

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2218-O

Quito, D.M., 07 de septiembre de 2020

Asunto: Informe en relación con los oficios Nros. GADDMQ-SGCM-2020-2986-O y GADDMQ-SGCM-2020-2990-O

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 los oficios Nros. GADDMQ-SGCM-2020-2986-O y GADDMQ-SGCM-2020-2990-O, de 1 de septiembre de 2020, a requerimiento 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 Resolución A-005, del Alcalde Metropolitano, de 20 de mayo de 2019; y, el oficio No. 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 (el «Requerimiento»): «[...] emita un informe jurídico sobre el tratamiento y plazos aplicados por la administración general respecto a la liquidación presupuestaria 2019».

3. En atención al Requerimiento, este Informe realiza una descripción del régimen jurídico aplicable a la liquidación presupuestaria de los presupuestos anuales de los gobiernos autónomos descentralizados («GAD o GADs»), en particular, del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito («GAD DMQ»).

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-2020-2218-O

Quito, D.M., 07 de septiembre de 2020

3. Marco para el análisis jurídico

5. El art. 240 de la Constitución de la República (la «Constitución») establece que los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tienen facultades legislativas (limitadas) en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

6. La Constitución, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD») y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas («COPFP»), regulan, en lo relevante, la formación y liquidación de los presupuestos anuales de los GADs.

7. El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (el «Código Municipal»), publicado en el Registro Oficial (Edición Especial) Nro. 902 de 7 de mayo de 2019, prevé en el Capítulo I, del Título I, del Libro I.1 las funciones y atribuciones de las comisiones del Concejo Metropolitano.

8. Por medio de Ordenanza Metropolitana Nro. PMU-001-2019, de 9 de septiembre de 2019, se aprobó el presupuesto general del GAD DMQ para el ejercicio económico del año 2019.

9. Mediante oficio Nro. GADDMQ-AG-2020-0068-O, de 31 de enero de 2020, la Administración General remitió a la Alcaldía Metropolitana el informe de liquidación del presupuesto del GAD DMQ correspondiente al ejercicio económico 2019.

10. La Jefa de despacho de Alcaldía Metropolitana, el 4 de febrero de 2020, puso en conocimiento de la Secretaría General del Concejo el oficio Nro. GADDMQ-AG-2020-0068-O, conforme se desprende del oficio Nro. GADDMQ-AM-2020-0935-OF, de 20 de agosto de 2020, del señor Alcalde Metropolitano.

11. Mediante oficio Nro. GADDMQ-AG-2020-0384-O, de 3 de julio de 2020, la Administración General consultó al señor presidente de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, el estado del proceso de liquidación de presupuesto.

12. Por medio de oficio Nro. GADDMQ-DC-EDP-2020-0098-O, de 6 de julio de 2020, el señor Concejel Eduardo del Pozo, Presidente de la Comisión, indicó al Administrador General lo siguiente: «[...] de la revisión de los expedientes formalmente ingresados a través del canal correspondiente que es la Secretaría General de Concejo, hemos constatado que no existe un oficio dirigido a la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación ni a su Presidencia. Con lo cual, solicito se remita un oficio correctamente

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2218-O

Quito, D.M., 07 de septiembre de 2020

dirigido a la Presidencia de la Comisión a través de la Secretaría General para que el tema se ponga en conocimiento de la Comisión conforme al orden de procesos que siguen las Comisiones del Cuerpo Edificio».

13. Por medio de oficio Nro. GADDMQ-AM-2020-0935-OF, de 20 de agosto de 2020, el señor Alcalde Metropolitano indicó y solicitó a la Secretaría General del Concejo: «[e]n atención a todo lo expuesto, y sin perjuicio de que la liquidación fue remitida el 4 de febrero de 2020 mediante el sistema SITRA, adjunto al presente oficio envío, a fin de que sea puesta en conocimiento de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, la liquidación de presupuesto correspondiente al ejercicio económico del año 2019, junto con los siguiente anexos: Ejecución y Liquidación Presupuestaria de Ingresos a nivel de Grupo de Ingresos; Ejecución y Liquidación Presupuestaria de Ingresos a nivel de Partida Presupuestaria; Cédula Presupuestaria de Ingresos Consolidada; Ejecución y Liquidación Presupuestaria de Gastos a nivel de Área/ Sector/ Dependencia; Ejecución y Liquidación Presupuestaria a nivel de Grupo de Gasto; Cédula Presupuestaria de Gastos Consolidada; Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento; Consolidación de la información financiera de Empresas públicas y Entes Adscritos».

