

**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0378-M**

**Quito, D.M., 18 de noviembre de 2021**

**PARA:** Sr. Abg. Isaac Samuel Byun Olivo  
**Prosecretario General del Concejo**

**ASUNTO:** Informe jurídico al proyecto de Ordenanza que aprueba el Presupuesto General del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito para el ejercicio económico 2022.

De mi consideración:

Por delegación del señor Procurador Metropolitano contenida en Oficio No. 005/SV de 19 de octubre de 2021, doy respuesta al Oficio No. GADDMQ-SGCM-2021-5223-O de 17 de noviembre de 2021, suscrito por el abogado Isaac Samuel Byun Olivo, Prosecretario General del Concejo, con el que solicita a esta Procuraduría Metropolitana informe jurídico respecto del proyecto de Ordenanza que aprueba el Presupuesto General del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito para el ejercicio económico 2022.

Sobre el particular me permito manifestar lo siguiente:

**ANTECEDENTES.-**

Mediante Oficio No. GADDMQ-DMF-2021-1219-O de 20 de octubre de 2021, la señora Directora Metropolitana Financiera (E) remite a la Administración General la proyección de ingresos y estimación de gastos, acotando que: *“(…) es necesario señalar que las cifras presentadas en este documento deberán ser consideradas como preliminares, por cuanto podrían presentarse fuentes de financiamiento, originadas en los anticipos de las obras que se encuentran en ejecución y cuya terminación está prevista para el próximo ejercicio, así también aportes de la comunidad para obras de participación ciudadana y otros conceptos que puedan agregarse, y representan financiamiento adicional para un destino específico”*.

Mediante Oficio No. GADDMQ-SGP-2021-0814-O de 20 de octubre de 2021, la señora Secretaria General de Planificación remite a la Administración General el Anteproyecto de POA 2022 de acuerdo a las propuestas planteadas por los sectores y conforme a la última estimación de ingresos recibida.

Mediante Oficio No. GADDMQ-SGP-2021-0816-O de 20 de octubre de 2021, la señora Secretaria General de Planificación remite a la Administración General el Anteproyecto de POA 2022 actualizado sobre la base de la información remitida por la Secretaría de Movilidad respecto del Proyecto Primera Línea del Metro de Quito.

Mediante Oficio No. GADDMQ-AG-2021-1279-O de 20 de octubre de 2021, la señora Administradora General solicita al señor Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito textualmente: *“3. Sobre la base legal citada señor Alcalde, me permito remitir a su Autoridad el informe técnico de proforma presupuestaria para el ejercicio fiscal del año 2022 contenido en Oficio No. GADDMQ-DMF-2021-1219-O, emitido por la Dirección Metropolitana Financiera, el anteproyecto remitido por Secretaría General de Planificación y el respectivo proyecto de Ordenanza Municipal con la cual se aprobaría el presupuesto para el ejercicio 2022.*

*4. En el orden de lo anotado, pongo comedidamente señor Alcalde a su consideración los insumos técnicos y legales indicados a fin de continuar con el respectivo proceso determinado en normativa legal citada, mismos que incluyen la liquidación del ejercicio 2020 presentada por el anterior Administrador General y que es parte integrante del procedimiento establecido en el artículo 242 del COOTAD.*

*5. Así mismo, señor Alcalde, en cuanto al procedimiento determinado comunico que esta Administración General, así como la Secretaría General de Planificación, brindarán la información técnica que sea requerida*

## Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0378-M

Quito, D.M., 18 de noviembre de 2021

*para el éxito del procedimiento ante el órgano legislativo.*

6. Finalmente señor Alcalde, conforme lo determina el artículo 242 del COOTAD y como es de su conocimiento, una vez que, se lleve a cabo la Asamblea de Quito, el resultado de la misma deberá ser incorporado en el proyecto normativo que me permito remitir y deberá ser puesto en conocimiento del Concejo Metropolitano de Quito, conjuntamente con los documentos que anexo, hasta el 31 de octubre de 2021. (Se adjunta CD).

