

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1811-O

Quito, D.M., 05 de agosto de 2020

Asunto: Informe en relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-2405-O y la Resolución Nro. 015-CPC-2020

Señora Abogada
Damaris Priscila Ortiz Pasuy
Secretaria General del Concejo (E)
GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
En su Despacho

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-2405-O, de 20 de julio de 2020 y la Resolución Nro. 015-CPC-2020, a requerimiento de la Comisión de Participación Ciudadana (la «Comisión»), presento el siguiente Informe Jurídico (el «Informe»):

1. Competencia

1. Emito el Informe fundamentado en el art. 11 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; la Resolución Nro. A-005, del Alcalde Metropolitano, de 20 de mayo de 2019 y, el oficio 0000095, de 27 de mayo de 2019, del Procurador Metropolitano.

2. Ámbito y objeto

2. El objeto de este Informe es expresar a la Comisión, el criterio de la Procuraduría Metropolitana respecto a lo siguiente («Requerimiento»): «[...] elabore un informe en el que se analice la viabilidad que los recursos de Participación Ciudadana relacionados con desarrollo comunitario, también puedan priorizarse a favor de la productividad en el ámbito local».

3. En atención al Requerimiento, este Informe contiene una descripción del régimen jurídico aplicable al presupuesto general del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (el «GAD DMQ»), en especial, las reglas de priorización y reforma presupuestaria.

4. Este Informe tiene una naturaleza informativa, de conformidad con el art. 123 del Código Orgánico Administrativo y el ámbito de aplicación y requisitos previstos en el art. 1 letra c) de la resolución A-005, del Alcalde Metropolitano.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1811-O

Quito, D.M., 05 de agosto de 2020

3. Marco para el análisis jurídico

5. Los asuntos relacionados con el presupuesto del GAD DMQ se encuentran regulados en fuente constitucional y legal. La Constitución de la República (la «Constitución») establece la temporalidad y procedimiento de aprobación del presupuesto general del Estado y, en general, algunas de sus normas son aplicables al presupuesto del año en que se eligen autoridades de votación popular para los gobiernos autónomos descentralizados («GADs»).

6. Por su parte, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (el «COOTAD») determina las normas para la formación, probación, ejecución y liquidación de los presupuestos de los GADs.

7. En cambio, el Código Orgánica de Planificación y Finanzas Públicas (el «COPFP») establece varias disposiciones sobre relativas a la formación, ejecución y liquidación de los presupuestos de los GADs.

8. Por medio de Ordenanza Metropolitana Nro. PMU-002-2019, de 6 de diciembre de 2019, el Concejo Metropolitano del GAD DMQ, aprobó el presupuesto del GAD DMQ para el ejercicio económico 2020.

4. Análisis y criterio jurídico

9. Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto, contiene una descripción del régimen jurídico aplicable al presupuesto general del GAD DMQ, en especial, las reglas de priorización y reforma presupuestaria.

4.1. Consideraciones generales en relación con el presupuesto y de asuntos constitucionales y legales

10. Previamente a tratar cada uno de los asuntos puntuales, conviene considerar los siguientes asuntos generales respecto al presupuesto:

(a) El presupuesto general del GAD DMQ, como todo presupuesto, se constituye en un mecanismo de racionalización de la actividad administrativa que ejerce la administración pública por el cual se busca (i) hacer efectivas las políticas económicas de planificación y desarrollo, y (ii) llevar a cabo una estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que han de ejecutarse dentro del respectivo período fiscal;

(b) La Sección IV del Capítulo III del Título VI de la Constitución regula al presupuesto

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1811-O

Quito, D.M., 05 de agosto de 2020

general del Estado, indicando en el art. 293 que los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a las reglas fiscales y de endeudamiento interno análogas a las del Presupuesto General del Estado;

(c) El presupuesto de los GADs se encuentra regulado en específico, en el Capítulo VII del Título VI del COOTAD, en el que se mencionan directa e indirectamente los principios que gobiernan el proceso presupuestal: (i) de unidad presupuestaria, (ii) universalidad y (iii) especialización. El principio de unidad presupuestaria, se refiere a la obligación de que el presupuesto sea elaborado y ejecutado, en cuanto a su contenido, métodos y expresión, con acatamiento irrestricto de la política presupuestaria única definida y adoptada por la autoridad competente. El principio de universalidad, impone que en el presupuesto conste la totalidad de los gastos del respectivo gobierno autónomo descentralizado a ser realizados durante su respectiva vigencia fiscal, resultando inaceptable la presentación de los gastos de forma separada en diversos actos materiales. Finalmente, el principio de especialización implica que las partidas admitidas en el acto de aprobación del presupuesto, se inviertan para el propósito determinado o el que se decida en base a las posibilidades establecidas en el art. 255 del COOTAD; y,

