



**Oficio Circular No. 085-P-FG-AME-2022**  
**Quito, D.M., 15 de septiembre de 2022**

Señoras Alcaldesas,  
Señores Alcaldes,  
**GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES DEL PAÍS**  
En sus despachos.

De mi consideración:

Reciban un cordial saludo de quienes conformamos la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, remito para su conocimiento, el contenido del pronunciamiento emitido por el Dr. Iñigo Salvador Crespo, Procurador General del Estado, a través de Oficio Nro. 20233, mediante el cual atiende las consultas formuladas por el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, CONGOPE y la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, respecto de la aplicación del artículo 107 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Particular que presento para los fines pertinentes, a la vez que aprovecho la oportunidad para reiterar mi sentimiento de consideración y estima.

**Atentamente,**  
**LOS MUNICIPIOS SOMOS LA PATRIA**

Ing. Franklin Galarza Guzmán  
**PRESIDENTE**  
**ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS**

**Adjunto Oficio Nro. 20233**





Edificio Amazonas Plaza  
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga  
+593 2 2941300  
www.pge.gob.ec  
@PGEcuador

Oficio N° 20233

CANIA

Quito, D.M., 12 de septiembre de 2022



12 SEP 2022

17:08  
PRESIDENCIA

Señor abogado  
Pablo Anibal Jurado Moreno,  
**PRESIDENTE,**  
**CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL**  
**ECUADOR (CONGOPE).**  
Ciudad.-

Señor ingeniero  
Franklin Alejandro Galarza Guzmán,  
**PRESIDENTE,**  
**ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS (AME).**  
Ciudad.-

De mi consideración:

Me refiero al oficio No. PC-2022-0025-O de 29 de junio de 2022, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, mediante el cual el Presidente del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (en adelante CONGOPE) formuló las siguientes consultas:

**I. ¿Los mecanismos de presupuestos participativos contemplados en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana son aplicables en años donde se aplican presupuestos prorrogados conforme el artículo 107 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas?**

**II. De ser afirmativa la respuesta, ¿en qué etapas del ciclo del presupuesto prorrogado deben aplicarse los mecanismos de presupuestos participativos?**

Sobre la misma materia, mediante oficio No. 280-FG-P-AME-2022 de 18 de agosto de 2022, ingresado en el correo institucional único de este organismo al día siguiente, el Presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante AME) consultó:

**“¿Para los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el año 2023 conforme al art. 107 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que legisla el presupuesto prorrogado, se debe aplicar el presupuesto inicial al 1 de enero del año**

Este organismo atiende en forma conjunta las consultas formulas por el CONGOPE y la AME en virtud de que tratan sobre la aplicación del artículo 107 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, reformado el 19 de abril de 2021 por la Disposición Reformatoria Primera de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, que regula los presupuestos prorrogados en los años de posesión de las autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante los GAD).

## 1. Antecedentes.-

1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis, en forma previa a atender las consultas formuladas por el CONGOPE, mediante oficio No. 19520 de 21 de julio de 2022, este organismo solicitó a la AME que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de consulta. Dicho requerimiento fue atendido por el Director Nacional de Asesoría Jurídica, encargado, de la AME con oficio No. AME-DNAJ-2022-053 de 25 de julio de 2022, recibido en el correo institucional único de este organismo al día siguiente.

1.2. En relación a la misma materia, mediante oficio No. AME-DNAJ-2022-055 de 26 de julio de 2022, el Director Nacional de Asesoría Jurídica de AME consultó si para el presupuesto prorrogado de los GAD municipales rige el presupuesto codificado al 31 de diciembre del 2022 o el presupuesto codificado al 1 de enero del 2022.

Con oficios Nos. 19654 y 19871 de 1 y 18 de agosto de 2022, respectivamente, este organismo solicitó e insistió a la AME que la consulta se reformule por el Presidente de esa entidad asociativa en su calidad de máxima autoridad, lo que fue atendido con el oficio No. 280-FG-P-AME-2022 de 18 de agosto de 2022 citado al inicio del presente.

