

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3156-O

Quito, D.M., 02 de diciembre de 2020

Asunto: Informe en relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2019-4311-O

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

De mi consideración:

En relación con el oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2019-4311-O, de 1 de diciembre de 2020, a requerimiento del Presidente de la Comisión de Presupuesto Finanzas y Tributación (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 letra c) del art. 13 de la Resolución C 074, de 08 de marzo de 2016 (la «Resolución»); 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 al siguiente asunto («Requerimiento»): «[...] respecto del tratamiento del proyecto de “Ordenanza que aprueba el Presupuesto General del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito para el ejercicio económico 2021.” conforme a lo solicitado en la sesión extraordinaria de la Comisión celebrada el 1 de diciembre del 2010, solicito se emita un informe jurídico sobre el proyecto en referencia, el cual, deberá referirse de manera puntual a la disposición general segunda del proyecto».

3. En atención al Requerimiento, este Informe se refiere a la propuesta de disposición general segunda prevista en el proyecto de «Ordenanza que aprueba el Presupuesto General del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito para el ejercicio económico 2021» (el «Proyecto»). Por ende, este Informe, no se refiere a asuntos distintos a los señalados en el Requerimiento y que fueron o serán materia del o los informes emitidos o que pueda emitir la Procuraduría Metropolitana, a petición de la Comisión.

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. La oportunidad, mérito y conveniencia en relación con el Proyecto corresponde al órgano legislativo.

5. Este Informe no se refiere a asuntos de orden técnico, específicamente, financieros, sobre los cuales se han pronunciado o pronunciarán los órganos competentes.

3. Marco para el análisis jurídico

6. Mediante oficio circular Nro. GADDMQ-AG-2020-0046-C, de 8 de octubre de 2020, la Administración General y la Secretaría General de Planificación emitieron directrices presupuestarias para la proforma presupuestaria y plan anual de contrataciones para el ejercicio económico 2021.

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3156-O

Quito, D.M., 02 de diciembre de 2020

7. La Dirección Metropolitana Financiera, por medio de oficio Nro. GADDMQ-DMF-2020-1006-O, emitió el informe técnico de proforma de presupuesto para el ejercicio económico 2021. En complemento, la Secretaría General de Planificación, mediante oficio Nro. GADDMQ-SGP-2020-0613-O, remitió a la Administración General el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio económico 2021.

8. La Administración General, por medio de oficio Nro. GADDMQ-AG-2020-0741-O, de 20 de octubre de 2020, remitió al Alcalde Metropolitano el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio económico 2021.

9. En la sesión Nro. 005 ordinaria de la Asamblea del Distrito Metropolitano de Quito, efectuada el 28 de octubre de 2020, en el segundo punto del orden previsto, se aprobó con 59 votos a favor la moción propuesta por la asambleísta Mónica Sandoval, cuyo texto específico es el siguiente: «[s]e acojan todas las observaciones presentadas por los miembros de la Asamblea del Distrito Metropolitano de Quito en relación con la proforma presupuestaria del ejercicio económico 2021 y emitir su conformidad con las prioridades de inversión fijadas en el anteproyecto del presupuesto de conformidad con el artículo 241 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD».

10. Por medio de oficio Nro. GADDMQ-AM-2020-1241-OF, de 31 de octubre de 2020, el Alcalde Metropolitano, en ejercicio de la competencia establecida en la letra h) del art. 90 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD»), remitió a la Secretaría General del Concejo el Proyecto.

11. La Secretaría General del Concejo, mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2020-3794-O, de 31 de octubre de 2019, indicó haber efectuado la revisión de los requisitos formales del Proyecto, y lo remitió al Presidente de la Comisión.

12. En la continuación de la sesión Nro. 107-ordinaria del Concejo Metropolitano, efectuada el jueves 26 de noviembre, se conoció en primer debate el Proyecto, y se efectuaron observaciones respecto a su contenido por parte de los señores concejales metropolitanos.

4. Análisis y criterio jurídico

13. Como ha quedado anotado, este Informe se acota en función del Requerimiento, y, por tanto, se refiere a la propuesta de disposición general segunda prevista en el Proyecto. A tal efecto se realizan las siguientes consideraciones:

14. *Primero*. El art. 90 letra h) del COOTAD, determina que el proyecto de presupuesto sea elaborado por el ejecutivo del GAD (Alcalde) y aprobado a través de una ordenanza por el Concejo Metropolitano. En efecto, la Administración General y la Secretaría General de Planificación, órganos administrativos del GAD DMQ, presentaron al señor Alcalde la proforma del presupuesto para el ejercicio económico 2021, quien la puso en conocimiento de la Asamblea del Distrito Metropolitano de Quito, y posteriormente, de conformidad con el régimen jurídico aplicable, la remitió para conocimiento y aprobación del Concejo Metropolitano.

