

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2856-O

Quito, D.M., 22 de septiembre de 2021

**Asunto:** Ejercicio Económico 2021 - Procuraduría Metropolitana

Señor Abogado  
Isaac Samuel Byun Olivo  
**Secretario General del Concejo (E)**  
**GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**  
En su Despacho

De mi consideración:

En atención al Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-3774-O de 09 de septiembre de 2021 *“en el marco del análisis de la reforma al Presupuesto Municipal para el ejercicio económico 2021, se solicita a la Procuraduría Metropolitana, remita un informe jurídico respecto a las posibles transferencias presupuestarias de recursos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales.”*

A continuación, presento el siguiente Informe Jurídico, en los siguientes términos:

#### **I. Competencia:**

Emito el informe con fundamento en lo previsto en el artículo 11 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; la Resolución A-005, del Alcalde Metropolitano de 20 mayo de 2019; y, el oficio Nro. 0000026 de 05 de febrero de 2021 de la Procuraduría Metropolitana.

#### **II. Ámbito y objeto:**

El objeto de este Informe es expresar el criterio de la Procuraduría Metropolitana en relación con las *“transferencias presupuestarias de recursos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales”*.

a) Para atender el requerimiento de la Comisión de Codificación Legislativa, el presente Informe se refiere a dos aspectos: (i) legalidad de la transferencia de recursos y (ii) pertinencia de dicha transferencia;

b) Este criterio tiene una naturaleza meramente informativa, de conformidad con el ámbito de aplicación y registro previstos en el art.1 letra c) de la resolución A-005, del Alcalde Metropolitano.

#### **III. Marco para el análisis jurídico:**

De conformidad con los antecedentes del requerimiento, la necesidad de pronunciamiento de la Procuraduría Metropolitana respecto de las posibles transferencias presupuestarias de recursos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales, es necesario identificar el marco normativo:

##### **a) Constitución de la República del Ecuador.**

En su artículo 3, número 6, se determina como deber primordial del Estado promover el desarrollo equitativo y solidario del territorio nacional, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomía y descentralización.

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2856-O**

**Quito, D.M., 22 de septiembre de 2021**

De igual manera, el artículo 238 de la Constitución en cuanto a la autonomía dispone que los Gobiernos Autónomos Descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

Así mismo el artículo 254 determina que el Alcalde Metropolitano es la máxima autoridad administrativa del Concejo del Distrito Metropolitano, como también menciona que los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado.

El artículo 260 señala que el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de los servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.

#### **b) Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.**

El artículo 3 establece los principios por los que se regirá el ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados, entre ellos el de solidaridad que se refiere a que todos los niveles de gobierno tienen como obligación compartida la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo de las distintas circunscripciones territoriales, en el marco del respeto de la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos.

En el artículo 4, se reconoce al principio de eficiencia, mismo que dispone que las actuaciones administrativas aplicarán las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas, prohibiendo las dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales.

Los artículos 63 y 83, señalan que los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales y de los distritos metropolitanos, son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, para el ejercicio de las funciones y competencias que les corresponden.

El artículo 65 determina, entre las competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural: a) *“Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal (...);”*; así como en la letra e), prevé: *“gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno”*;

A su vez, el artículo 172 señala: *“Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales se beneficiarán de ingresos propios y de ingresos delegados de los otros niveles de gobiernos”*.

#### **c) Código Orgánico Administrativo.**

El artículo 11 determina el principio de planificación que implica que las actuaciones administrativas se llevan a cabo sobre la base de la definición de objetivos, ordenación de recursos, determinación de métodos y mecanismos de organización.

El artículo 26 contempla al principio de corresponsabilidad y complementariedad, disponiendo que todas las administraciones tienen responsabilidad compartida y gestionarán de manera complementaria, en el marco de sus propias competencias, las actuaciones necesarias para hacer efectivo el goce y ejercicio de derechos de las personas y el cumplimiento de los objetivos del buen vivir.

El artículo 28 determina como principio de colaboración, que las administraciones trabajarán de manera coordinada, complementaria y prestandose auxilio mutuo. Acordarán mecanismos de coordinación para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos. De igual forma la asistencia requerida solo podrá negarse cuando la administración pública de la que se solicita no esté expresamente facultada para prestarla, no

**Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2856-O**

**Quito, D.M., 22 de septiembre de 2021**

disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causaría un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones. Las administraciones podrán colaborar para aquellas ejecuciones de sus actos que deban realizarse fuera de sus respectivos ámbitos territoriales de competencia. En las relaciones entre las distintas administraciones públicas, el contenido del deber de colaboración se desarrolla a través de los instrumentos y procedimientos, que de manera común y voluntaria, establezcan entre ellas.

