



Edificio Amazonas Plaza
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga
+593 2 2941300
www.pge.gob.ec
@PGEcuador

Oficio No. 10483

Quito, DM, 08 de octubre de 2020

Señor Ingeniero
Raúl Delgado Orellana
**PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE
MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS (AME)**
Ciudad. –

Señor Ingeniero
Andrés Bonilla Abril
**PRESIDENTE DEL CONSORCIO DE
MUNICIPIOS AMAZÓNICOS Y GALÁPAGOS (COMAGA)**
Ciudad. –

Señora Ingeniera
Yilda Rivera Cavagnaro
**PRESIDENTA DEL CONSEJO NACIONAL DE GOBIERNOS
PARROQUIALES RURALES DEL ECUADOR (CONAGOPARE)**
Ciudad.-

Señores y señora Presidentes:

Me refiero al oficio No. 0213-AME-P-RD-2020 de 7 de septiembre de 2020, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, mediante el cual, el Presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante AME) ratifica la consulta presentada por el Director Ejecutivo de esa entidad asociativa, con oficio No. 0705-DE-LM-AME-2020 de 13 de agosto de 2020, ingresado en el correo institucional único de este organismo el 1 de septiembre del presente año, relacionadas con la aplicación del artículo 118 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, reformado por el artículo 26 de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas. Las consultas son del siguiente tenor:

“¿Conforme lo establecido en el artículo 118 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas – COPLAFIP, es posible que una eventual reforma al Presupuesto General del Estado, contemple en forma diferenciada el máximo modificable del 15% vigente hasta el 24 de julio de 2020 y 5% actualmente vigente con la entrada en rigor de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario?

¿Conforme a lo previsto en el artículo 118 del Código Orgánico de Planificación y

Finanzas Públicas – COPLAFIP, es posible que la liquidación cuatrimestral en relación a las asignaciones presupuestarias a los GAD municipales a cargo del Ministerio de Finanzas, contenga disposiciones acumulativas para los meses de enero 2020 a la presente fecha?”.

Sobre la misma materia, mediante oficio No. 624 P-COMAGA-2020 de 14 de septiembre de 2020, ingresado en el correo institucional único de este organismo el 22 de los mismos mes y año, el Presidente del Consorcio de Municipios Amazónicos y Galápagos (en adelante COMAGA) consultó:

“1- Cual (sic) es el alcance que tiene el artículo 118 del Código Orgánico de Planificación de las Finanzas Públicas (sic), en la modificación presupuestaria que realiza el ente rector de las finanzas Públicas (Ministro de Finanzas)?

2.- Cual (sic) es el porcentaje de modificación (disminución) que el ente rector de las finanzas públicas debería aplicar en la asignación de los recursos mensuales a favor de los Gobiernos autónomos descentralizados?”.

Adicionalmente, respecto a la misma materia, mediante oficio No. 461-20-YR-P-CONAGOPARE de 28 de septiembre de 2020, ingresado en el correo institucional único de este organismo el mismo día, la Presidenta del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (en adelante CONAGOPARE) consultó:

“3.1. ¿Puede el Ministerio de Finanzas aplicar lo dispuesto en el artículo 118 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas – COPFP, sin emitir un acuerdo ministerial que sustente e indique los porcentajes a reducir?

3.2. ¿Es procedente aplicar las reliquidaciones que dispone el artículo 118 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas – COPFP, desde el último cuatrimestre del 2018, sin informar este particular a la Asamblea Nacional, y a las instancias afectadas?”.

De las consultas formuladas por la AME, el COMAGA y el CONAGOPARE previamente transcritas, se observa que tratan sobre la aplicación del artículo 118 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, reformado en julio de 2020 por el artículo 26 de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, que redujo, del 15 al 5, el porcentaje o techo de modificaciones presupuestarias que el rector puede realizar en un ejercicio fiscal, sin autorización de la Asamblea Nacional y su eventual afectación a las asignaciones que corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados.

Por tratar sobre idéntica materia, atiendo conjuntamente las consultas formuladas a este organismo.

