

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1918-O

Quito, D.M., 05 de mayo de 2023

**Asunto:** Atención al Oficio Nro. GADDMQ-SECU-2023-0784-O / Exp. Nro. 2023- 00929.

Señor  
Juan Martín Cueva Armijos  
**Secretario**  
**SECRETARÍA DE CULTURA**  
En su Despacho

De mi consideración:

En atención al Oficio Nro. GADDMQ-SECU-2023-0784-O, de 27 de abril de 2023, mediante el cual el Secretario de Cultura Metropolitano solicita a la Procuraduría Metropolitana se absuelva una “consulta sobre la inteligencia del régimen jurídico vigente: *Calificadores Cinematográficos*”; al respecto, me permito manifestar lo siguiente:

#### **1. COMPETENCIA:**

De conformidad al principio de legalidad constitucionalmente reconocido en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las y los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley.

Dentro del ámbito de sus competencias, el señor Alcalde Metropolitano mediante Resolución Nro. AQ 011-2022, de 16 de marzo de 2022, delegó a la o el Procurador Metropolitano, entre otras atribuciones, la siguiente:

*“Artículo 1.- Delegar al Procurador Metropolitano las siguientes atribuciones y responsabilidades:*

*(...) d) Absolver consultas sobre la **inteligencia del ordenamiento jurídico nacional vigente** relacionadas con las competencias y ámbito de gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito. Una consulta de estas características podrá realizarla solamente uno de los órganos o dependencias enlistados en la letra precedente. **El pronunciamiento emitido por el Procurador Metropolitano será meramente informativo;** (...).”*  
(El énfasis me pertenece)

En ese orden de ideas, considerando que el requerimiento efectuado por la Secretaría de Cultura implicaría la aplicación de la normativa local vigente, esta Subprocuraduría de Asesoría General absuelve la presente consulta con carácter meramente informativo, en términos abstractos, generales y exclusivamente respecto a la inteligencia de la norma; de conformidad a la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano conforme la atribución conferida en el literal 3) del Oficio No. 00036/WS, de 03 de abril de 2023, en concordancia con lo establecido en los artículos

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1918-O

Quito, D.M., 05 de mayo de 2023

49 y 69 número 1 del Código Orgánico Administrativo, además del artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

## 2. ANTECEDENTES:

2.1. Mediante Oficio GADDMQ-SECU-2023-0784-O, de 27 de abril de 2023, la Secretaría de Cultura del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, consulta a la Procuraduría Metropolitana que:

*“1.- ¿Se podría realizar un convenio de pago a favor de los señores Carlos Iván Suárez Romero y Wilson Orlando Mosquera, con el objetivo de reconocer la labor realizada desde los años 1997 al 2019, respectivamente, y en función de la documentación que avala tales actividades?”.*

## 3. ANÁLISIS:

Con relación a la pregunta ut supra, al respecto se señala:

### 3.1. Sobre la admisibilidad de la consulta:

De conformidad a lo señalado en el apartado número 1) del presente documento, la Procuraduría Metropolitana es competente para absolver consultas sobre la inteligencia del ordenamiento jurídico nacional vigente, cuando las mismas se encuentren relacionadas con las competencias y ámbito de gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, para lo cual, la Resolución Nro. AQ 011-2022, de 16 de marzo de 2022, fue clara al señalar que, este tipo de pronunciamientos, **tendrán un carácter meramente informativo**, para lo cual, la consulta deberá cumplir los requisitos previsto en el literal c) del artículo 1 de la antes referida Resolución.

Así, de acuerdo al artículo citado *ibidem*, la consulta podrá ser dirigida exclusivamente por el Administrador General, los Secretarios y los Gerentes Generales de Empresas Públicas Metropolitanas, siempre que se adjunte **la emisión de su opinión motivada en relación con las cuestiones objeto de consulta** y la remisión de toda la documentación relacionada con el asunto. Es así que, de la revisión de la documentación anexa se verifica que no se ha adjuntado al Oficio de la referencia, el informe con la opinión motivada respecto a las cuestiones objeto de su consulta, por lo que la misma, no es susceptible de admisión o análisis.

Por otro lado, de la lectura de la pregunta planteada por la Secretaría de su representación, se evidencia que lo requerido, **no versa sobre una duda jurídica relacionada con la inteligencia de la norma metropolitana**, sino que tiene por objeto el análisis de un caso concreto de carácter administrativo y técnico, de competencia exclusiva de la entidad municipal consultante. En ese sentido, el pronunciamiento efectuado por esta Procuraduría, de modo alguno puede ser considerado vinculante, o como un medio de autorización para actuaciones de su competencia y responsabilidad.

Se recuerda que, la Procuraduría Metropolitana únicamente puede absolver consultas respecto a la inteligencia del ordenamiento jurídico nacional vigente, de manera abstracta, sin que esto implique

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1918-O

Quito, D.M., 05 de mayo de 2023

de modo alguno que, esta entidad municipal analice casos específicos, como el que ha sido puesto en su conocimiento a través del oficio Nro. GADDMQ-SECU-2023-0784-O de 27 de abril de 2023, o en su defecto, se pronuncie respecto a situaciones de carácter administrativo o presupuestario, de responsabilidad exclusiva de la Secretaría de Cultura.