1.3. El informe jurídico No. DAJ-067 -2022 de 17 de junio de 2022, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica del CONGOPE, citó los artículos 100 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>1</sup> (en adelante CRE); 67, 68, 69, 70 y 71 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana<sup>2</sup> (en adelante LOPC); 8, 13, 96, 97, 98, 100, 106, 107, 110, 113 y 119 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas<sup>3</sup> (en adelante COPLAFIP); 216, 218, 233, 234, 235, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 244, 245, 263 y 266 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización<sup>4</sup> (en adelante COOTAD), en base a lo cual concluyó lo siguiente:

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

<sup>2</sup> LOPC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 175 de 20 de abril de 2010.

<sup>3</sup> COPLAFIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.

<sup>4</sup> COOTAD, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

- “14. El presupuesto participativo es un proceso obligatorio para contar con los aportes de la ciudadanía durante la elaboración del presupuesto y el seguimiento de su ejecución para cuya correcta aplicación también se deberá observar las disposiciones del COOTAD y el COPLAFIP que regulan procedimientos de aprobación y evaluación incluyendo a la participación ciudadana.
15. Para los años donde se apliquen presupuestos prorrogados es posible aplicar el presupuesto participativo, en cuanto a la priorización del gasto y lo que fuere aplicable, dado que, por su naturaleza, no sería aplicable en la discusión de techos presupuestarios. Además, es aplicable este mecanismo para el seguimiento a la ejecución presupuestaria.
16. **Las obligaciones del GAD con respecto a la participación ciudadana durante la elaboración, seguimiento y demás etapas del ciclo presupuestario están dispersas en varios cuerpos normativos (LOPC, COPLAFIP, COOTAD, entre otros). El legislador no ha contemplado ninguna norma que regule o establezca reglas específicas para el caso de los presupuestos prorrogados en la LOPC, lo cual genera dudas e inquietudes, por ser una norma destinada a un presupuesto general y normal (la construcción normal del presupuesto), para lo cual se ha tenido que analizar de forma integral el ordenamiento jurídico, sin que obste la posibilidad de que puedan quedar vacíos normativos al respecto. (el resaltado me corresponde)**
17. Los gobiernos autónomos descentralizados tienen plena potestad de expedir ordenanzas de participación ciudadana donde se regule el mecanismo analizado en el presente informe estableciendo reglas para su propia gestión.”

1.4. Al atender el traslado efectuado por esta procuraduría, el criterio jurídico de la AME, contenido en el oficio No. AME-DNAJ-2022-053 de 25 de julio de 2022, además de las normas invocadas por el CONGOPE, citó los artículos 295 de la CRE; 109 del COPLAFIP; 83 del Reglamento General del COPLAFIP<sup>5</sup> (en adelante RGCOPLAFIP).

La AME examina lo que es el presupuesto participativo y lo diferencia del presupuesto prorrogado, y manifiesta:

“(…) los mecanismos de presupuestos participativos se encuentran contemplados en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y en las ordenanzas de los gobiernos autónomos descentralizados (...).

Del análisis correspondiente y conforme (sic) a la consulta formulada se concluye que, el presupuesto participativo al igual que el proceso de formación del presupuesto o ciclo presupuestario, no se va a proceder a realizar en el presente año, es decir, no habrá la formulación de la proforma presupuestaria para el 2023 por cuanto para este ejercicio fiscal y por efecto de las elecciones de los nuevos dignatarios (sic) y dignatarias se trabajará mediante el presupuesto prorrogado.

El presupuesto prorrogado que regirá en el ejercicio fiscal 2023 conforme a lo prescrito en el art. 107 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, será el presupuesto del 31 de diciembre del año anterior en que se posesionan las autoridades de elección popular, tal como se refiere para el caso del Presupuesto General del Estado y como lo señala el art. 83 del Reglamento del COPLAFIP, para el caso que nos ocupa será por tanto el presupuesto codificado vigente al ejercicio fiscal 2022”.

Posteriormente, en el memorando No. AME-DNAJ-2022-058-M de 17 de agosto de 2022, el Director Nacional de Asesoría Jurídica, Encargado, citó los artículos 295 inciso tercero de la CRE; 106, 107 y 109 del COPLAFIP; 260 y 213 del COOTAD; 83 del RGCOPPLAFIP; subnumerales 4 y 5 de la sección 2.3.3 “De la Aprobación Presupuestaria” de la Norma Técnica del Sistema Nacional de Finanzas Públicas<sup>6</sup>, luego de lo cual analizó y concluyó:

“Sobre la base de lo expuesto, la aplicación del presupuesto codificado prescrito en el art. 107 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, debe entenderse al tenor de las normas citadas que, dicho presupuesto será el codificado al 31 de diciembre del año anterior en que se posesionan las autoridades de elección popular, tal como se refiere para el caso del Presupuesto General del Estado; y, como lo señala el art. 83 del Reglamento del COPFP; por lo tanto, en el presente ejercicio fiscal 2022 no se efectuará el ciclo presupuestario prescrito en el COOTAD, ni se elaborará ninguna proforma presupuestaria, ni los Concejos Municipales aprobarán presupuesto alguno, por el contrario para el próximo ejercicio fiscal 2023 por mandato de la ley entra en vigencia el presupuesto prorrogado que corresponde al presupuesto 2022 codificado, es decir con las reformas establecidas hasta el 14 de noviembre de 2022”.

1.5. Respecto a la consulta formulada por el CONGOPE, los criterios jurídicos difieren respecto a la participación ciudadana en la formulación del presupuesto de los GAD. Así, el CONGOPE precisa que en los años en que se apliquen presupuestos prorrogados es posible aplicar el presupuesto participativo, en cuanto a la priorización del gasto y el seguimiento a la ejecución presupuestaria, exclusivamente, y agrega que los GAD tienen potestad para expedir ordenanzas que regulen la participación ciudadana; mientras que la AME manifiesta que el presupuesto participativo al igual que el proceso de formación del presupuesto o ciclo presupuestario no se puede realizar en el año de elección de nuevas autoridades durante el cual se prorroga el presupuesto codificado del 31 de diciembre del año anterior.

## 2. Análisis.-

Para facilitar el estudio del tema materia de las consultas, el análisis se referirá a los siguientes puntos: *i)* Procedimiento para la aprobación de los presupuestos de los GAD; y, *ii)* Elaboración del presupuesto participativo de los GAD.

<sup>6</sup> Decreto ministerial No. 103, publicado en el suplemento del registro oficial No. 321 de 26 de noviembre de 2011.



Edificio Amazonas Plaza  
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga  
+593 2 2941300  
www.pge.gob.ec  
@PGEcuador

CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR  
ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS  
0013649-2022  
Página. 5

## 2.1 Procedimiento para la aprobación de los presupuestos de los GAD.-

El procedimiento para la aprobación del Presupuesto General del Estado y de los presupuestos de los GAD está relacionado con la planificación y es materia regulada por la CRE, el COPLAFIP y el COOTAD.

Así, el artículo 280 de la CRE determina que las entidades del sector público deben observar el Plan Nacional de Desarrollo, como instrumento al que se sujetan la programación y ejecución del presupuesto del Estado, la inversión y asignación de los recursos públicos; y, el artículo 292 ibídem define al Presupuesto General del Estado como el instrumento para la *"determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público"*, exceptuándose, entre otros, los pertenecientes a los GAD.

Respecto a los presupuestos de los GAD y los de otras entidades públicas el inciso primero del artículo 293 de la CRE establece que *"se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía"*, y el inciso segundo de esa norma agrega que los GAD *"se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la ley"*. Similar disposición contiene el artículo 34 del COPLAFIP.

En ese orden de ideas, de acuerdo con el primer inciso del artículo 295 de la CRE, la Función Ejecutiva debe presentar a la Asamblea Nacional *"la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual durante los primeros noventa días de su gestión"*, y su tercer inciso dispone, *"Hasta que se apruebe el presupuesto del año en que se posesiona la Presidenta o Presidente de la República, regirá el presupuesto anterior"*. (el resaltado me corresponde)

De su parte, el artículo 4 del COPLAFIP prevé que están sujetos a su ámbito de aplicación *"todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la CRE"*, y agrega que se respetará *"la facultad de gestión autónoma, de orden político, administrativo, económico, financiero y presupuestario que la Constitución de la República o las leyes establezcan para las instituciones del sector público"*.