15. El art. 218 del COOTAD, establece que el órgano legislativo y de fiscalización, aprobará el presupuesto general del respectivo GAD. En complemento, el art. 87 letra f) *ibídem*, establece como competencia de los Concejos Metropolitanos, la siguiente (énfasis añadido): «[a]l 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 Constitución y la ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas».

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3156-O

Quito, D.M., 02 de diciembre de 2020

16. Para el GAD DMQ, la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, en el núm. 8 del art. 8, determina (énfasis añadido): «[1]e corresponde especialmente, al Concejo Metropolitano: [...] 8) Aprobar el Presupuesto General de cada ejercicio económico [...]».

17. Con ese contexto, se puede informar que el órgano competente para la emisión de la Ordenanza que contendría el Presupuesto General del GAD DMQ para el ejercicio económico 2021, es el Concejo Metropolitano, tal como lo ha realizado en años anteriores al conocer y aprobar los presupuestos de los diferentes ejercicios económicos del GAD DMQ.

18. *Segundo.* La Sección IV del Capítulo III del Título VI de la Constitución, regula el Presupuesto General del Estado, indicando en el art. 293, que los GAD se someterán a las reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado.

19. Por su parte, el COOTAD, en el art. 240, establece que el proyecto de presupuesto será elaborado por la persona responsable de las finanzas sobre la base del cálculo de ingresos y de las previsiones de gasto, pudiendo ser presentado a consideración del ejecutivo de cada GAD hasta el 20 de octubre[1]. En complemento, el art. 242 del COOTAD, determina que la máxima autoridad de los GAD, con la asesoría de los responsables financiero y de planificación, presentará al órgano legislativo el proyecto de presupuesto hasta el 31 de octubre.

20. El art. 241 del COOTAD, señala que el presupuesto será conocido por la asamblea local o el organismo que en cada GAD se establezca como máxima instancia de representación previamente a su remisión a su órgano legislativo. En el caso específico del GAD DMQ:

- El Código Municipal, en su art. I.3.111, prevé a la Asamblea del Distrito Metropolitano de Quito como la máxima instancia de participación ciudadana en el DMQ; y,
- En la sesión Nro. 005 ordinaria de la Asamblea del Distrito Metropolitano de Quito, efectuada el 28 de octubre de 2020, se puso en conocimiento de la Asamblea del Distrito Metropolitano de Quito el proyecto de presupuesto para el ejercicio económico 2021.

21. *Tercero.* En adición a los requisitos generales previstos para la aprobación de una ordenanza en el art. 322 del COOTAD, la que contenga o apruebe un presupuesto diferente al del año en el que se eligen a sus autoridades ha considerar:

- Los tiempos establecidos en el COOTAD para la realización de diversas actuaciones dentro del procedimiento de formación de la ordenanza: (i) presentación hasta el 20 de octubre (art. 240 del COOTAD); (ii) remisión del proyecto definitivo de presupuesto por parte del ejecutivo del GAD al órgano legislativo hasta el 31 de octubre (art. 242 del COOTAD); (iii) remisión del informe de la comisión competente del GAD al órgano legislativo hasta el 20 de noviembre (art. 244 del COOTAD); (iv) aprobación en dos sesiones del órgano legislativo del GAD hasta el 10 de diciembre (art. 246 del COOTAD); y, (v) una vez aprobado el proyecto de presupuesto, la máxima autoridad del ejecutivo lo sancionará dentro del plazo de tres días;
- La particularidad en relación con el inicio de su vigencia, que por expresa disposición del art. 248 del COOTAD, es el primero de enero del año inmediato siguiente al de su tratamiento; y,
- La existencia de un procedimiento particular en la eventualidad de producirse el veto del proyecto de presupuesto (art. 247 del COOTAD).

22. *Cuarto.* El COOTAD prevé reglas particulares en relación con el presupuesto que deben ser consideradas por la Comisión y por el Concejo Metropolitano, a saber:

- De conformidad con el art. 246 del COOTAD, el órgano legislativo del GAD no podrá aumentar la estimación de los ingresos de la proforma presupuestaria, salvo en un único caso especial, que se demuestre la existencia de ingresos no considerados en el cálculo respectivo; y,

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3156-O

Quito, D.M., 02 de diciembre de 2020

- Según el art. 249 del COOTAD, no se aprobará el presupuesto si en el mismo no se asigna, por lo menos, el diez por ciento (10%) de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas para la atención a grupos de atención prioritaria[2].

23. *Quinto.* La disposición general segunda del Proyecto establece: «[...] [d]ebido a las consecuencias económicas derivadas de la pandemia producida por el COVID-19, para el presente ejercicio fiscal, no se aplicarán las asignaciones mínimas establecidas en el ordenamiento jurídico metropolitano para cada área del presupuesto institucional».