### 3.2. Respeto a la figura jurídica del *convenio de pago*:

Sin perjuicio de lo señalado en el numeral 3.1. del presente apartado, de la lectura de la pregunta realizada, la misma se analiza de forma abstracta y general respecto a la inteligencia de la figura de los convenios de pago en la administración pública.

Al respecto, y sin que pueda considerarse de modo alguno un análisis al caso concreto, conforme lo antes mencionado, es necesario señalar lo que sigue de forma abstracta y general:

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en sus artículo 115 y 117 dispone:

*“Art. 115.- Ninguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria.”*

*“Art. 116.- Establecimiento de Compromisos.- Los créditos presupuestarios quedarán comprometidos en el momento en que la autoridad competente, mediante acto administrativo expreso, decida la realización de los gastos, con o sin contraprestación cumplida o por cumplir y siempre que exista la respectiva certificación presupuestaria. En ningún caso se adquirirán compromisos para una finalidad distinta a la prevista en el respectivo presupuesto.*

*El compromiso subsistirá hasta que las obras se realicen, los bienes se entreguen o los servicios se presten. En tanto no sea exigible la obligación para adquisiciones nacionales e internacionales, se podrá anular total o parcialmente el compromiso.”*

*“Art. 117.- La obligación se genera y produce afectación presupuestaria definitiva en los siguientes casos:*

*(...) 2. Cuando se reciban de terceros obras, bienes o servicios adquiridos por autoridad competente, mediante acto administrativo válido, haya habido o no compromiso previo.*

*El registro de obligaciones deberá ser justificado para el numeral 1 y además comprobado para el numeral 2 con los documentos auténticos respectivos. Para estos efectos, se entenderá por documentos justificativos, los que determinan un compromiso presupuestario y, por documentos comprobatorios, los que demuestren la entrega de las obras, los bienes o servicios contratados.”*

Es así que, la Procuraduría General del Estado, ha emitido una serie de pronunciamientos vinculantes respecto a la figura de convenio de pago que, en lo principal, señalan:

Mediante Oficio PGE Nro. 05605, de 26 de diciembre de 2011, el Procurador General del Estado ha manifestado que, se concibe al convenio de pago como, *“(...) una figura que se aplica por*

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1918-O

Quito, D.M., 05 de mayo de 2023

*excepción, cuando por circunstancias ajenas a la voluntad o decisión de las autoridades competentes de la entidad, debidamente justificada, no hubiere sido posible celebrar un contrato (...).”*

En igual sentido, con Oficio PGE Nro. 00466 de 16 de febrero de 2011, la Procuraduría determino además de la excepcionalidad que la Auditoría de la entidad consultante, debía obligatoriamente ejercer el control de los procedimientos adoptados con respecto al tema que motivó la consulta.

Así mismo, al ser un instrumento a ser aplicado de manera excepcional, la misma Procuraduría General del Estado, con Oficio PGE Nro. 15628, de 02 de agosto de 2010, ha manifestado que, para la configuración de un convenio de pago deben justificarse los siguientes parámetros:

*“(...) 1) Que existió la necesidad institucional previa, de acuerdo a la certificación que otorgue el director del área requirente de conformidad con los planes operativos de la entidad; 2) Que los precios que fueron pactados son los del mercado a la fecha de ejecución de la obra, prestación de los servicios, o de adquisición de los bienes, 3) Que exista constancia documentada de que las obras, bienes o servicios fueron recibidos a entera satisfacción por los funcionarios responsables (...), 4) Que las obras ejecutadas, bienes adquiridos o servicios prestados fueron utilizados en actividades y funciones inherentes [a la entidad] (...).”*

Además de lo expuesto, es indispensable recalcar, conforme el pronunciamiento antes citado que, el convenio de pago es una vía jurídica para extinguir las obligaciones surgidas por prestaciones recibidas a satisfacción, siempre y cuando exista la correspondiente disponibilidad presupuestaria, en virtud de lo cual, se debe estar a lo dispuesto en los artículos 115, 116 y 117, número 2 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Por su parte, el artículo 20.1 de la Codificación y Actualización de las Resoluciones Emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública, dispone que las entidades sujetas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, deben:

**“Art. 20.1:** *Todas las entidades sujetas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, deberán publicar en el portal institucional del SERCOP, la información de convenios de pago y cualquier instrumento jurídico que genere afectación presupuestaria, provenientes de la aplicación del numeral 2 del artículo 117 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.*

*Información que será publicada en el portal institucional del SERCOP, con toda la documentación de respaldo, que justifique la aplicación de dichas figuras jurídicas, mismas que deberán ser reportadas por las entidades contratantes, en el término máximo de 10 días de suscrito el convenio de pago o los instrumentos provenientes de la aplicación del numeral 2 del artículo 117 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas”.*

Se deja expresa constancia que la normativa antes señalada, se lo realiza de forma únicamente informativa para el mejor inteligenciamiento del ordenamiento jurídico nacional.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1918-O

Quito, D.M., 05 de mayo de 2023

#### 4. PRONUNCIAMIENTO:

En consideración a los antecedentes expuestos y la normativa invocada, esta Procuraduría Metropolitana señala que, de la lectura de la consulta efectuada, la misma **no versa sobre una duda jurídica relacionada con la inteligencia de la norma metropolitana**, sino que tiene por objeto el análisis de un caso concreto de carácter administrativo y técnico, de competencia exclusiva de la entidad municipal consultante, referente a la inteligencia de la aplicación de una figura del ordenamiento jurídico nacional.