En cuanto a la aplicación del principio de sujeción a la planificación, el numeral 1 del artículo 5 del COPLAFIP establece que la *"programación, formulación, aprobación, asignación, ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas y todos los recursos públicos, se sujetarán a los lineamientos de la planificación del desarrollo de todos los"*

Respecto de la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial, el artículo 38 del COPLAFIP dispone que *"el Presidente de la República, en el año de inicio de su gestión, presentará el Plan Nacional de Desarrollo con su Estrategia Territorial Nacional ante el Consejo Nacional de Planificación, que lo analizará y aprobará mediante resolución"*. El inciso segundo de ese artículo agrega que, *"Mientras no sea aprobado el Plan Nacional de Desarrollo con su Estrategia Territorial Nacional, no se podrá presentar la programación presupuestaria cuatrianual ni la proforma presupuestaria"*. (el resaltado me corresponde)

En ese sentido, el artículo 46 del COPLAFIP prevé que la formulación y actualización de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los GAD serán con participación ciudadana, para lo cual se aplicarán los mecanismos participativos establecidos en la CRE, la Ley y la normativa que al respecto expidan los GAD.

Los presupuestos del sector público se regulan a partir del artículo 95 del COPLAFIP. Según el artículo 96 de ese código, el ciclo presupuestario es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades y organismos del sector público y comprende seis etapas: *"1. Programación presupuestaria. 2. Formulación presupuestaria. 3. Aprobación presupuestaria. 4. Ejecución presupuestaria. 5. Evaluación y seguimiento presupuestario. 6. Clausura y liquidación presupuestaria."* Respecto a la aprobación del presupuesto, los incisos segundo y tercero del artículo 106 del COPLAFIP disponen que:

**"En los gobiernos autónomos descentralizados, los plazos de aprobación de presupuesto del año en que se posesiona su máxima autoridad serán los mismos que establece la Constitución para el Presupuesto General del Estado y este código.**

Cada entidad y organismo que no forma parte del Presupuesto General del Estado deberá aprobar su presupuesto hasta el último día del año previo al cual se expida". (el resaltado me corresponde)

Concordante, el artículo 107 del COPLAFIP, respecto a los presupuestos prorrogados, dispone:

**"Hasta que se apruebe el Presupuesto General del Estado del año en que se posesiona la o el Presidente de la República, regirá el presupuesto codificado al 31 de diciembre del año anterior a excepción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y del Sistema Nacional de Educación y del Sistema de Educación Superior, que aplicarán el presupuesto codificado al 1 de enero del año anterior.**

**El mismo procedimiento se aplicará para los Gobiernos Autónomos Descentralizados y sus Empresas Públicas, el Sistema Nacional de Educación y del Sistema de Educación Superior, en los años que exista posesión de autoridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados"**. (el resaltado me corresponde)





Edificio Amazonas Plaza  
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga  
+593 2 2941300  
www.pge.gob.ec  
@PGEcuador

CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR  
ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS  
0013049-2022  
Página. 7

Adicionalmente, el artículo 110 del COPLAFIP dispone que *“El ejercicio presupuestario o año fiscal se inicia el primer día de enero y concluye el 31 de diciembre de cada año”*. El artículo 112 ibídem regula la aprobación de las proformas presupuestarias de los GAD y otras entidades que no estén incluidas en el Presupuesto General del Estado, las cuales *“serán aprobadas conforme a la legislación aplicable y a este código”*, y una vez aprobadas serán enviados con fines informativos al ente rector de las finanzas públicas en el plazo de 30 días.

Por su parte, el artículo 212 del COOTAD señala que en materia de presupuesto se observarán *“los preceptos de la Constitución y de las normas establecidas en la ley que regule las finanzas públicas, y se someterán a las reglas fiscales y de endeudamiento público análogas a las del presupuesto general del Estado”*. Los artículos 215 al 273 del COOTAD, ubicados en su capítulo VII, contienen las regulaciones relacionadas con materia presupuestaria.

De conformidad con el segundo inciso del artículo 215 del COOTAD, el presupuesto de los GAD *“deberá ser elaborado participativamente, de acuerdo con lo prescrito por la Constitución y la ley”*; y según el artículo 216 ibídem, el ejercicio financiero de los GAD *“iniciará el primero de enero y terminará el treinta y uno de diciembre de cada año, y para ese período deberá aprobarse y regir el presupuesto. No podrá mantenerse ni prorrogarse la vigencia del presupuesto del año anterior”*, dicho presupuesto será aprobado por el órgano legislativo del GAD, según el artículo 118 de ese código.