4. Análisis y criterio jurídico

14. Como ha quedado anotado, este Informe se acota en razón del Requerimiento y realiza una descripción del régimen jurídico aplicable a la liquidación presupuestaria de los presupuestos anuales de los GADs, en particular, del GAD DMQ.

4.1. Consideraciones generales en relación con los presupuestos de los GADs

15. El Presupuesto General de los GADs, 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.

16. La Sección IV del Capítulo III del Título VI de la Constitución regula al Presupuesto 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.

17. 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)

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2218-O

Quito, D.M., 07 de septiembre de 2020

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.

18. 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.

19. Por su parte, 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 cuatrianual 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.

20. Específicamente, el COPFP respecto a los presupuestos de los GAD, 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 liquidación; (iv) endeudamiento público; (v) límites de endeudamiento.

21. En cambio, el COOTAD, establece las normas concretas para la aprobación de presupuestos de los GADs. En lo relevante:

- El art. 240, establece que el Anteproyecto debe ser elaborado por la persona responsable de las finanzas sobre la base del cálculo de ingresos y de las previsiones

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2218-O

Quito, D.M., 07 de septiembre de 2020

de gasto, pudiendo ser presentado a consideración del ejecutivo de cada GAD hasta el 20 de octubre. El Código Municipal, en concordancia con la norma legal, 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;

- El art. 241 del COOTAD, indica que el Anteproyecto debe ser 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, sobre el asunto específico se debe considerar lo siguiente. En ese sentido, el Código Municipal, en su art. I.3.111, establece a la Asamblea del Distrito Metropolitano de Quito como la máxima instancia de participación ciudadana en el DMQ; y,
- El art. 242 del COOTAD, establece 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.

4.2. En relación al régimen jurídico aplicable a la liquidación presupuestaria de los presupuestos anuales de los GADs, en particular, del GAD DMQ

22. El COPFP establece al Sistema Nacional de Finanzas Públicas («SINFIP») como un conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público deben realizar con objeto de gestionar en forma programa de los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas en la ley (art. 70 COPFP).

23. En ese sentido, se sujetan al SINFIP, todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los art. 225, 297 y 315 de la Constitución, en los términos previstos en el COPFP, sin perjuicio de la facultad de gestión autónomo de orden administrativo, económico, financiera, presupuestario y organizativo establecida en el régimen jurídico aplicable, en específico, para los GADS, la Constitución y el COOTAD.

24. En lo relevante, de acuerdo con el art. 71 del COPFP la rectoría del SINFIP la ejerce el Ministerio a cargo de las finanzas públicas; los objetos específicos y principios que lo guían se detallan en los art. 72[1] y 73[2] del COPFP; y, sus componentes se prevén en el 82[3] *ibídem*.

25. En específico sobre el Requerimiento, el componente presupuesto, de acuerdo con el art. 95 del COPFP, comprende las normas, técnicas, métodos y procedimientos vinculados a la previsión de ingresos, gastos y financiamiento para la provisión de bienes y servicios públicos a fin de cumplir las metas del Plan Nacional de Desarrollo y las

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2218-O

Quito, D.M., 07 de septiembre de 2020

políticas públicas.

26. En ese sentido, el art. 96 del COPFP prevé las etapas del ciclo presupuestario: (i) programación; (ii) formación; (iii) aprobación; (iv) ejecución; (v) evaluación y seguimiento; y, (vi) clausura y liquidación. Para el aseguramiento de la coordinación de procesos interinstitucionales en todas las fases del ciclo presupuestario, el ente rector emite lineamientos, que son referenciales para los GADs.

27. En relación a la etapa de clausura y liquidación (i) el art. 121 del COPFP señala que los presupuestos anuales del sector público se clausurarán el 31 de diciembre de cada año; y, (ii) el art. 122 COPFP, refiriéndose exclusivamente al presupuesto general del Estado, indica que la liquidación se efectúa hasta el 1 de marzo del año siguiente.

28. A nivel reglamentario, el Reglamento al COPFP, en el art. 129[4], establece que la liquidación presupuestaria de las instituciones que conforman el sector público se expedirá hasta el 31 de marzo del año siguiente fiscal, para lo que las entidades que no forman parte del presupuesto general del Estado, remitirán el acuerdo o resolución de liquidación al Ministerio de Economía y Finanzas, hasta el 30 de abril del siguiente ejercicio fiscal.