El art. 11 determina el Principio de planificación que implica que las actuaciones administrativas se llevan a cabo sobre la base de la definición de objetivos, ordenación de recursos, determinación de métodos y mecanismos de organización.

**d) Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.**

Según el artículo 60, respecto de la priorización de programas y proyectos de inversión menciona que los planes de inversión de las instituciones del Estado Central, de las Empresas Públicas, Seguridad Social y Gobiernos Autónomos Descentralizados deben garantizar y observar, por cada entidad los techos institucionales respectivos y una eficiente calidad del gasto contribuyendo de esta forma a la reducción de las desigualdades y la garantía de derechos.

**e) Ley Orgánica de Empresas Públicas.**

El artículo 4, provee una definición de empresas públicas, precisando que son entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión.

**f) Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.**

En el artículo 186 se determina el objeto principal de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas entre los cuales señala el de prestar servicios públicos a través de infraestructura a su cargo y las demás actividades operativas y de prestación de servicios relativas a las competencias que le corresponden al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, en el ámbito de la movilidad y ejecución de obras públicas.

**g) Resolución A-009-2013, de 23 de agosto de 2013.**

Mediante este instrumento normativo, se Resolvió en su artículo único: *“Disponer a los funcionarios a los que se les haya delegado la atribución de suscribir a nombre y representación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, convenios interinstitucionales de cooperación el cumplimiento obligatorio de la Guía que regula el procedimiento para la Suscripción, Registro, Seguimiento y Custodia de Convenios del MDMQ”.*

**h) Guía que regula el procedimiento para la Suscripción, Registro, Seguimiento y Custodia de Convenios.**

En el apartado de anexos 1 se establecen las cláusulas estándar para la elaboración de convenios; en el numeral 8 que se refiere a la Administración, supervisión y fiscalización del Convenio, se determina que en cumplimiento a la recomendación de la Contraloría General del Estado emitida mediante informe No. DIAPA-0004-2011, en todo convenio se deberá determinar quién realizará la Supervisión, Administración y Fiscalización del mismo.

**IV. Análisis y criterio jurídico:**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 3,6 y 238 de la Constitución, que permiten a los Gobiernos

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2856-O

Quito, D.M., 22 de septiembre de 2021

Autónomos Descentralizados (GAD) actuar con autonomía tanto administrativa como financiera, fomentando de esta manera un fortalecimiento de la descentralización y en consecuencia un desarrollo equitativo.

Una vez proporcionado el sustrato constitucional en el cual se enmarcan las actuaciones de los GAD, es necesario observar la normativa seccional aplicable, misma que a su vez se encuentra articulada con la normativa mencionada en el apartado anterior.

En este sentido resulta importante considerar la competencia de carácter exclusivo que poseen los GAD parroquiales rurales para planificar con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal. Facultad contenida en el artículo 75 letra a) y e) del COOTAD, en la letra e), en el cual se determina la facultad que tienen los GAD parroquiales rurales para gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno, para el caso que nos ocupa estos recursos se transferirían por parte de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas.

En adición, debe resaltarse que, de acuerdo con el oficio CONAGOPARE-P-LB-265-2021 de 27 de agosto de 2021, los recursos se utilizarán para atender necesidades de servicios e infraestructura en 33 parroquias rurales de Quito, lo cual, se corrobora en detalle a través de una matriz (de excel) adjunta al oficio en cuestión, en la cual se expone la correspondencia de la ejecución presupuestaria de la mencionada transferencia, de acuerdo con: (i) parroquia, (ii) tipo de obra a ejecutarse, (iii) ubicación del proyecto, (iv) monto estimado, (v) la existencia de estudios definitivos, y (vi) la competencia. Vista la matriz, se observa que las obras a llevar cabo coinciden con el objeto social de la EPMMOP, lo cual es favorable en cuanto a seguimiento y control de la ejecución del presupuesto a asignar por parte de la EP, y su facultad para realizar este movimiento financiero.

Por otra parte, según el Art. 60 del COPFP, los programas y proyectos de inversión tienen el carácter de prioritarios, indicando que los planes de las Empresas Públicas, y Gobiernos Autónomos Descentralizados, deben garantizar y observar, por cada entidad los techos institucionales respectivos, de lo cual se desprende que, al realizar esta transferencia de recursos la EPMMOP hacia los GAD parroquiales se estaría buscando una eficiente calidad del gasto, contribuyendo de esta forma a la reducción de las desigualdades y la garantía de derechos.

En cuanto a las empresas públicas la LOEP en su artículo 4, se indica que estarán **dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión**. De lo cual se desprende la autonomía que poseen para actuar en el ámbito de sus competencias.