Respecto al derecho de participación ciudadana el artículo 302 del COOTAD precisa que *“La ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrán participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones”* de los GAD. Similar disposición consta en el artículo 29 de la LOPC. (el resaltado me corresponde)

De lo expuesto se observa que *i)* los presupuestos de los GAD se sujetan a sus propios planes, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo; *ii)* la formulación y actualización de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los GAD será con participación ciudadana; *iii)* el ciclo presupuestario es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades y organismos del sector público y comprende seis etapas: programación, formulación, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento, y clausura y liquidación; *iv)* la ciudadanía podrá participar en general en la planificación, gestión y control de las instituciones públicas, de acuerdo con los mecanismos participativos establecidos en la CRE, la ley y la normativa expedida por los GAD; y, *v)* el COOTAD regula a la elaboración participativa de los presupuestos en la fase de formulación.

## 2.2. Elaboración del presupuesto participativo de los GAD. -

De conformidad con el artículo 233 del COOTAD todas las dependencias de los GAD *"deberán preparar antes del 10 de septiembre de cada año su plan operativo anual y el correspondiente presupuesto para el año siguiente"*, el cual debe contemplar *"los ingresos y egresos de conformidad con las prioridades establecidas en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial y bajo los principios de la participación definidos en la Constitución y la ley"*. (el resaltado me corresponde)

Según el artículo 238 ibídem, las prioridades de gasto se establecerán desde las unidades básicas de participación y serán recogidas por la asamblea local o el organismo que en cada GAD se establezca, como máxima instancia de participación y *"definirá prioridades anuales de inversión en función de los lineamientos del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial"*.

En armonía con lo expuesto, el artículo 241 del COOTAD señala que la participación ciudadana en la aprobación del anteproyecto de presupuesto *"será conocido por la asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, antes de su presentación al órgano legislativo correspondiente"*, el citado órgano emitirá una resolución de su conformidad y se adjuntará a la documentación que se remitirá conjuntamente con el anteproyecto de presupuesto al órgano legislativo local. (el resaltado me corresponde)

De conformidad con los artículos 52, 58 y 87 del COPLAFIP<sup>7</sup>, los planes de inversión de las entidades públicas son cuatrianuales y anuales; y, por tanto para cumplir dicha planificación, la programación presupuestaria también se debe elaborar en forma cuatrianual, lo que en el caso de los GAD guarda armonía con el periodo para el que son designadas las autoridades locales, según el artículo 90 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas<sup>8</sup> (en adelante LOE).

Al respecto, en pronunciamiento contenido en oficio No 04365 de 19 de octubre de 2011, la Procuraduría General del Estado examinó la aplicación de los artículos 67, 68, 69, 70, 71 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y 60, 241, 242 y 304 del

<sup>7</sup>COPLAFIP.- "Art. 52.- Instrumentos complementarios.- La programación presupuestaria cuatrianual y los presupuestos de las entidades públicas son instrumentos complementarios del Sistema Nacional de Planificación Participativa.

Art. 58.- Temporalidad de los planes y su expresión financiera.- Los planes de inversión serán cuatrianuales y anuales. La expresión financiera de los planes cuatrianuales permite la certificación presupuestaria plurianual, la continuidad de la ejecución de la inversión pública, deberá formularse y actualizarse en concordancia con los calendarios fiscales, la programación presupuestaria cuatrianual, los techos presupuestarios institucionales y de gasto.

En lo referente al Presupuesto General del Estado y empresas públicas de la Función Ejecutiva, el ente rector de las finanzas públicas emitirá las directrices sobre los techos presupuestarios globales, institucionales y de gasto considerando las prioridades institucionales definidas, su alineación a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y la progresividad y garantía de derechos constitucionales. Para las entidades no contenidas en el inciso anterior, esta competencia le corresponderá al órgano que cada nivel de gobierno determine. La expresión financiera de cada plan anual de inversiones es el respectivo presupuesto anual de inversión".

<sup>8</sup> LOE, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 578 de 27 de abril de 2009, reformada en 2020. "Art. 90.- Las elecciones de gobernadoras o gobernadores regionales, consejeras y consejeros regionales, prefectas o prefectos y viceprefectos o viceprefectos provinciales, alcaldesas o alcaldes distritales y municipales, concejales o concejales distritales y municipales, y vocales de las juntas parroquiales rurales se realizarán cada cuatro años y no serán concurrentes con las elecciones regionales".