Con fecha 28 de Octubre de 2021 tuvo lugar la Sesión No. 011 Extraordinaria de la Asamblea del Distrito Metropolitano de Quito, cuyo segundo punto del orden del día era el “Conocimiento del anteproyecto de presupuesto general del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito para el ejercicio económico 2022; y, resolución respecto de su conformidad con las prioridades de inversión definidas en dicho instrumento, en cumplimiento con los artículos 241 y 245 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”. Luego de la presentación por parte de la Administración General y la discusión y contenido del anteproyecto del presupuesto general para el ejercicio económico 2022, el señor Óscar Angulo, miembro de la Asamblea del Distrito Metropolitano de Quito, mocionó dar por conocido el precitado anteproyecto, moción que fue aprobada existiendo el quórum legal y reglamentario, con 53 votos favorables. El Acta se encuentra suscrita por el señor Alcalde del Distrito Metropolitano y por el abogado Samuel Byun Olivo, Secretario General de la Asamblea del Distrito Metropolitano de Quito (S).

La resolución descrita en el párrafo precedente ha sido notificada a la Alcaldía Metropolitana, Concejo Metropolitano, Administración General, Procuraduría Metropolitana, Secretaría General de Planificación y Secretaría General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana, con Resolución No. 002-ADMQ-2021 de 28 de octubre de 2021.

Entre la documentación aparejada para la emisión del presente informe, se encuentra además el proyecto de ordenanza, el Informe de Liquidación Presupuestaria 2020 y el Informe de Ejecución Presupuestaria Primer Semestre del año 2021, los dos últimos elaborados por la Administración General y la Dirección Metropolitana Financiera.

Mediante Oficio No. GADDMQ-AM-2021-1730-OF de 29 de octubre de 2021, el señor Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito informa que asume la iniciativa legislativa para el tratamiento del proyecto de ORDENANZA QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2022.

### BASE LEGAL

#### Constitución de la República

“Art. 238.- 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. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”.

“Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.

**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0378-M**

**Quito, D.M., 18 de noviembre de 2021**

*Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales”.*

*“Art. 286.- Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes.*

*Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes”.*

*“Art. 287.- Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley”.*

**Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas («COPFP»);**

*“Art. 77.- Presupuesto General del Estado.- El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen las diferentes funciones del Estado. No se consideran parte del Presupuesto General del Estado, los ingresos y egresos pertenecientes a la Seguridad Social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados”.* (Lo subrayado me pertenece)

*“Art. 99.- Universalidad de recursos.- Los recursos que por cualquier concepto obtengan, recauden o reciban las entidades y organismos que conforman el Presupuesto General del Estado son recursos públicos, por lo que su uso no podrá ser determinado directamente por aquellas entidades u organismos, a excepción de los recursos fiscales generados por las instituciones, los mismos que tendrán una reglamentación específica.*

*Las preasignaciones constitucionales deberán constar cada año de manera obligatoria como asignaciones de gasto en el Presupuesto General del Estado.*

*El Estado garantizará la entrega oportuna de las asignaciones específicas de ingresos permanentes y no permanentes para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de conformidad con el artículo 298 de la Constitución. El ente rector de las Finanzas Públicas, en casos de fuerza mayor, podrá anticipar las transferencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, dentro del mismo ejercicio fiscal, de acuerdo al Reglamento de éste código”.*

**Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización COOTAD**

*“Art. 86.- Concejo Metropolitano.- El concejo metropolitano es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado del distrito metropolitano. Estará integrado por los concejales o concejalas elegidos por votación popular de conformidad con previsto en la Ley de la materia electoral. El alcalde o alcaldesa metropolitana lo presidirá con voto dirimente.*

*En la elección de concejales o concejalas metropolitanos se observará la proporcionalidad de la población urbana y rural prevista en la Constitución”.*

*“Art. 87.- Atribuciones del Concejo Metropolitano.- Al concejo metropolitano le corresponde:  
(...) f) Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo metropolitano, que deberá guardar concordancia con el plan metropolitano de desarrollo y de ordenamiento territorial y garantizar una participación ciudadana en la que estén representados los intereses colectivos del distrito en el marco de la*

## Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0378-M

Quito, D.M., 18 de noviembre de 2021

*Constitución y la ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas;*”

*“Art. 215.- Presupuesto.- El presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados se ajustará a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y autonomía.*

*El presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados deberá ser elaborado participativamente, de acuerdo con lo prescrito por la Constitución y la ley. Las inversiones presupuestarias se ajustarán a los planes de desarrollo de cada circunscripción, los mismos que serán territorializados para garantizar la equidad a su interior.*

*Todo programa o proyecto financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y plazos, al término del cual serán evaluados.*

*En el caso de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales se regirán por lo previsto en este capítulo, en todo lo que les sea aplicable y no se oponga a su estructura y fines”.*