29. Por su parte, en relación a la liquidación, el COOTAD indica en (i) el art. 265[5] que, la unidad financiera del respectivo GAD procederá a la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior, hasta el 31 de enero; y, (ii) el art. 87 letra f que, el Concejo Metropolitano aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año anterior con las respectivas reformas.

4.3. En relación a la liquidación del presupuesto del ejercicio económico 2019 del GAD DMQ

30. Con ese contexto, en relación a la liquidación del presupuesto del GAD DMQ del ejercicio económico 2019 se debe considerar lo que sigue.

31. *Primero.* El art. 265 del COOTAD prevé que la liquidación del presupuesto del ejercicio económico anterior se realiza hasta el 31 de enero, mientras que el art. 129 del Reglamento COPFP, hasta el 31 de marzo, requiriendo la remisión del acuerdo o resolución de liquidación al Ministerio de Economía y Finanzas hasta el 30 de abril del siguiente ejercicio fiscal.

32. La remisión del acuerdo o resolución de liquidación del presupuesto del ejercicio económico terminado al ente rector de las finanzas se efectuaría para el registro que debe mantenerse razón del SINFIPI y la evaluación de sus objetivos de acuerdo al régimen

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2218-O

Quito, D.M., 07 de septiembre de 2020

jurídico aplicable.

33. Por la norma de la letra f del art. 87 del COOTAD, se entendería que el acuerdo o resolución de liquidación es la aprobación u observación que efectúa el Concejo Metropolitano a la liquidación presupuestaria del año anterior con sus respectivas reformas.

34. *Segundo.* De acuerdo con el oficio Nro. GADDMQ-AM-2020-0935-OF, de 20 de agosto de 2020, la Administración General remitió la liquidación presupuestaria el 31 de enero de 2020 a la Alcaldía Metropolitana.

35. El 4 de febrero de 2020 la Jefa de despacho de Alcaldía, puso en conocimiento de la Secretaría General del Concejo, el oficio Nro. GADDMQ-AG-2020-0068-O, conforme se indica en el oficio Nro. GADDMQ-AM-2020-0935-OF, de 20 de agosto de 2020, del señor Alcalde Metropolitano

36. A través de oficio Nro. GADDMQ-DC-EDP-2020-0098-O, de 6 de julio de 2020, el señor Concejal Eduardo del Pozo indicó al Administrador General lo siguiente: «[...] de la revisión de los expedientes formalmente ingresados a través del canal correspondiente que es la Secretaría General de Concejo, hemos constatado que no existe un oficio dirigido a la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación ni a su Presidencia. Con lo cual, solicito se remita un oficio correctamente dirigido a la Presidencia de la Comisión a través de la Secretaría General para que el tema se ponga en conocimiento de la Comisión conforme al orden de procesos que siguen las Comisiones del Cuerpo Edificio».

37. En relación con lo indicado, el Concejo Metropolitano no habría ejercitado la atribución prevista en la letra f del art. 87 del COOTAD hasta la presente fecha, sin que ello impida en forma alguna que lo pueda hacer actualmente.

38. *Tercero.* A modo ilustrativo, conforme se desprende de la resolución C-409 de 2018, el Concejo Metropolitano conoció la liquidación presupuestaria del ejercicio económico 2017 el 27 de diciembre de 2018, y resolvió negar la aprobación del Informe Nro. IC-2018-281 emitido por la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación.

39. El Informe IC-2018-281, en su dictamen indica: «[l]a Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, en sesión extraordinaria de 3 de septiembre de 2018, luego de analizar la documentación técnica que reposa en el expediente; y, con fundamento en los artículos 57 literales d) e i), 87 literales d) y g), y 323 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y, artículo 45 de la Ordenanza Metropolitana No. 003, emite DICTAMEN FAVORABLE para que el Concejo Metropolitano de Quito, conozca el expediente relacionado con la liquidación

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2218-O

Quito, D.M., 07 de septiembre de 2020

presupuestaria del presupuesto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito correspondiente al ejercicio económico del año 2017, teniendo cuenta que el conocimiento tardío del presente es responsabilidad de la admiración por la falta oportuna de gestión, mas no del Concejo Metropolitano de Quito».

40. La Procuraduría Metropolitana, a requerimiento de la Comisión emitió un Informe, indicando, en lo pertinente: «[d]e conformidad al art. 87, literal f) último inciso del COOTAD, se desprende que entre las atribuciones del Concejo Metropolitano consta la de aprobar u observar la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con sus respectivas reformas. No obstante, a diferencia del artículo 245 del Código Ibídem, que establece como plazo para la aprobación del proyecto de presupuesto hasta el 10 de diciembre de cada año, en el COOTAD no se contempla plazo alguno para que el Concejo Metropolitano proceda a la aprobación u observación de la liquidación presupuestaria del año anterior».

