

INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE

Nro. 054-2024

Quito, D.M., 30 de octubre de 2024

Proponente: Maria Fernanda Racines Corredores, Alcaldesa del Distrito Metropolitano de Quito (S).

Nombre del Proyecto: “ORDENANZA QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2025”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

1.1. Con Oficio Nro. GADDMQ-AG-2024-1103-O, de 30 de octubre de 2024, el Sr. Rossman Ramiro Camacho Carrion, Administrador General del GAD DMQ, remitió el Anteproyecto de Proforma Presupuestaria 2025.

1.2. Mediante oficio Nro. GADDMQ-AM-2024-2137-OF de 30 de octubre de 2024, la Mgs. Maria Fernanda Racines Corredores, Alcaldesa del Distrito Metropolitano de Quito, puso en conocimiento de la Secretaría General del Concejo Metropolitano el proyecto de “ORDENANZA QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2025”, con el fin de que se proceda con la calificación de la misma y el trámite correspondiente.

1.3. La Secretaría General del Concejo, puso en conocimiento de la Procuraduría Metropolitana, el texto y anexos del mencionado proyecto de Ordenanza, mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2024-3086-O de 30 de octubre de 2024.

1.4. Con estos antecedentes, la Procuraduría Metropolitana emite este “Informe Jurídico No Vinculante” en el cual se realiza el análisis de viabilidad jurídica del proyecto de ordenanza referido.

II. COMPETENCIA

La Subprocuraduría de Asesoría General es competente para emitir este Informe “No Vinculante”, dentro del procedimiento previsto en el artículo 67.57 de la Ordenanza Nro. 063-2023 que reformó el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en función de lo dispuesto en la Resolución Nro. ADMQ 004-2023 de 15 de mayo de 2023, emitida por el Alcalde Metropolitano; y, en concordancia con lo establecido en los artículos 49 y 69 numeral 1 del Código Orgánico Administrativo, y lo señalado en el artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito y, las atribuciones establecidas en el numeral 1.4.1.3.2. literal b) de la Resolución Nro. ADMQ 007-2024 emitida el 05 de febrero de 2024.

III. ELEMENTOS DEL PROYECTO DE ORDENANZA

El artículo 67.55 del Código Municipal señala como requisitos de los proyectos de ordenanzas: (i) exposición de motivos; (ii) considerandos; (iii) articulado correspondiente; (iv) disposiciones generales, transitorias, reformatorias y derogatorias, según el caso amerite y deberán referirse (v) a una sola materia.

De la revisión del proyecto de “*ORDENANZA QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2025*”, se puede determinar lo siguiente:

3.1. En la “exposición de motivos” el proyecto aborda la necesidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de contar con un presupuesto público anual para impulsar y propiciar la satisfacción de necesidades básicas de la población y el desarrollo territorial.

3.2. Los “considerandos” del proyecto refieren al marco constitucional y legal, respecto de las finanzas públicas de los niveles de gobierno, y las atribuciones del Concejo Metropolitano de aprobar y observar el presupuesto del gobierno autónomo metropolitano.

3.3. El proyecto presenta dos artículos.

3.4. El proyecto contiene una (1) Disposición General.

3.5. El proyecto contiene una (1) Disposición Final.

3.6. El proyecto de ORDENANZA QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2025, aborda “una materia”.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO

4.1. Concordancia con la Constitución de la República, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y su Reglamento.

4.1.1. El artículo 238 de la Constitución de la República del Ecuador, establece: “*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.”

4.1.2. El artículo 241 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone: “*La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados*”.

4.1.3. El artículo 286 de la Constitución, en relación con la política fiscal, señala: “*Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica (...)*”.

4.1.4. El artículo 287 de la Constitución, dispone: “*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*”.

4.1.5. Los literales a) y f) del artículo 87 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece como atribución del Concejo Metropolitano: *“a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; (...) 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 (...)”*.

4.1.6. El literal g) y h) del artículo 90 del COOTAD, respecto de las atribuciones del Alcalde o Alcaldesa Metropolitano, establece: *“Le corresponde al alcalde o alcaldesa metropolitano: g) Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan metropolitano de desarrollo y el de ordenamiento territorial, los planes de urbanismo y las correspondientes obras públicas; h) Elaborar el plan operativo anual y la correspondiente proforma del presupuesto institucional conforme al plan metropolitano de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando los procedimientos participativos señalados en este Código. La proforma del presupuesto institucional deberá someterla a consideración del concejo metropolitano para su aprobación”*.

4.1.7. El artículo 164 del COOTAD, dispone: *“Las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente a fin de alcanzar el buen vivir de la población, procurando la estabilidad económica. Los gobiernos autónomos descentralizados observarán reglas fiscales sobre el manejo de los recursos públicos, de endeudamiento y de la cooperación, de acuerdo con la ley que regule las finanzas públicas e incorporarán procedimientos eficaces que garanticen la rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el uso y manejo de los recursos financieros”*.

4.1.8. El artículo 215 del COOTAD, señala: *“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 (...)”*.

4.1.9. El artículo 255 del COOTAD, establece: *“Una vez sancionado y aprobado el presupuesto sólo podrá ser reformado por alguno de los siguientes medios: traspasos, suplementos y reducciones de créditos (...)”*.

4.1.10. De conformidad con el artículo 242 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respecto de la responsabilidad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado señala: *“La máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado, previo el proceso participativo de elaboración presupuestaria establecido en la Constitución y este Código, con la asesoría de los responsables financiero y de planificación, presentará al órgano legislativo local el proyecto definitivo del presupuesto hasta el 31 de octubre, acompañado de los informes y documentos que deberá preparar la dirección financiera, entre los cuales figurarán los relativos a los aumentos o disminuciones en las estimaciones de ingresos y en las previsiones de gastos, así como la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y un estado de ingresos y gastos efectivos del primer semestre del año en curso”*.