(d) Además de los principios mencionados, por su formulación, el presupuesto se encuentra sometido también al principio de anualidad, teniendo un alcance temporal limitado a la vigencia fiscal respectiva, que en años no electorales empieza a contarse el 1 de enero y termina el 31 de diciembre.

11. El COPFP en el art. 1, indica que sus disposiciones regulan: (i) el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno; (ii) el Plan Nacional de Desarrollo; (iii) los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los GAD; (iv) la programación presupuestaria cuatrienal del Sector Público; (v) el Presupuesto General del Estado; (vi) los demás presupuestos de las entidades públicas; y, (vii) todos los recursos públicos y demás instrumentos aplicables a la Planificación y las Finanzas Públicas.

12. Específicamente, el COPFP respecto a los presupuestos de los GADs, indica lo siguiente:

- En el art. 108 que todo flujo de recursos públicos deberá estar contemplado obligatoriamente en el presupuesto elaborado;
- En el art. 112 que las proformas presupuestarias de las entidades sometidas a sus normas que no estén incluidas en el Presupuesto General del Estado, serán aprobadas conforme a la legislación aplicable; y,
- Las normas a ser observadas para los siguientes asuntos: (i) la ejecución presupuestaria; (ii) el seguimiento y evaluación presupuestaria; (iii) clausura y

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1811-O

Quito, D.M., 05 de agosto de 2020

liquidación; (iv) endeudamiento público; (v) límites de endeudamiento.

13. Por su parte, el COOTAD establece las normas concretas para la aprobación de presupuestos de los GAD. En el acápite 4.3. de este Informe se realiza un análisis específico al respecto.

14. Con ese contexto, respecto a los asuntos tratados en este acápite, se puede indicar específicamente lo siguiente:

- El presupuesto del GAD DMQ se rige primordialmente por los principios de: (i) de unidad presupuestaria; (ii) universalidad y (iii) especialización; y,
- El presupuesto de los GADs se encuentra regulado, en específico, en el Capítulo VII del Título VI del COOTAD. En concordancia con ello, el art. 112 del COPFP indica que las proformas presupuestarias de las entidades sometidas a sus normas que no estén incluidas en el presupuesto general del Estado, serán aprobadas conforme a la legislación aplicable.

4.2. Consideraciones específicas sobre la priorización de recursos del presupuesto del GAD DMQ

15. El COOTAD, en la Sección VI del Capítulo VII del Título I, regula la ejecución del presupuesto los GADs, en especial, el art. 250 señala: «[u]na vez sancionada la normativa presupuestaria, los responsables de los programas, subprogramas o proyectos elaborarán con las unidades de planificación y financiera la programación de actividades de los gobiernos autónomos descentralizados y someterán a consideración del ejecutivo del gobierno autónomo un calendario de ejecución y desarrollo de actividades, detalladas por trimestres, el mismo que se conocerá en el seno de la asamblea territorial o del organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación. Esta programación guardará coherencia con el plan de desarrollo y de ordenamiento territorial»;

16. En concordancia, el art. 251 del COOTAD determina que el ejecutivo del GAD DMQ y la persona responsable de unidad financiera, relacionarán las previsiones mensuales de ingresos y procederán a fijar, para cada programa y subprograma, las prioridades y cupos de gasto correspondientes. En ese sentido, corresponde a la persona responsable de la unidad financiera fijar en los primeros ocho días de cada mes, los cupos de gasto por partidas en relación con los cupos de disponibilidad.

17. Con esto contexto, los responsables financieros de los diferentes órganos y entes administrativos del GAD DMQ, dentro de sus competencias establecerán, con las coordinaciones debidas, la ejecución de las actividades presupuestadas. En ese sentido,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1811-O

Quito, D.M., 05 de agosto de 2020

cualquier modificación que efectúen observará el régimen jurídico aplicables

18. Específicamente, la priorización de recursos para diferentes actividades se efectuará en base a los informes técnicos y demás actos de simple administración que sustenten la voluntad administrativa, siendo factible, cuando se cumpla con el régimen jurídico aplicable, que se efectúen a favor de la productividad en el ámbito local, siempre que se cuente con la certificación presupuestaria de disponibilidad de fondos por efecto de los arts. 251 del COOTAD y 115 del COPFP .