41. *Cuarto.* En particular para el GAD DMQ, la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, de conformidad al art. I.1.48 del Código Municipal tiene la función y atribución para estudiar e informar al Concejo Metropolitano de Quito sobre el proyecto de presupuesto para cada ejercicio económico anual, así como de sus reformas y liquidación, dentro de los plazos previstos en la ley.

5. Conclusiones

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

(a) El art. 265 del COOTAD prevé que la liquidación del presupuesto del ejercicio económico anterior se realiza hasta el 31 de enero por parte de la unidad a cargo de las finanzas, mientras que el art. 129 del Reglamento COPFP, hasta el 31 de marzo;

(b) El acuerdo o resolución de liquidación del presupuesto del ejercicio económico anterior, de acuerdo con el art. 129 del Reglamento COPFP, debe remitirse por las entidades que no forman parte del presupuesto general del Estado al Ministerio de Economía y Finanzas hasta el 30 de abril del siguiente ejercicio fiscal;

(c) De conformidad con la letra f del art. 87 del COOTAD, se entendería que el acuerdo o resolución de liquidación es la aprobación u observación que efectúa el Concejo Metropolitano a la liquidación presupuestaria del año anterior con sus respectivas reformas; y,

(d) El Concejo Metropolitano no habría ejercitado la atribución prevista en la letra f del

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2218-O

Quito, D.M., 07 de septiembre de 2020

art. 87 del COOTAD hasta la presente fecha, sin que ello impida en forma alguna que lo pueda hacer actualmente. En efecto, en el año 2018 conoció la liquidación presupuestaria del ejercicio económico 2017 el 27 de diciembre de 2018.

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

44. Suscribo en la calidad invocada.

[1] Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas: «Art. 72.- Objetivos específicos del SINFIP.- El SINFIP tendrá como objetivos específicos los siguientes: 1. La sostenibilidad, estabilidad y consistencia de la gestión de las finanzas públicas; 2. La efectividad de la recaudación de los ingresos públicos; 3. La efectividad, oportunidad y equidad de la asignación y/uso de los recursos públicos; 4. La sostenibilidad y legitimidad del endeudamiento público; 5. La efectividad y el manejo integrado de la liquidez de los recursos del sector público; 6. La gestión por resultados eficaz y eficiente; 7. La adecuada complementariedad en las interrelaciones entre las entidades y organismos del sector público y, entre éstas y el sector privado; y, 8. La transparencia de la información sobre las finanzas públicas».

[2] Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas: «Art. 73.- Principios del SINFIP.- Los principios del SINFIP son: legalidad, universalidad, unidad, plurianualidad, integralidad, oportunidad, efectividad, sostenibilidad, centralización normativa, desconcentración y descentralización operativas, participación, flexibilidad y transparencia».

[3] Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas: «Art. 82.- Componentes del SINFIP.- Se entiende por componentes del SINFIP, a cada conjunto de procesos necesarios para la organización y gestión del mismo. Los componentes son: política y programación fiscal, ingresos, presupuesto, endeudamiento público, contabilidad gubernamental y tesorería».

[4] Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas: «Art. 129.- Acuerdo de liquidación.- La liquidación presupuestaria de las instituciones que conforman el sector público se expedirá hasta el 31 de marzo del siguiente ejercicio fiscal. Para el caso de las entidades que no forman parte del Presupuesto General del Estado remitirán el acuerdo o resolución de liquidación al Ministerio de Economía y Finanzas, hasta el 30 de abril del siguiente ejercicio fiscal».

[5] Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización: «Art. 265.- Plazo de liquidación.- La unidad financiera o quien haga sus veces procederá a la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior, hasta el 31 de enero [...]».

Oficio Nro. GADDMQ-PM-2020-2218-O

Quito, D.M., 07 de septiembre de 2020

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Fernando Andre Rojas Yerovi
SUBPROCURADOR METROPOLITANO

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2020-2986-O

Anexos:

- ag-2020-0068-o__liquidacion_presupuestaria_2019-alcaldia.pdf
- anexo_1.pdf
- anexo_2.pdf
- GADDMQ-AM-2020-0935-OF.pdf
- GADDMQ-SGCM-2020-2872-O.pdf
- informe_de_liquidación_presupuestaia.pdf

Copia:

Señor Abogado
Eduardo Hussein Del Pozo Fierro
Concejal Metropolitano