4.1.11. El numeral 8 del artículo 8 de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, respecto de las competencias del Concejo Metropolitano señala: *“8) Aprobar el Presupuesto General de cada ejercicio económico de conformidad con la Ley de Régimen Municipal;”*

4.1.12. El artículo 12 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, (COPFP), establece: *“Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. - La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa”.*

4.1.13. El artículo 100 del COPFP, señala: *“Formulación de proformas institucionales. - Cada entidad y organismo sujeto al Presupuesto General del Estado formulará la proforma del presupuesto institucional, en la que se incluirán todos los egresos necesarios para su gestión. (...)*

Las proformas presupuestarias de las empresas públicas, gobiernos autónomos descentralizados, banca pública y seguridad social incorporarán los programas, proyectos y actividades que hayan sido calificados y definidos de conformidad con los procedimientos y disposiciones previstas en este código y demás leyes (...).

4.1.14. El artículo 101 del COPFP, establece: *“En la formulación de las proformas presupuestarias del sector público, incluidas las de las empresas públicas, gobiernos autónomos descentralizados, banca pública y seguridad social, se observarán obligatoriamente las normas técnicas (...).*

4.1.15. Al tenor de lo establecido en la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, en el número 1 del artículo 8, y en concordancia con el artículo 67.48 del Código Municipal es facultad del Concejo Metropolitano decidir, mediante ordenanza, sobre los asuntos de interés general.

4.1.16. De igual manera, la competencia legislativa atribuida al Concejo Metropolitano, también se encuentra sustentada en lo señalado en el artículo 87, literal a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que indica: *a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones;”.*

4.17. De igual forma, el proyecto de Ordenanza en análisis, guarda conformidad con las disposiciones señaladas en el artículo 67.55 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, el cual se refiere al cumplimiento de los requisitos de los proyectos de ordenanza y técnica legislativa.

4.2. Disposiciones Generales para el Manejo del Presupuesto en el Distrito Metropolitano De Quito Ejercicio Económico 2025.

Dentro de las Disposiciones Generales para el Manejo del Presupuesto en el Distrito Metropolitano de Quito Ejercicio Económico 2025, se señala como Políticas Presupuestarias:

“La Administración General (“AG”) dirigirá y ejecutará la gestión integral de los recursos humanos, financieros, documentales, materiales que permitan brindar un apoyo eficiente, eficaz y oportuno a la gestión de la municipalidad, así como planificar y coordinar la implementación de políticas y lineamientos continuos de los servicios distritales y velar por el correcto funcionamiento de la administración municipal.

La Dirección Metropolitana Tributaria (“DMT”) desplegará las acciones para fortalecer el sistema tributario progresivo con criterios de equidad, transparencia y eficiencia en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito y lograr mejoras en el control del cumplimiento tributario.

La Dirección Metropolitana de Bienes Inmuebles (“DMGBI”) a través de la correcta administración de los bienes inmuebles municipales asegurará una gestión eficiente de inventario y registro de los bienes inmuebles a cargo del GAD del Distrito Metropolitano de Quito.

La Dirección Metropolitana Administrativa (“DMA”) acorde a sus competencias y atribuciones promoverá acciones que garanticen el funcionamiento operativo de la Administración Central, dentro de niveles óptimos de seguridad, eficiencia y oportunidad.

La Dirección Metropolitana Financiera (“DMF”) en el ámbito de sus atribuciones y competencias coordinará actividades para la recuperación de cartera del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (“GAD DMQ”) a través de procesos persuasivos y coactivos”.

4.3. Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta.

El proyecto de Ordenanza que aprueba el Presupuesto General del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito para el Ejercicio Económico 2025, no evidencia ningún tipo de inconsistencia o contraposición con la normativa constitucional o legal vigente, por el contrario, es compatible con lo que establece el COOTAD, Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito y el COPFP.

4.4. Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma.

De los anexos incorporados al proyecto de ordenanza, se desprende la documentación emitida por la Administración General del GAD DMQ, como soporte para aprobar el presupuesto general del GAD DMQ.

V. PRONUNCIAMIENTO.

5.1. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que, es el Concejo Metropolitano de Quito, en su calidad de órgano legislativo del GAD DMQ, el competente para expedir la “*ORDENANZA QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2025*”, al tenor de lo establecido en los artículos 240 y 266 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 7, 57, letra a), 87, letras a) y f); y, 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y, artículo 8 núm. 8 de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito.

5.2. El proyecto de ordenanza ha contemplado el procedimiento para la aprobación del presupuesto del GAD DMQ, estableciendo un anteproyecto de presupuesto, que ha sido conocido por la asamblea local, previo a la presentación al órgano legislativo correspondiente.

5.3. De conformidad con los antecedentes descritos y la documentación que se acompaña al proyecto de ordenanza se establece que el proceso para aprobar el presupuesto general del GAD DMQ, se ha realizado de conformidad con lo que señalan los artículos 240 y siguientes del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

5.4. En función de la propuesta normativa remitida se concluye que ésta se encuentra dentro del régimen de competencias de este Distrito Metropolitano, y guarda conformidad con las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico, para lo cual esta Procuraduría emite el informe de viabilidad jurídica no



vinculante, y lo remite para que continúe el procedimiento parlamentario previsto en el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización, y en el artículo 67.57 y siguientes del Código Municipal.

Atentamente,

Abg. Gabriel Santiago Andrade Jaramillo
SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DMQ