Así también es necesario atender a lo mencionado en el número 1, artículo 9 de la ley ibidem, que señala en lo principal como atribución del Directorio establecer las políticas y metas de la Empresa, en concordancia con las políticas nacionales, regionales, provinciales o locales formuladas por los órganos competentes y evaluar su cumplimiento.

De lo expuesto se colige que, en virtud de los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración, de eficiencia, de corresponsabilidad complementaria y colaboración, recogidos en la normativa mencionada en el presente informe, se busca la eficiencia en la calidad del gasto en observancia de un desarrollo equitativo de las distintas circunscripciones territoriales; por lo cual, el marco legal posibilita una transferencia de recursos desde la EPMMOP de manera coordinada con los GAD parroquiales en virtud la autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión de la que se encuentra dotada la empresa pública conforme lo señala la LOEP en su artículo 4.

Para llevar a cabo lo ejecutado y en virtud de lo estableció por el artículo 28 del COA, es recomendable que esta transferencia se instrumente por medio de la celebración de un convenio entre la EPMMOP y los GAD parroquiales, respectivos en los cuales estos últimos se obliguen a comprometer los recursos en el año en curso,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2856-O

Quito, D.M., 22 de septiembre de 2021

es decir dentro del 2021 y teniendo en cuenta los techos institucionales respectivos conforme lo establece el artículo 60 del COPFP.

La celebración de dicho convenio deberá atender a lo dispuesto en la Resolución A-009-2013 la cual dispone a los funcionarios a los que se les haya delegado la atribución de suscribir a nombre y representación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, convenios interinstitucionales de cooperación el cumplimiento obligatorio de la Guía que regula el procedimiento para la Suscripción, Registro, Seguimiento y Custodia de Convenios del MDMQ.

En complemento a lo acotado, se deberán considerar las disposiciones de la **Guía que regula el procedimiento para la Suscripción, Registro, Seguimiento y Custodia de Convenios** con especial atención en lo dispuesto en el anexo 1 en el que se establecen las cláusulas estándar para la elaboración de convenios; así como el numeral 8 que se refiere a la administración, supervisión y fiscalización del Convenio, señalando que -en cumplimiento a la recomendación de la Contraloría General del Estado emitida mediante informe No. DIAPA-0004-2011- en todo convenio se deberá determinar quién realizará la Supervisión, Administración y Fiscalización del mismo a efectos de realizar un adecuado control en los aspectos mencionados.

Como ha quedado anotado, de acuerdo con la petición realizada en el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2021-3774-O de 09 de septiembre de 2021, cumpliendo con las potestades establecidas en la resolución A-005 de 20 de mayo de 2019, suscrita por el Alcalde Metropolitano, se hace un análisis jurídico, de dicha petición y se deja constancia de que el presente no tiene el carácter de vinculante.

En cuanto a la pertinencia, conforme a lo determinado en el artículo 9 de la LOEP, le corresponde a la EPMMOP pronunciarse al respecto, ya que la EP podrá ejecutar los planes y proyectos previstos, en apego a la normativa legal para alcanzar sus objetivos institucionales.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Mgs. Gustavo Marcelo Silva Cajas  
**SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL**

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2021-3774-O

Anexos:

- Calificación.pdf
- proyecto\_de\_ordenanza.docx
- anexo\_1\_ok.xlsx
- anexo\_2\_ok.xlsx
- GADDMQ-DMF-2021-0935-O.pdf
- informe\_reforma\_presupuestaria\_2021.pdf
- 1gaddmq-dmrh-2021-01722-o.pdf
- 2actualizacion\_informe\_pth\_2021.pdf
- anteproyecto\_reforma\_poa\_2021.pdf

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2021-2856-O

Quito, D.M., 22 de septiembre de 2021

- gaddmq-sgp-2021-0604-o.pdf
- GADDMQ-AG-2021-1080-O.pdf
- GADDMQ-AM-2021-1366-OF.pdf
- MATRIZ DE OBRAS PARA INVERSIÓN GADS 10 MILLONES.xlsx
- oficio CONAGOPARE-P-LB-265-2021.pdf

Copia:

Señor Abogado  
Eduardo Hussein Del Pozo Fierro  
**Concejal Metropolitano**

Señorita Abogada  
Hillary Patricia Herrera Aviles  
**Gestión de Comisiones**

| Acción                                       | Siglas Responsable | Siglas Unidad | Fecha      | Sumilla |
|--|--------------------|---------------|------------|---------|
| Elaborado por: Jose Israel Castro Villamagua | jicv               | PM-ASE        | 2021-09-22 |         |
| Aprobado por: Gustavo Marcelo Silva Cajas    | gmse               | PM-ASE        | 2021-09-22 |         |