19. Por la configuración del presupuesto general del GAD DMQ, los gastos se encuentra segmentados en cuatro áreas, a saber: comunal, económica, general y social. En particular, en lo que es relevante para el informe (i) el área comunal se subdivide en cuatro sectores: ambiente, coordinación territorial y participación ciudadana, movilidad, seguridad y gobernabilidad, territorio hábitat y vivienda; y, (ii) el área económica se subdivide en dos sectores: la agencia de coordinación distrital del comercio y el de desarrollo productivo y competitividad.

20. En ese sentido, los gastos relacionados con la coordinación territorial y participación ciudadana se encuentran en un área distinta a los de desarrollo productivo y competitividad, con diferentes asignaciones presupuestarias para cada uno de ellos. Con ese antecedente, en relación al Requerimiento, debe considerarse el régimen jurídico de reformas que puedan efectuarse al presupuesto general del GAD DMQ.

4.3. Consideraciones generales en relación con la reforma del presupuesto

21. El COOTAD, en el art. 255, establece que una vez sancionado y probado el presupuesto sólo podrá ser reformado por alguno de los medios siguientes: traspasos, suplementos y reducciones de créditos.

22. En relación con los traspasos:

(a) El art. 256 del COOTAD indica: «[e]l ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado, de oficio o previo informe de la persona responsable de la unidad financiera, o a pedido de este funcionario, podrá autorizar traspasos de créditos disponibles dentro de una misma área, programa o subprograma, siempre que en el programa, subprograma o partida de que se tomen los fondos hayan disponibilidades suficientes, sea porque los respectivos gastos no se efectúen en todo o en parte debido a causas imprevistas o porque se demuestre con el respectivo informe que existe excedente de disponibilidades. Los traspasos de un área a otra deberán ser autorizados por el legislativo del gobierno autónomo descentralizado, a petición del ejecutivo local, previo informe de la persona responsable de la unidad financiera»;

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1811-O

Quito, D.M., 05 de agosto de 2020

(b) El art. 257 del COOTAD establece las siguientes prohibiciones expresas para realizar traspasos: (i) para egresos que hubieren sido negados por el legislativo del gobierno autónomo a no ser que se efectúe siguiendo el mismo trámite establecido para los suplementos de crédito relativos a nuevos servicios; (ii) para creación de nuevos cargos o aumentos de las asignaciones para sueldos constantes en el presupuesto, salvo en los casos previstos para atender inversiones originadas en nuevas competencias, adquisición de maquinarias para la ejecución de la obra pública u otras similares; (iii) de programas que se hallen incluidos en planes generales o regionales de desarrollo; y, (iv) de las partidas asignadas para el servicio de la deuda pública, a no ser que concurra alguno de estos hechos: a) Demostración de que ha existido exceso en la previsión presupuestaria; b) Que no se hayan emitido o no se vayan a emitir bonos correspondientes a empréstitos previstos en el presupuesto; o, c) Que no se hayan formalizado, ni se vayan a formalizar contratos de préstamos, para cuyo servicio se estableció la respectiva partida presupuestaria; y,

(c) Finalmente, el art. 258 del COOTAD determina que el ejecutivo del GAD respectivo informará al legislativo correspondiente de los traspasos que hubiere autorizado.

23. En relación con los suplementos de créditos:

(a) De conformidad con el art. 259 del COOTAD (i) se clasifican en créditos adicionales para servicios considerados en el presupuesto y créditos para nuevos servicios no considerados en el presupuesto; (ii) no pueden significar en ningún caso disminución de las partidas constantes en el presupuesto; y, (iii) están sujetos a las condiciones siguientes:

- Que las necesidades que se trata de satisfacer sean urgentes y no se las haya podido prever;
- Que no exista posibilidad de cumplirla ni mediante la partida de imprevistos, ni mediante traspasos de créditos;
- Que se creen nuevas fuentes de ingreso o se demuestre que las constantes en el presupuesto deben rendir más, sea por no habérselas estimado de manera suficiente o porque en comparación con el ejercicio o ejercicios anteriores se haya producido un aumento ponderado total de recaudaciones durante la ejecución del presupuesto y existan razones fundadas para esperar que dicho aumento se mantenga o incremente durante todo el ejercicio financiero; y,
- Que en ninguna forma se afecte con ello al volumen de egresos destinados al servicio de la deuda pública o a las inversiones.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1811-O

Quito, D.M., 05 de agosto de 2020

(b) Según el art. 260 del COOTAD, serán solicitados por el ejecutivo de cada GAD en el segundo semestre del ejercicio presupuestario, salvo situación de emergencia, previo la emisión de un informe técnico de la persona responsable de unidad financiera.

24. Sobre la reducción de créditos:

(a) El art. 261 del COOTAD indica: «[s]i en el curso del ejercicio financiero se comprobare que los ingresos efectivos tienden a ser inferiores a las cantidades asignadas en el presupuesto el legislativo del gobierno autónomo descentralizado, a petición del ejecutivo, y previo informe de la persona responsable de la unidad financiera, resolverá la reducción de las partidas de egresos que se estime convenientes, para mantener el equilibrio presupuestario»; y,

(b) De acuerdo con el art. 262 del COOTAD, para efectuar las reducciones de créditos, el ejecutivo del GAD, consultará a los responsables de los programas o subprogramas afectados con la medida, sobre las partidas que al disminuirse, afecten menos al adecuado desarrollo de la actividades programadas.

25. Con ese contexto, las reformas que podrían efectuarse al presupuesto general del GAD DMQ deberían ser de alguna de las tres clases mencionadas. En específico, en relación con Requerimiento, por pertenecer a dos áreas distintas del presupuesto general del GAD DMQ la coordinación territorial y participación ciudadana y el desarrollo productivo y competitividad, para que se factible la utilización de fondos de una de ellas a favor de la otra para una priorización de gastos, previamente debería efectuarse un traspaso de créditos con los requisitos previstos en el régimen jurídico aplicable.

26. En el caso, para efectuar un traspaso de créditos, en caso de estimarse, se debería recabar los informes técnicos y demás que permitan sustentar la formación de la voluntad administrativa y se seguiría por los órganos competentes, en específico, el procedimiento establecido para el caso de áreas diferentes del presupuesto general del GAD DMQ, con las autorizaciones que correspondan.

5. Conclusiones

27. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al requerimiento, concluye lo siguiente:

- El presupuesto del GAD DMQ se rige primordialmente por los principios de: (i) de unidad presupuestaria; (ii) universalidad y (iii) especialización;
- El presupuesto de los GAD se encuentra regulado, en específico, en el Capítulo VII del Título VI del COOTAD. En concordancia con ello, el art. 112 del COPFP indica

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1811-O

Quito, D.M., 05 de agosto de 2020

que las proformas presupuestarias de las entidades sometidas a sus normas que no estén incluidas en el Presupuesto General del Estado, serán aprobadas conforme a la legislación aplicable;

- La priorización de recursos para diferentes actividades se efectuará en base a los informes técnicos y demás actos de simple administración que sustenten la voluntad administrativa, siendo factible que ellas se efectúen cuando cumplan con el régimen jurídico aplicable a favor de la productividad en el ámbito local, cuando se cuente con la certificación presupuestaria de disponibilidad de fondos de acuerdo a la determinación de las autoridades competentes;
- Los gastos relacionados con la coordinación territorial y participación ciudadana se encuentran en un área distinta a los de desarrollo productivo y competitividad; y,
- Previamente a que las autoridades competentes, de acuerdo con el régimen jurídico aplicable, determinen la utilización fondos del sector de coordinación territorial y participación ciudadana a favor del sector de desarrollo productivo y competitividad, se debería efectuar un traspaso de créditos con los requisitos previstos en el régimen jurídico aplicable.

28. Este informe no se refiere a asuntos de orden técnico, sobre los cuales se pronunciarán lo órganos competentes del GAD DMQ.

29. Suscribo en la calidad invocada.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi
SUBPROCURADOR METROPOLITANO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-2405-O

Anexos:

- resolución-015_.pdf

Copia:

Señor Abogado
Fernando Mauricio Morales Enriquez
Concejal Metropolitano

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-1811-O

Quito, D.M., 05 de agosto de 2020