24. Una disposición como la prevista en el párrafo inmediato anterior buscaría solventar posibles contradicciones o antinomias que se pudieren generar al nivel de Ordenanzas Metropolitanas (Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito) y resoluciones dictadas por el Concejo Metropolitano en ejercicio de sus funciones y atribuciones con el presupuesto previsto para el ejercicio económico 2021, sin que ello de ninguna manera puede entenderse como una habilitación para incumplir las previsiones de asignaciones establecidas en normas de rango jerárquico superior, en especial, el COOTAD.

25. En efecto, la disposición general segunda del Proyecto, estaría limitada únicamente a las fuentes de su mismo o inferior rango jerárquico (art. 425 de la Constitución[3]), esto es, Ordenanzas Metropolitanas o resoluciones expedidas por el Concejo Metropolitano. La disposición general segunda del Proyecto, en específico, contiene una expresión del criterio cronológico de solución de contradicciones, que de acuerdo con su texto, se fundamenta, en las circunstancias de excepción devenidas de la pandemia producida por el SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19.

26. A modo ilustrativo, en la Ordenanza Metropolitana que se reformó el presupuesto del GAD DMQ para el ejercicio económico 2020, el Concejo Metropolitano, consideró útil la incorporación de una disposición similar de expresión del criterio cronológico.

27. Sin perjuicio de lo indicado, por técnica legislativa, en calidad de asesoría jurídica y con respeto a la regla de iniciativa legislativa prevista a favor de las autoridades de elección popular en la letra b) del art. 88 del COOTAD y en la letra d) del art. 90 *ibídem*, se considera oportuno modificar el texto específico de la disposición general segunda del Proyecto. Una forma podría ser la siguiente: «[...] Para el ejercicio económico 2021, debido a las consecuencias económicas producidas por la pandemia del SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19, se aplicarán para cada área del presupuesto institucional, únicamente las asignaciones previstas en la Constitución y leyes aplicables y no las establecidas en cuerpos normativos del mismo rango jerárquico de esta Ordenanza Metropolitana o de un rango inferior».

28. *Sexto.* Finalmente, por el contenido del Proyecto, corresponde a los entes y órganos especializados en cada materia, informar al Concejo Metropolitano sobre los asuntos técnicos, en especial, aquellos relacionados con la oportunidad, mérito y conveniencia de al menos:

- Los porcentajes de asignaciones previstos en la Constitución y leyes aplicables, en especial, el COOTAD; y,
- Las adecuaciones efectuadas en relación a los requerimientos efectuados por la Asamblea del Distrito Metropolitano de Quito y el Concejo Metropolitano en el primer debate del Proyecto.

5. Conclusiones y recomendaciones

29. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana, respecto al Requerimiento, concluye y, según el caso, recomienda lo siguiente:

- (a) El órgano legislativo del GAD DMQ es competente para conocer el Proyecto, según las consideraciones

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3156-O

Quito, D.M., 02 de diciembre de 2020

efectuadas en este informe;

(b) La aprobación del Proyecto, por ser una propuesta de ordenanza metropolitana, seguirá el procedimiento establecido en el art. 322 del COOTAD, las normas específicas del propio COOTAD en cuanto a términos y asignaciones, y, adicionalmente, en lo que le sea aplicable, el procedimiento establecido en la Resolución C-074, de 8 de marzo de 2016; y,

(c) La disposición general segunda del Proyecto, contiene una expresión del criterio cronológico ante eventuales contradicciones normativas. Según el Proyecto, el texto de esta disposición se fundamentaría en las circunstancias de excepción devenida de la pandemia producida por el SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19.

30. El presente Informe no se refiere al contenido y los aspectos de carácter técnico que, en razón de su competencia material, corresponden, de forma exclusiva, a la responsabilidad de los órganos técnicos correspondientes del GAD DMQ; tampoco se refiere a las determinaciones o decisiones, cuya evaluación de mérito, oportunidad y conveniencia, corresponden a otros órganos y dependencias de la Municipalidad.

[1] El Código Municipal en concordancia, en el art. I.2.9, encarga a la Administración General, Secretaría de Planificación y Dirección Metropolitana Financiera la asignación de los recursos necesarios para su inclusión en el anteproyecto que se realice cada año.

[2] La indicación del cumplimiento de esta disposición corresponde al órgano u órganos del GAD DMQ que elaboraron el Anteproyecto, es decir, a la Administración General y Secretaría General de Planificación.

[3] Constitución de la República, art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi
SUBPROCURADOR METROPOLITANO

Referencias:
- GADDMQ-SGCM-2020-4311-O

Anexos:
- Proyecto final proforma 2021 PD.pdf

Copia:
Señor Abogado
Eduardo Hussein Del Pozo Fierro
Concejal Metropolitano

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-3156-O

Quito, D.M., 02 de diciembre de 2020