Así mismo, de la revisión y análisis efectuado al Oficio No. GADDMQ-SECU-2023-0784-O de 27 de abril de 2023, el mismo no cumple con los requisitos establecidos en la Resolución No. AQO11-2022 de 16 de marzo de 2022, por no haberse adjuntado opinión motivada en relación con las cuestiones objeto de consulta por parte de la entidad consultante, esta Dependencia Municipal no se pronunciará al respecto.

Sin perjuicio de lo antes mencionado, y al versar la pregunta planteada sobre la figura de convenios de pago, es preciso mencionar de manera abstracta y general, que conforme los varios pronunciamientos generados por la Procuraduría General del Estado al respecto, dicha figura, se aplica por excepción cuando por circunstancias ajenas a la voluntad o decisión de las autoridades competentes de la entidad, debidamente justificada, no hubiere sido posible celebrar un contrato, observando todas las solemnidades previas.

Por su parte, para que proceda el convenio de pago en dicho instrumento se deberá determinar, conforme lo señalado por la Procuraduría General del Estado: 1) Que existió la necesidad institucional previa, de acuerdo a la certificación que otorgue el director del área requirente de conformidad con los planes operativos de la entidad; 2) Que los precios que fueron pactados son los del mercado a la fecha de ejecución de la obra, prestación de los servicios, o de adquisición de los bienes, 3) Que exista constancia documentada de que las obras, bienes o servicios fueron recibidos a entera satisfacción por los funcionarios responsables de ese Ministerio, 4) Que las obras ejecutadas, bienes adquiridos o servicios prestados fueron utilizados en actividades y funciones inherentes a la unidad o dependencia respectiva; así como también, observar lo dispuesto en el artículo 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; y, lo dispuesto por el artículo 20.1 de la Codificación y Actualización de las Resoluciones Emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública.

Todas las condiciones citadas en el párrafo que precede, deben concurrir para que proceda la celebración de un convenio de pago por parte de las entidades públicas, reiterando que es una figura jurídica que se aplica por excepción, bajo la responsabilidad de la autoridad suscriptor y de los servidores que intervengan en su formulación.

En consonancia con los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado, en el caso de que cualquier autoridad pública decida adoptar la figura del convenio de pago, y una vez instrumentado el proceso, se deberá poner en conocimiento de la auditoría interna de la institución respectiva o de la Contraloría General del Estado, de dicho particular, para que se inicien las acciones de control respectivas.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1918-O**

**Quito, D.M., 05 de mayo de 2023**

En ese sentido, el pronunciamiento efectuado por esta Procuraduría, se limita exclusivamente a la inteligencia en abstracto de la norma nacional; y, de modo alguno puede ser considerado vinculante, o como un medio de autorización para actuaciones de la competencia y responsabilidad exclusiva de la dependencia consultante.

De igual manera, el criterio aquí expuesto no se refiere al contenido y los aspectos de carácter técnico, contractuales, ni financieros que, en razón de su competencia material, corresponden de forma exclusiva a la responsabilidad de los órganos de la Secretaría de Cultura; tampoco se refiere a las determinaciones o decisiones, cuya evaluación de mérito, oportunidad y conveniencia, corresponden a la entidad de su representación.

Para finalizar, el presente criterio no versa sobre la legalidad o no de las acciones llevadas a cabo o por efectuarse en razón del objeto de lo consultado y solicitado, así como tampoco confiere derecho subjetivo al o los administrados, y tampoco constituye autorización o exención de pago alguno o suscripción de ningún tipo de instrumento jurídico, siendo un acto de simple administración conforme lo dispuesto por los artículos 120 al 124 del Código Orgánico Administrativo; así como, el literal d) del artículo 1 de la Resolución Nro. AQ 011-2022 de 16 de marzo de 2022.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Abg. José Julio Boada Suraty  
**SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL  
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO  
DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA JURÍDICA**

Referencias:  
- GADDMQ-SECU-2023-0784-O

Copia:  
Señor Doctor  
Willians Eduardo Saud Reich  
**Procurador Metropolitano  
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

Señorita Abogada  
Mercedes Estefanía Mediavilla Yandún  
**Funcionario Directivo 7  
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO -  
SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA JURÍDICA**

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2023-1918-O**

**Quito, D.M., 05 de mayo de 2023**

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: María Sol Cárdenas Garzón	mc	PM-ASE	2023-05-05	
Aprobado por: José Julio Boada Suraty	jbs	PM-ASE	2023-05-05	