*“Art. 241.- Participación ciudadana en la aprobación del anteproyecto de presupuesto.- El 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, y emitirá mediante resolución su conformidad con las prioridades de inversión definidas en dicho instrumento. La resolución de dicho organismo se adjuntará a la documentación que se remitirá conjuntamente con el anteproyecto de presupuesto al órgano legislativo local”.*

*“Art. 244.- Informe de la comisión de presupuesto.- La comisión respectiva del legislativo local estudiará el proyecto de presupuesto y sus antecedentes y emitirá su informe hasta el 20 de noviembre de cada año.*

*La comisión respectiva podrá sugerir cambios que no impliquen la necesidad de nuevo financiamiento, así como la supresión o reducción de gastos.*

*Si la comisión encargada del estudio del presupuesto no presentare su informe dentro del plazo señalado en el inciso primero de este artículo, el legislativo local entrará a conocer el proyecto del presupuesto presentado por el respectivo ejecutivo, sin esperar dicho informe”.*

*“Art. 245.- Aprobación.- El legislativo del gobierno autónomo descentralizado estudiará el proyecto de presupuesto, por programas y subprogramas y lo aprobará en dos sesiones hasta el 10 de diciembre de cada año, conjuntamente con el proyecto complementario de financiamiento, cuando corresponda. Si a la expiración de este plazo no lo hubiere aprobado, éste entrará en vigencia. El legislativo tiene la obligación de verificar que el proyecto presupuestario guarde coherencia con los objetivos y metas del plan de desarrollo y el de ordenamiento territorial respectivos.*

*La máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado y el jefe de la dirección financiera o el funcionario que corresponda, asistirán obligatoriamente a las sesiones del legislativo y de la comisión respectiva, para suministrar los datos e informaciones necesarias.*

*Los representantes ciudadanos de la asamblea territorial o del organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, podrán asistir a las sesiones del legislativo local y participarán en ellas mediante los mecanismos previstos en la Constitución y la ley”.*

*“Art. 246.- Limitaciones del legislativo.- El órgano legislativo del gobierno autónomo descentralizado no podrá aumentar la estimación de los ingresos de la proforma presupuestaria, salvo que se demuestre la existencia de ingresos no considerados en el cálculo respectivo”.*

## Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0378-M

Quito, D.M., 18 de noviembre de 2021

*“Art. 247.- Veto.- El ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado conocerá el proyecto aprobado por el legislativo y podrá oponer su veto hasta el 15 de diciembre cuando encuentre que las modificaciones introducidas en el proyecto por el legislativo local son ilegales o inconvenientes.*

*El órgano legislativo del gobierno autónomo descentralizado deberá pronunciarse sobre el veto del ejecutivo al proyecto de presupuesto, hasta el 20 de diciembre. Para rechazar el veto se requerirá la decisión de los dos tercios de los miembros del órgano legislativo.*

*Si a la expiración del plazo indicado en el inciso anterior el legislativo del gobierno autónomo descentralizado no se hubiere pronunciado sobre las observaciones de la máxima autoridad ejecutiva, éstas se entenderán aprobadas”.*

*“Art. 248.- Sanción.- Una vez aprobado el proyecto de presupuesto por el legislativo del gobierno autónomo descentralizado, la máxima autoridad del ejecutivo lo sancionará dentro del plazo de tres días y entrará en vigencia, indefectiblemente, a partir del primero de enero”.*

### **Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito**

*“Art. 8.- Le corresponde especialmente, al Concejo Metropolitano:*

*(...) 8) Aprobar el Presupuesto General de cada ejercicio económico de conformidad con la Ley de Régimen Municipal;”*

### **Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito**

*“Artículo 417.- Definición.- Es el proceso a través del cual la ciudadanía contribuye y forma parte del análisis, discusión y decisión respecto a un porcentaje del presupuesto municipal”.*

*“Artículo 418.- Características.- La elaboración y aprobación del presupuesto participativo zonal, deberá cumplir con los siguientes requisitos y características:*

- a. En la asamblea parroquial se priorizará el destino de los presupuestos participativos en la ejecución de obras, programas o proyectos;*
  - b. El monto de los presupuestos, priorizados por la ciudadanía, no podrá ser inferior al 60% del presupuesto zonal de inversión que se destinará a la ejecución de obra pública, programas y proyectos sociales;*
  - c. Las prioridades de gasto de inversión de la administración zonal se establecerán en función de los lineamientos del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial;*
  - d. Las deliberaciones de prioridades de gasto de inversión en la administración zonal serán públicas y los participantes buscarán llegar a acuerdos sobre las mismas;*
  - e. Las obras priorizadas en territorios comunales se ejecutarán previa suscripción de un convenio entre el Municipio y el cabildo comunal; y,*
  - f. Su implementación, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, será para el presupuesto del año inmediato siguiente.*
- La Secretaría encargada de la participación ciudadana definirá la metodología y elaborará el instructivo de aplicación de presupuestos participativos”.*

### **ANÁLISIS**

De las normas contenidas en la Constitución, encontramos consagrado en el artículo 238 el principio de autonomía política, administrativa y financiera de la que gozan los gobiernos autónomos descentralizados.

## Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0378-M

Quito, D.M., 18 de noviembre de 2021

De igual manera, en el artículo 240 se consagra la facultad del Concejo Metropolitano para legislar y fiscalizar, principio que a su vez, lo recoge el artículo 86 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización COOTAD.

Los artículos 286 y 287 de la Constitución, establecen que las finanzas públicas se deben conducir en forma sostenible, responsable y transparente, procurando la estabilidad económica.

De otro lado, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, determina con toda claridad en su artículo 77 que los ingresos y egresos pertenecientes a los gobiernos autónomos descentralizados no se consideran parte del Presupuesto General del Estado, disposición que guarda coherencia con el principio de autonomía de los GADs.

La competencia del Concejo Metropolitano de Quito para conocer y aprobar el presupuesto se encuentra contemplada en el artículo 87, literal f) del COOTAD, disposición concordante con el artículo 8, numeral 8 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano.

El procedimiento para la formulación y aprobación del presupuesto del GAD del Distrito Metropolitano de Quito se encuentran descritos en los artículos 215 y siguientes del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización COOTAD.

El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en sus artículos 417 y siguientes regula lo relacionado con los presupuestos participativos y el procedimiento que se debe observar para su consideración.

De la documentación remitida para la emisión del presente informe, constan los documentos e informes generados por la Administración General, Secretaría General de Planificación y Dirección Metropolitana Financiera, dentro del proceso de formulación del Presupuesto General del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito para el ejercicio económico 2022, detallados en el acápite de Antecedentes del presente informe.

En lo que respecta al proyecto de ordenanza, esta Procuraduría Metropolitana recomienda incorporar dentro de los considerandos el artículo 238 de la Constitución de la República, que consagra el principio de autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados.

Es pertinente también que se incorpore como uno de los considerandos la disposición contenida en el artículo 77 y 99 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que establecen que los ingresos y egresos de los GADs no forman parte del Presupuesto General del Estado, así como la garantía de transferencia de recursos por parte del Gobierno Nacional a los GADs.

De los antecedentes descritos en el presente informe, se encuentra que se ha observado el procedimiento establecido en la ley para la formulación del presupuesto correspondiente al ejercicio económico 2022, hasta el momento en que se halla para conocimiento e informe de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación.

### CRITERIO

Por los antecedentes, base legal y análisis expuestos en el presente informe, la Procuraduría Metropolitana no encuentra impedimento legal de ningún orden para que la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación eleve al Concejo Metropolitano de Quito el informe correspondiente para conocimiento y aprobación de la Ordenanza que aprueba el Presupuesto General del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito para el ejercicio económico 2022.

Al efecto, la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación deberá contar previamente con los informes

**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2021-0378-M**

**Quito, D.M., 18 de noviembre de 2021**

técnicos y económicos emitidos por la Administración General y la Secretaría General de Planificación.

En el proyecto de ordenanza que adjunto al presente informe se han incorporado los considerandos que se recomienda.

El presente informe no se pronuncia sobre aspectos técnicos o económicos, por no ser de su competencia.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Dr. Galo Fabian Torres Gallegos  
**SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL**

Referencias:  
- GADDMQ-SGCM-2021-5223-O

Anexos:  
- proyecto\_ordenanza\_proforma\_2022.docx

Copia:  
Sr. Abg. Eduardo Hussein Del Pozo Fierro  
**Concejal Metropolitano**  
  
Sr. Mgs. Freddy Wladimir Erazo Costa  
**Administrador General del Gad del Distrito Metropolitano de Quito**  
  
Sra. Lcda. Nadia Raquel Ruiz Maldonado  
**Secretaria General de Planificación**  
  
Sr. Mgs. Sandro Vinicio Vallejo Aristizabal  
**Procurador Metropolitano**  
  
Sr. Abg. Pablo Antonio Santillan Paredes  
**Secretario General del Concejo Metropolitano**  
  
Srta. Abg. Hillary Patricia Herrera Aviles  
**Gestión de Comisiones**