Edificio Amazonas Plaza  
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga  
+593 2 2941300  
www.pge.gob.ec  
@PGEcuador

CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR  
ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS  
0013849-2022  
Página. 9

COOTAD, cuyos textos conservan vigencia y regulan la elaboración del presupuesto participativo. Dicho pronunciamiento analizó y concluyó lo siguiente:

“(...) se establece que corresponde a todos los niveles de gobierno conformar instancias de participación ciudadana integradas con autoridades electas, con la finalidad de contribuir en la toma de decisiones respecto del uso de los recursos públicos y la orientación de las inversiones públicas; cuyos debates presupuestarios deberán iniciarse por parte de la autoridad competente antes de la elaboración del proyecto de presupuesto (sic) institucional, en el marco de los lineamientos del Plan de Desarrollo elaborado por el Consejo Nacional de Planificación Participativa y los concejos (sic) locales de planificación participativa del nivel territorial correspondiente. (el resaltado me corresponde)

(...)

Por tanto, en atención a los términos de su consulta (...) se concluye que el marco legal que debe aplicar el Gobierno Municipal de Montúfar para la elaboración del Presupuesto Participativo, es el previsto en los artículos 100 de la Constitución de la República, 60, 238, 241 y 242 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que regulan el procedimiento para la formulación de los presupuestos participativos en los gobiernos autónomos descentralizados.”

En ese sentido, de acuerdo con el artículo 8 del COPLAFIP, corresponde a cada nivel de gobierno definir los procedimientos para la formulación de presupuestos participativos, en el marco de sus competencias y prioridades definidas en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

Por su parte, el artículo 5 del COOTAD determina que la autonomía política de los GAD “(...) Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad (...)” y en tal contexto la letra k) del artículo 6 ibidem prohíbe a cualquier autoridad o funcionario ajeno a los GAD “Emitir dictámenes o informes respecto de las normativas de los respectivos órganos legislativos (...)”. De acuerdo con el artículo 7 ibidem, el órgano legislativo del GAD tiene competencia para dictar ordenanzas, en armonía con lo previsto en igual sentido por los artículos 29 letra a) y 53 de ese código.

Finalmente cabe agregar que, según el tenor del artículo 67 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el presupuesto participativo se realiza con la intervención de los ciudadanos de forma individual o por medio de organizaciones sociales “en reuniones con las autoridades electas y designadas”.

Del análisis efectuado se observa que: i) la conformación de instancias de participación ciudadana tiene por finalidad contribuir a la toma de decisiones respecto de la orientación de las inversiones públicas; ii) corresponde a cada nivel de gobierno definir los procedimientos para la formulación de presupuestos participativos, en el marco de sus

para regular los momentos y mecanismos de participación ciudadana, mediante ordenanza; y, iv) en los años en el que se posesionen nuevas autoridades en el respectivo GAD se proroga el presupuesto del año anterior, de acuerdo con lo establecido en la CRE y el COPLAFIP, siendo posible aplicar la participación ciudadana en aquellas fases de presupuesto que lo permitan, según las normativas de cada GAD.

### 3.- Pronunciamiento.-

De conformidad con el artículo 107 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en el año en que, por excepción, se proroga el presupuesto del año anterior no se elabora un nuevo presupuesto y, por lo tanto, no son aplicables todas las fases presupuestarias.

En tal virtud, respecto de las consultas formuladas por el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, se concluye que, de acuerdo con el artículo 238 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y en función de los lineamientos del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, las prioridades anuales de inversión presupuestaria se establecen desde las instancias de participación ciudadana y serán reconocidas por la asamblea local o el organismo que cada gobierno establezca. En consecuencia, los mecanismos participativos en materia presupuestaria son aplicables durante la vigencia del presupuesto prorrogado y se rigen por las normas expedidas por cada gobierno autónomo.

En concordancia con lo expuesto, con relación a la consulta formulada por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, y de acuerdo con los artículos 106 y 107 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, se concluye que en el año en que se posesionen las nuevas autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados se proroga el presupuesto codificado al 31 de diciembre del año anterior.

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

Atentamente,

IÑIGO FRANCISCO  
ALBERTO  
SALVADOR  
CRESPO

Firmado digitalmente  
por IÑIGO FRANCISCO  
ALBERTO SALVADOR  
CRESPO  
Fecha: 2022.09.12  
10:28:58 -05'00'

Dr. Ñigo Salvador Crespo  
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO