidación”**

La Empresa Pública TAME Línea Aérea del Ecuador Tame EP “En Liquidación”, al encontrarse dentro del grupo de las EP en Liquidación y en base al Decreto Ejecutivo 1061 de fecha 19 de mayo de 2020 publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro. 225 de 16 de junio de 2020, decreta en el artículo 1;

“...Disponer la extinción de la Empresa Pública TAME Línea Aérea del Ecuador “Tame EP”, para lo cual serán aplicables las disposiciones contenidas en la Ley Organiza de Empresas Públicas, el presente Decreto ejecutivo, las disposiciones del Directorio en lo que fueren aplicables, y, subsidiariamente la Ley de Compañías en el que se establece su extinción, empezó con ciertos problemas con respecto a la falta de entrega de su anterior gestión como empresa pública, durante su proceso la dirección financiera y administrativa subsano cuentas y procesos que se encontraron pendientes, se ha creado procedimientos de control para el registro contable y manejo de los estados financieros (TAME EP, 2020)

Los aspectos más relevantes dentro de la empresa en proceso de Liquidación fueron las auditorías externas que se realizaron de esta manera: Estados Financieros auditados de los ejercicios económicos terminados al 31 de diciembre de 2016, 2017, 2018, 2019 ni estados financieros cerrados del periodo 1 de enero al 25 de septiembre de 2020. Consultoría externa que determine los informes técnicos de sustento para a aplicación de ajustes a las cuentas contables que arrastran saldos de periodos anteriores que forman parte de los Estados Financieros al 31 de agosto de 2021 de TAME EP “En Liquidación”. Y finalmente el proceso auditorio por los ejercicios económicos del 26 de septiembre al 31 de diciembre de 2020 y del 01 de enero al 31 de diciembre de 2021. Dichos servicios profesionales han sido un aporte a la depuración de cuentas contables para dictaminar razonabilidad de los Estados Financieros.

Los Resultados son a menudo usados como una medida del rendimiento en la actividad de la entidad, o bien es la base de otras evaluaciones, tales como el rendimiento de las inversiones o las ganancias por acción, se evidencia que está constituido por ingresos, gastos y utilidad perdida del año bajo la siguiente lectura:

- Los ingresos operacionales corresponden al registro de pasajes caducados de acuerdo a la política de la industria, una vez transcurrido el año desde la fecha de emisión, así como por ajustes debido a la conciliación y depuración de cuentas contables.
- En el Estado de Pérdidas y Ganancias de TAME EP “en Liquidación” se refleja pérdida, al estar en condición de liquidación la Empresa, no genera ingresos, los valores registrados son gastos generados por el proceso propio de liquidación, el

registro de la valoración de los bienes muebles, inmuebles, aeronaves y bienes de control, así como el registro de contingentes legales nacionales e internacionales.

- Filiales y/o subsidiarias, se encuentra cerrado el RUC Nro. 166001773001 de la Filial TAME AMAZONIA, así como las cuentas bancarias cerradas en agosto de 2020.

Con la elaboración y carga del archivo de Información Contable Financiera y Presupuestaria al Sistema Integrado de Gestión Financiera (ESIGEF), se depuran los saldos que han sido afectados a su posición económica financiera, a esto se le añade los procesos de prestación de servicios de auditoría. Directorio en lo que fueren aplicables, y, subsidiariamente la Ley de Compañías...” en el que se establece su extinción, empezó con ciertos problemas con respecto a la falta de entrega de su anterior gestión como empresa pública, durante su proceso la dirección financiera y administrativa subsano cuentas y procesos que se encontraron pendientes, se ha creado procedimientos de control para el registro contable y manejo de los estados financieros. Con la elaboración y carga del archivo de Información Contable Financiera y Presupuestaria al Sistema Integrado de Gestión Financiera ESIGEF, se depura saldos que han sido afectados a su posición económica financiera, a esto se le añade los procesos de prestación de servicios de auditoría.

En el periodo de TAME EP “En Liquidación” se realizó tres etapas: etapa inicial, etapa de ejecución, y etapa final; siendo la tercera la de, “Presentar el informe y balance final de liquidación al Directorio de la Empresa Pública para su aprobación” (Empresa Pública TAME Línea Aérea del Ecuador “TAME EP”, 2020). Se determinó que la empresa pública realizar gestiones de ajustes y registros para la depuración de saldos de ciertas cuentas contables pendientes de conciliación de años anteriores, en las que dentro del pasivo y con mayor énfasis consta los valores a pagar a proveedores nacionales, la deuda que se mantiene desde el año 2014 con EP Petroecuador. Los tres procesos de auditoría externa, han contribuido para ir actualizando conciliaciones de cuentas contables, transparentando la información de cuentas por cobrar y por pagar de la Entidad para disponer de información razonable en el presente proceso de liquidación; a la fecha actual se dispone de Estados Financieros cerrados y cargados en el sistema ESIGEF.

Las empresas públicas dentro de su accionar en marcha, “deben desarrollar mecanismos de información, divulgación y transparencia orientados a satisfacer tanto las necesidades del accionista (el Estado), de los reguladores y auditores, de los grupos de interés vinculados a la empresa y de los ciudadanos” (García, 2017). Para el caso de TAME EP, publico información en cumplimiento con la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública,

amparado al Art. 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública – LOTAIP (LOTAID, 2014), información que fue publicada en septiembre 2020.

## Resultados

### Resultados de la investigación

Por todo lo expuesto y con base en la información de fuentes tanto primarias, y las que se levantó mediante entrevistas, se obtuvo los resultados del análisis y determinación de la información relacionada con los procesos financieros administrativos y la potestad discrecional que sucedió en su momento.

Partiendo por la sistematización que permite organizar lo que se investigó, se destacó que los procesos financieros como empresa pública, tuvieron baja capacidad de ingresos tanto en las rutas nacionales como internacionales con pérdidas operacionales, a esto añadido la falta de coordinación y planificación en la implementación de acciones y estrategias, como es la Gestión por procesos – plan estratégico, que fue parte del Plan Estratégico 2017-2021 (TAME, 2018).

### Tabla 8.

#### Estado de Resultados año 2011 Empresa Pública TAME Línea Aérea del Ecuador “TAME EP”

EMPRESA PUBLICA TAME LINEA AEREA DEL ECUADOR TAME EP		
ESTADO DE RESULTADOS		
Al : 31 De Diciembre Del 2011		
	DESCRIPCIÓN	AÑO 2011
4	INGRESOS	-127.477.266,15
4 1	INGRESOS OPERACIONALES	-122.743.198,88
4 1 1	PRODUCCION	-106.590.292,54
4 1 2	OTROS INGRESOS OPERACIONALES	-16.152.906,34
4 2	INGRESOS NO OPERACIONALES	-4.734.067,27
4 2 1	FINANCIEROS	-688.238,95
4 2 2	NO FINANCIEROS	-4.045.828,32
5	COSTOS Y GASTOS	126.862.083,05
5 1	COSTOS	98.324.233,64
5 1 1	COSTOS DIRECTOS	41.106.121,66
5 1 2	COSTOS INDIRECTOS	57.218.111,98
5 2	GASTOS	28.537.849,41
5 2 1	GASTOS GENERALES DE ADMINISTRACION	10.915.983,63
5 2 2	GASTOS COMERCIALES	11.506.140,02
5 2 3	GASTOS NO OPERACIONALES	6.115.725,76
	<b>UTILIDAD/PÉRDIDA DEL EJERCICIO</b>	<b>-615.183,10</b>

*Fuente:* Empresa Pública TAME Línea Aérea del Ecuador TAME EP.

*Elaborado por:* Gerencia de Finanzas.

**Tabla 9.**

**Estado de Resultados del año 2012 al 25 de septiembre de 2020, Empresa Pública TAME Línea Aérea del Ecuador “TAME EP”**

EMPRESA PUBLICA TAME LINEA AEREA DEL ECUADOR TAME EP										
ESTADO DE RESULTADOS										
Del 31 de Diciembre Del 2012 Al : 25 de Septiembre Del 2020										
CTA	DESCRIPCIÓN	AÑO 2012	AÑO 2013	AÑO 2014	AÑO 2015	AÑO 2016	AÑO 2017	AÑO 2018	AÑO 2019	AÑO 2020
4	INGRESOS	-158.651.990,15	-204.173.108,71	-329.178.804,22	-283.534.887,13	-193.762.743,20	-168.891.217,72	-161.721.408,95	-100.044.937,38	-22.563.841,34
4 1	INGRESOS OPERATIVOS	-158.651.990,15	-204.173.108,71	-329.178.804,22	-283.534.887,13	-193.762.743,20	-168.891.217,72	-161.721.408,95	-100.044.937,38	-22.563.841,34
4 1 1	INGRESOS TRANSPORTE AEREO	-154.156.225,02	-200.401.048,89	-321.600.088,67	-271.015.148,17	-188.291.722,42	-157.010.620,66	-152.581.150,80	-94.571.407,82	-16.209.280,75
4 1 2	INGRESOS FINANCIEROS	-666.246,46	-866.678,33	-3.854.704,75	-4.927.796,89	-847.308,59	-283.926,35	-160.153,82	-236.322,28	-92.009,58
4 1 3	INGRESOS NO FINANCIEROS	-3.829.518,67	-2.905.381,49	-3.724.010,80	-7.591.942,07	-4.623.712,19	-11.596.670,71	-8.980.104,33	-5.237.207,28	-6.262.551,01
5	COSTOS Y GASTOS	162.318.079,35	263.772.728,08	370.017.363,86	324.404.985,29	222.754.962,40	230.133.212,43	227.159.723,92	155.128.898,40	51.610.302,31
5 1	COSTOS	141.971.467,65	229.044.037,35	302.573.082,04	265.575.867,60	186.069.176,84	190.791.279,27	195.840.384,55	128.679.459,95	31.484.170,06
5 1 1	COSTOS OPERATIVOS DIRECTOS	116.761.033,24	187.270.413,13	245.495.657,31	214.601.264,60	154.945.519,30	156.530.524,19	165.909.264,59	104.216.274,78	24.316.610,15
5 1 2	COSTOS OPERATIVOS INDIRECTOS	25.210.434,41	41.773.624,22	57.077.424,73	50.974.603,00	31.123.657,54	34.260.755,08	29.931.119,96	24.463.185,17	7.167.559,91
5 2	GASTOS	20.346.611,70	34.728.690,73	67.444.281,82	58.829.117,69	36.685.785,56	39.341.933,16	31.319.339,37	26.449.438,45	20.126.132,25
5 2 1	GASTOS DE ADMINISTRACION	9.976.943,38	14.651.417,01	18.962.471,26	20.884.145,72	13.795.405,24	15.841.889,75	14.679.959,45	13.542.376,88	6.735.375,47
5 2 2	GASTOS COMERCIALES	9.345.805,39	15.830.591,35	22.345.167,04	21.025.381,75	12.230.026,35	12.653.824,51	11.626.078,11	10.511.918,92	5.801.767,21
5 2 3	GASTOS FINANCIEROS	360.955,76	3.848.650,67	25.337.007,99	16.283.126,48	7.443.626,97	6.443.449,22	2.246.172,94	2.000.285,67	316.086,85
5 2 4	GASTOS NO FINANCIEROS	662.907,17	398.031,70	799.635,53	636.463,74	3.216.727,00	4.402.769,68	2.767.128,87	394.856,98	7.272.902,72
	<b>UTILIDAD/PÉRDIDA DEL EJERCICIO</b>	<b>3.666.089,20</b>	<b>59.599.619,37</b>	<b>40.838.559,64</b>	<b>40.870.098,16</b>	<b>28.992.219,20</b>	<b>61.241.994,71</b>	<b>65.438.314,97</b>	<b>55.083.961,02</b>	<b>29.046.460,97</b>

*Fuente: Empresa Pública TAME Línea Aérea del Ecuador TAME EP.*

*Elaborado por: Gerencia de Finanzas.*

La tabla con sus indicadores sobre la Utilidad / pérdida del ejercicio obtenidos, reflejan resultados negativos a partir del año 2012 al 2020, lo que adicional demuestra la falta de rendimiento en las operaciones aeronáuticas. Los ingresos principalmente operativos demuestran que las gestiones operacionales y comerciales nacionales como internacionales funcionaban a pérdida.

De las entrevistas realizadas, los funcionarios que fueron partícipes tuvieron los siguientes cargos públicos:

- Analista de Contabilidad.
- Contadora de TAME EP. “En Liquidación”
- Jefe de Egresos TAME EP.

En este sentido, se juzgó pertinente buscar probar la claridad expositiva de las preguntas en la entrevista y las consignas en el caso estas requieran. Este proceso de recolección de información, cómo se orienta al ejercicio de la investigación, permiten, estar en posibilidad de construir derivaciones descriptivas y de explicación.

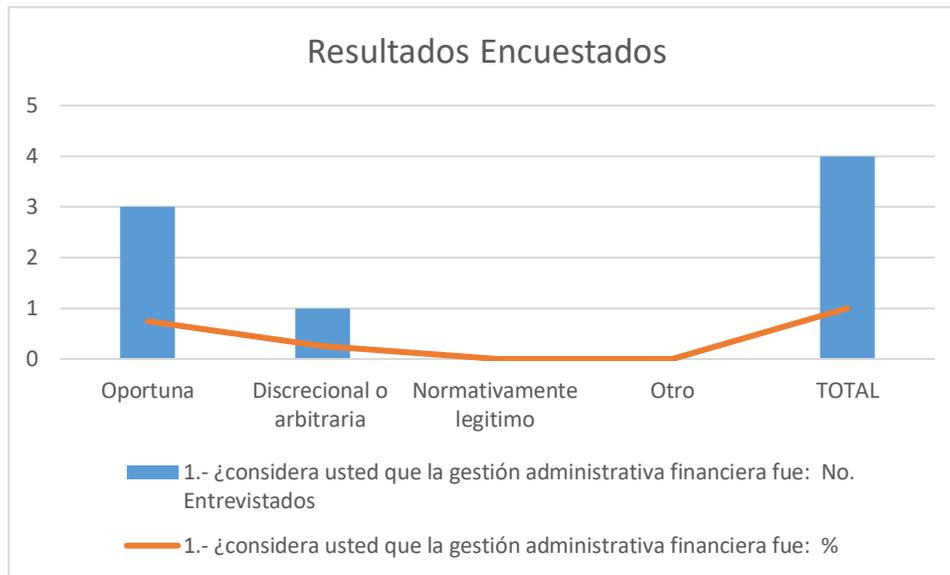
El total de los encuestados respondieron las 4 preguntas que a continuación se detallan y analizan los resultados:

### **Resultados y análisis de las encuestas**

1. De acuerdo con el informe emitido por la CGE DASE-008-2017, en el que menciona que los costos operacionales de la aerolínea tuvieron un incremento desde el año 2012 al cierre del informe, lo que genero pérdida en la EP, ¿considera usted que la gestión administrativa financiera fue:

- Oportuna
- Discrecional o arbitraria
- Normativamente legitimo
- Otro

**Figura 1.  
Resultados Encuestados**



De acuerdo a la gráfica se demuestra que la gestión administrativa financiera fue oportuna, debido a que se registraron los ingresos y gastos al momento que sucedió el movimiento tanto bancario como contable, se pudo informar a las autoridades sobre el registro y control por parte de la dirección financiera.

2. A partir del decreto Ejecutivo No. 740 en el año 2011 en su Artículo 1 que, “Adecuar la naturaleza jurídica de la Compañía Estatal TAME Línea Aérea del Ecuador, como EMPRESA PUBLICA, por lo tanto, a partir de la expedición del presente decreto ejecutivo Transporte Aéreos Militares Ecuatorianos, TAME, se denominará: Empresa Pública TAME Línea Aérea del Ecuador "TAME EP" que será una persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa, operativa y de gestión, bajo el control del sector de la Defensa, acorde con los objetivos establecidos en el Sistema Nacional de Planificación.

¿Considera usted que hubo acción de subsidiariedad para fomentar el consumo del servicio aéreo a favor de TAME EP? por parte del gobierno nacional?

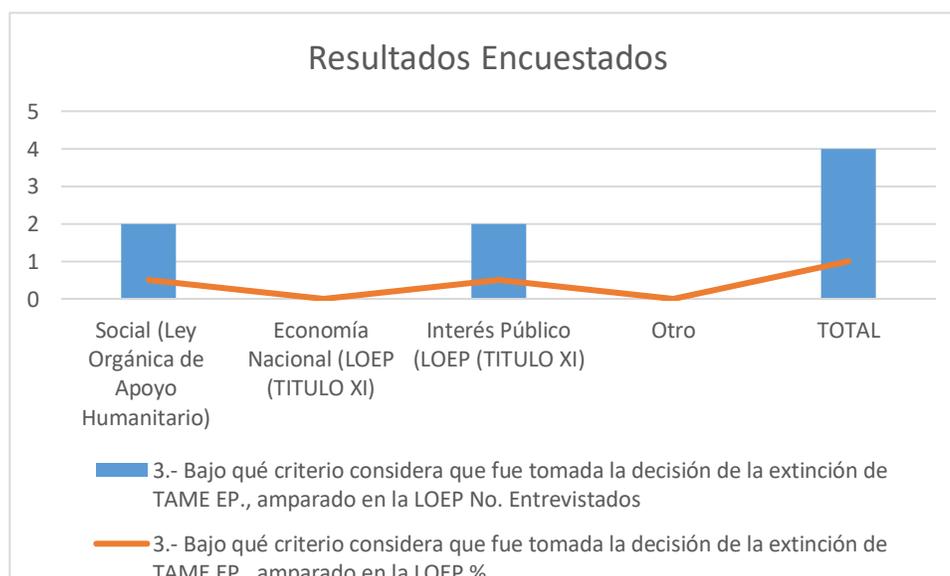
De las respuestas de los entrevistados, supieron manifestar que hubo subsidiariedad en combustible por parte del gobierno nacional, los clientes podían obtener pasajes aéreos a bajos precios, adicionando el proyecto de TAME AMAZONÍA de carácter social en beneficio de las comunidades indígenas, cumpliendo con el plan de gobierno BUEN VIVIR.

3. El decreto Ejecutivo No. 1061 que resolvió: “Artículo 1.- Disponer la extinción de la Empresa Pública TAME Línea Aérea del Ecuador “TAME EP”, para lo cual serán aplicables las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Empresas Públicas, el presente Decreto Ejecutivo, las disposiciones del Directorio en lo que fueren aplicables, y, subsidiariamente la Ley de compañías. (...). ¿Bajo qué criterio considera que fue tomada la decisión de la extinción de TAME EP?, amparado en la LOEP?

- Social (Ley Orgánica de Apoyo Humanitario)
- Economía Nacional (LOEP (TITULO XI))

**Figura 2.**

**Interés Público (LOEP (TITULO XI))**



Según la gráfica se observó que los encuestados tienen respuestas divididas, por una parte, los primeros dos encuestados hicieron referencia lo social en atención a la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, manifestaron que fue una decisión acertada por el momento

que se vivió (Pandemia) ya que los aeropuertos y turismo en general se encontraba cerrado y sin productividad a nivel mundial.

Dentro de los dos encuestados restantes manifestaron que hubo interés político por cerrar la aerolínea estatal, ya que la deuda hubiera sido mayor si continuaban las operaciones, puesto que no hubo un control aeronáutico ni administrativo al momento de subsanar las deudas y reducir los costos operacionales.

4. En el sector público la Potestad Discrecional se entiende como las “normas jurídicas otorgan cierta libertad para elegir o hacer una determinada cosa de una manera u otra, atendiendo una actividad de razón o buen juicio por parte de la administración”

¿Qué ponderación usted le calificaría, al manejo de los procesos financieros administrativo, frente a la aplicación de la discrecionalidad que se manejó, tomando en cuenta que hubo poca gestión pública en las siguientes áreas estratégicas:

**Tabla 10.**

**Ponderación: siendo 1el más bajo (Mal Manejo) y 5 el más alto (Buen Manejo)**

Manejo de los procesos financieros administrativo, frente a la aplicación de la discrecionalidad	MAL MANEJO	MANEJO REGULAR	INDECISO	MANEJO FRECUENTE	BUEN MANEJO
1. Potestad discrecional en las operaciones aeronáuticas regulares			1		
2. Procedimientos arbitrarios de control financieros		1			
3. Observancia en actividades administrativas	2				

Dentro de las respuestas que manifestaron los encuestados, dos de ellos respondieron que la arbitrariedad se manejó en las operaciones ya que no hubo un control en la toma de decisiones al momento de operar con aeronaves con menor capacidad, puesto que la calidad del servicio no fue la óptima en momentos de contingencia operacional.

Y dos de los entrevistados manifestaron que hubo mal manejo en las actividades de control administrativo por la falta de control en decisiones inmediatas al momento de resolver si continuaban las rutas o se reducían costos en las operaciones.

Partiendo del principio de integridad en base a los fenómenos suscitados desde la creación y evolución de la aerolínea, los niveles jerárquicos fueron su sistema de administración prioritario, donde hay que saber quién manda y a quien se manda, a razón de sus inicios como Transportes aéreos militares ecuatorianos (TAME). Seguidamente en el gobierno de Rafael Correa decide que la aerolínea forme parte de las empresas públicas como parte de los sectores estratégico dentro del estado, donde en su marcha fueron adquiriendo ciertas potestades discrecionales al momento de tomar decisiones en beneficio de la administración financiera del momento, con la falta de respuestas sobre soluciones a los gastos excesivos hacia el directorio de la aerolínea en informar sobre el seguimiento y gestión dentro del marco de políticas públicas para el estado. Como lo expone Bernier, “La autonomía concedida a las empresas públicas se supone que debe facilitar la "flexibilidad y la eficiencia de sus actividades financieras, industriales o comerciales” (Chavez & Torres, 2013).

Los resultados obtenidos en base a la recopilación de información de carácter tanto primario como secundario, en relación al diseño metodológico del estudio de caso. Se analiza la información recolectada respecto a la exagerada potestad discrecional dentro de la constitución de las empresas públicas y los efectos que tuvo en la gestión financiera dentro de la administración pública, esto provocó un innecesario aumento de recursos tanto humanos, como de costos operativos, al no tener herramientas de control interno, o implementación de procedimientos o estrategias internas, que puedan evaluar o medir la eficiencia y eficacia de los procesos administrativos y financieros. En consecuencia, la regulación por parte del estado en la conformación de ciertas empresas públicas como parte de la gestión de los sectores estratégicos establecidos en (Decreto Ejecutivo 740, Registro Oficial Suplemento 442 de 06-may-2011, última modificación: 25-jun-2013).

Los resultados ante las consecuencias mal manejadas fueron basadas en lo citado por García de Enterría, “Aquí está lo peculiar del concepto jurídico indeterminado frente a lo que es propio de las potestades discrecionales, pues lo que caracteriza a estas es justamente la pluralidad de soluciones justas posibles como consecuencia de su ejercicio (García de Enterría, 2014)”. Lo que se considera que en la empresa pública hubo libertad de decisión y elección para solucionar las inconsistencias administrativas que se presentaban, generando discontinuidad en el control y manejo de los procesos financieros con la rotación de las gerencias y personal que tomaba decisiones sin prestarle atención a lo determinado.

El estado como intervencionista, absorbe problemas y a la vez crea valoración en su poder por la acumulación de bienes, llevando al manejo desmedido en la administración pública. Así lo manifiesta M. Kaplan, “El personal político y administrativo piensa y actúa a partir de sus propias categorías políticas, que funcionan como mediaciones. Esta situación es creada y reforzada por la autonomía estructural del personal político, la especificidad de sus intereses, la falta de transparencia de las relaciones sociales y su encubrimiento de las luchas de clases, el efecto de transposición y refracción que ejerce el fenómeno político” (Kaplan, 1978).

## **CAPITULO III**

### **Conclusiones**

En base a la información obtenida y de acuerdo a los objetivos de la investigación, se concluye que la potestad discrecional en las instituciones públicas es un problema que ha llevado al atropello de derechos, dentro de los que ostentan el poder público. La potestad discrecional dentro del código orgánico administrativo lo reconoce (COA), pero a la vez mencionan que tiene que ser reformado, para mayor control de los actos administrativos.

La discrecionalidad tiene al menos, cuatro elementos reglados, como son el mismo hecho de que nace del ordenamiento jurídico en aplicación del principio de legalidad; que se ejerce dentro de una determinada extensión; que es competencia de un órgano específico y no de cualquiera; y que tiende hacia un fin con un carácter público (García de Enterría;

Fernández, 1997). Seguidamente se determinó que los procesos financieros administrativos no fueron evaluados, para obtener un control y razonabilidad en los estados financieros.

Una de las principales conclusiones es que las empresas públicas no han logrado conseguir una rentabilidad económica desarrollada, en función de las necesidades del estado, como lo que trae un problema con el balance y las perspectivas del proceso latinoamericano, con la destrucción del estado.

En consecuencia, esta investigación beneficia tanto al manejo práctico de las Empresas Públicas en marcha, como al momento de evaluar los procesos financieros, apegados en la información financiera elaborada de acuerdo con las Normas Ecuatorianas de Contabilidad (NEC); así como también a las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) (Chavez, 2018), para fortalecer los sistemas de calidad para el desarrollo de las actividades cotidianas de las instituciones públicas.

Además, la investigación es de gran importancia ya que se expone la determinación de los procesos financieros administrativos, frente a la potestad discrecional que actúa como referente para futuras empresas públicas en marcha basándose en la experiencia generada en TAME EP.

El papel del estado en ser propietario de empresas ha sido un tema relacionado con la corrupción, debido a su nivel de discrecionalidad dentro del control administrativo interno que cada vez es más frecuente en las empresas estatales, como lo expone, “La OECD en su primer informe sobre el soborno internacional (2014) analizó 400 casos, y una de las conclusiones fue que la mayoría de los sobornos van destinados a los gerentes de las empresas estatales, seguido de cerca por los funcionarios de aduanas” (Acevedo E. M., 2015).

## **Recomendaciones**

Como mecanismo de control interno para las empresas públicas que se mantienen en funcionamiento, se recomienda implementar el plan Gobierno por resultados (GPR) para las EP, con el objetivo de evaluar la eficiencia de los medios y la eficacia para el proceso de mejora en la administración pública.

Trabajar en el control a los elementos reglados de ciertos actos discrecionales junto a conceptos jurídicos indeterminados, permitiendo tener un conector a las normas

constitucionales con las actuaciones administrativas de los funcionarios de alta jerarquía en las EP, a fin de acogerse al principio de juridicidad y que este vaya de la mano con la administración pública.

Se necesita fortalecer el estado mediante la implementación de un sistema público profesional y meritocrático, aplicando nuevas políticas públicas en beneficio de la modernización en la cultura de los servidores públicos con alto nivel de calificación profesional y el rol que cumplen en las organizaciones públicas, así recuperar los roles redistributivos del “Estado para superar la apropiación privada del aparato estatal y el sesgo particularista de las políticas públicas y el desarrollo de formas innovadoras de control que faciliten tanto la influencia directa de los ciudadanos sobre la administración pública, como su influencia indirecta a través de sus representantes políticos” (Restrepo, 2009).

## Bibliografía

- Acevedo, E. (2016). *Gestión de empresas públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Acevedo, E. M. (2015). La gobernanza en las empresas públicas . *Cinco días*.
- Badillo, D. (2010). El rol de las empresas públicas en la nueva economía en Ecuador. *La Tendencia - revista de análisis político -* , 117.
- Buonacore, D. (1980). *Diccionario de Bibliotecología*. Buenos Aires : Marymar.
- CGE. (2016). DASE-0008-2016. *A las operaciones administrativas y financieras efectuadas por la empresa pública TAME Línea aérea del Ecuador TAME EP (antes compañía estatal TAME Línea aérea del Ecuador), a los resultados de la gestión operativa en la empresa pública TAME* . Quito, Ecuador.
- Chavez, D., & Torres, S. (2013). *LA REINVENCIÓN DEL ESTADO*. Uruguay: Imprenta Rojo.
- COA. (2017). *CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO COA*. Quito: Editorial Nacional.
- Contraloría General del Estado. (2017). *Sala de Prensa*. Quito: Sala de Prensa.
- Córdova, R. (2021). *Empresa Pública Línea Aérea del Ecuador TAME EP En Liquidación, Informe Final de Cierre al 23 de Abril del 2021* . Quito.
- De La Hoz Suárez, B., Ferrer, M., & De La Hoz Suárez, A. (2008). Indicadores de rentabilidad: herramientas para la toma decisiones financieras en hoteles de categoría media ubicados en Maracaibo. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, 109.
- Ecuador, P. d. (2020). *Decreto Ejecutivo 1061*. Quito.
- Empresa Pública TAME Línea Aérea del Ecuador “TAME EP”, e. l. (2020). *Notas a los Estados Financieros*. Quito.

- García de E. (1975). LA LUCHA CONTRA LAS INMUNIDADES DEL PODER EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO (PODERES DISCRECIONALES, PODERES DE GOBIERNO Y PODERES NORMATIVOS). *Facultad de Derecho de Madrid*, 205.
- García de Enterría, E. (2014). EL CONTROL DE LOS PODERES DISCRECIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN. *Facultad de Derecho de Madrid*.
- García de Enterría; Fernández. (1997). Curso de Derecho Administrativo II. p. 454.
- García, N. V. (2017). Transparencia en las empresas públicas: de lo deseable a lo posible. *Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento*, 20.
- González, . (2017). Las empresas públicas en el Ecuador. *Universidad de Cuenca*.
- González, F. (2017). *Las Empresas Públicas en el Ecuador, Su situación jurídica y su regimen laboral* . Quito: Universidad de Cuenca .
- Guajardo, G. (2013). EMPRESAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA: HISTORIA, CONCEPTOS, CASOS Y PERSPECTIVAS. *Revista de Gestión Pública*.
- IATA, A. I. (30 de 11 de 2021). [www.airlines.iata.org](http://www.airlines.iata.org). Obtenido de [www.airlines.iata.org](http://www.airlines.iata.org): <https://www.iata.org/>
- Kaplan, M. (1978). INTERVENCIÓN DEL ESTADO Y EMPRESA PÚBLICA EN LA AMERICA LATINA CONTEMPORANEA.
- Linares, J. F. (1958). El Poder Discrecional Administrativo. En J. F. Linares, *Poder Discrecional Administrativo*. Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires.
- LOEP. (2009). *LEY ORGANICA DE EMPRESAS PUBLICAS, LOEP*. Quito: Registro Oficial Suplemento 48 de 16-oct.-2009.

- LOTAID. (2014). *Acuerdo de la Contraloría General del Estado 39*. Quito: Oficial  
Suplemento 87 de 14-dic.-2009.
- MEF. (2019). *SUBSECRETARÍA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL*. Obtenido de  
[https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/06/ESTADOS-FINANCIEROS-CONSOLIDADOS-2019.1\\_compressed.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/06/ESTADOS-FINANCIEROS-CONSOLIDADOS-2019.1_compressed.pdf)
- Navarro, M. R. (2011). *La Gestión Pública Institucional y el Gobierno por Resultados*.  
*Colección Nuevo Estado*.
- Presidencia. (2020). *Empresa Coordinadora de Empresas Públicas*. Obtenido de  
[www.emco.gob.ec/creacion-emco-ep/](http://www.emco.gob.ec/creacion-emco-ep/): <https://www.emco.gob.ec/creacion-emco-ep/>
- Ramió. (2015). *La Administración Pública del Futuro: La Administración "2050"*.  
*Estudios/ Working Papers*, 13.
- Restrepo, M. (2009). BUROCRACIA, GERENCIA PÚBLICA Y GOBERNANZA. *Revista  
Dialogos de Saberes*, 175.
- Restrepo, M. (2009). BUROCRACIA, GERENCIA PÚBLICA Y GOBERNANZA.  
*Dialogos de Saberes*, 185.
- Rozas, P. B., & Bonifaz, J. (2014). *Notas sobre la teoría de la empresa pública de servicios  
de infraestructura y su regulación*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Rubio, Nuñez, Diéguez. (2017). *Empresas Públicas, Gobernanza y desarrollo, análisis 121*.  
*Centro de Implementación de políticas públicas para la equidad y el crecimiento*,  
20.
- SCPM, L. S. (2017). *Estudio de Mercado de Transporte Aéreo de Pasajeros, año 2011-  
2014*. Quito: Versión Pública.

Semplades. (2013). *PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2013-2017*. Quito:

Semplades.

TAME EP. (2020). *Notas a los Estados Financieros*. Quito: Empresa Pública TAME Línea

Aérea del Ecuador.

TAMEEP. (10 de Junio de 2013). *LOTAIP 2015*. Obtenido de LOTAIP 2015:

[https://www.obraspublicas.gob.ec/wp-](https://www.obraspublicas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/LOTAIP2015_Resoluci%C3%B3n-TAME-EP-2013.074-FILIAL.pdf)

[content/uploads/downloads/2015/04/LOTAIP2015\\_Resoluci%C3%B3n-TAME-](https://www.obraspublicas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/LOTAIP2015_Resoluci%C3%B3n-TAME-EP-2013.074-FILIAL.pdf)

[EP-2013.074-FILIAL.pdf](https://www.obraspublicas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/LOTAIP2015_Resoluci%C3%B3n-TAME-EP-2013.074-FILIAL.pdf)

Zamudio, L. (2011). Más allá de las patologías de la burocracia: introduciendo la teoría de

las organizaciones al estudio de las oi. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y*

*Sociales*, 50.