1. Antecedentes.-

1.1. Con oficio No. 10007 de 3 de septiembre de 2020, este organismo solicitó a la AME reformular sus consultas, contenidas en el oficio No. 0705-DE-LM-AME-2020, a través del Presidente de esa entidad asociativa, como su máxima autoridad, lo que fue atendido con el oficio citado al inicio del presente.

1.2. A fin de contar con mayores elementos de análisis, en forma previa a atender las consultadas formuladas por la AME, mediante oficio No. 10030 de 8 de septiembre de 2020, este organismo solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante MEF) remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de las consultas.

1.3. Con oficio No. 10207 de 22 de septiembre de 2020, este organismo insistió al MEF remita su criterio institucional sobre las consultas formuladas por la AME y, a su vez, trasladó a esa cartera de Estado las consultas planteadas por el COMAGA, requerimiento que fue atendido por el titular de dicha cartera de Estado mediante oficio No. MEF-MINFIN-2020-0281-O de 1 de octubre de 2020, ingresado en el correo institucional único de esta Procuraduría el mismo día, al que se adjuntó, entre otros documentos, el informe jurídico contenido en memorando No. MEF-CGJ-2020-0749-M de 24 de septiembre del presente año.

1.4. El informe jurídico del Director Nacional de Asesoría Jurídica de la AME, contenido en memorando No. AME-DNAJ-2020-312-M de 12 de agosto de 2020, cita los artículos 226 y 272 de la Constitución de República del Ecuador¹ (en adelante CRE); 193 y 313 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización² (en adelante COOTAD); 7 del Código Civil³ (en adelante CC); la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario⁴ (en adelante LOAH); el artículo 118 reformado del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁵ (en adelante COPLAFIP); y los Decretos Ejecutivos Nos. 1017⁶, 1052⁷ y 1074⁸, relacionados con la declaración del estado de excepción por la pandemia de COVID-19, concluyendo lo siguiente:

“(…) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 193 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD-, para la asignación y distribución de recursos a cada GAD, se debe aplicar el modelo de equidad territorial; y, para el cálculo de la asignación presupuestaria que corresponda a cada GAD se debe aplicar una fórmula matemática con ciertas variables que responden a los criterios constitucionales de distribución de recursos, siendo estos el tamaño y densidad de la población; las necesidades básicas insatisfechas; los logros en el mejoramiento de los

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

² COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.303 de 19 de octubre de 2010.

³ CC, publicado en el Suplemento el Registro Oficial No. 46 de 25 de junio de 2005.

⁴ Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 229 de 22 de junio de 2020.

⁵ COPLAFIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 306 el 22 de octubre de 2010.

⁶ Decreto ejecutivo No. 1017, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 163 de 17 de marzo de 2020, perdió vigencia.

⁷ Decreto ejecutivo No. 1052, publicado en el Registro Oficial No 338 de 22 de mayo de 2020, perdió vigencia.

⁸ Decreto ejecutivo No. 1074, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 225, de 16 de junio de 2020

niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo de cada gobierno autónomo descentralizado (Art. 272 Constitución de la República del Ecuador - CRE)

(...) Del análisis de la normativa citada y en función del principio de legalidad consagrado en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, esta Dirección Nacional de Asesoría Jurídica considera que el Ministerio de Economía y Finanzas en aplicación del artículo 118 del COPFP, debería observar uno de los principios elementales que rigen la actividad jurídica, esto es el principio de irretroactividad de la ley (Art. 7 Código Civil), por el cual las disposiciones legales, no pueden producir efectos con miras al pasado, es decir operan únicamente para lo venidero como garantía de seguridad jurídica.

Lo manifestado implica que en la reforma anunciada al Presupuesto General del Estado, el ente rector de las finanzas públicas del país ha de considerar que hasta el 24 de julio de 2020 el artículo 118 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas disponía que se podrá rebajar los ingresos o gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado **hasta por un total del 15%** en relación a las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional; y, desde la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, publicada en el Registro Oficial Suplemento 253 de 24 de julio de 2020 se reduce el porcentaje máximo para la reducción de los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado, contenido en el artículo 118 del COPFP al **5%**, precisando que con respecto a los GAD, el aumento o disminución sólo se podrá realizar en caso de aumento o disminución de los ingresos permanentes o no permanentes que les corresponde por Ley y hasta ese límite.

En otras palabras, la reducción planteada a las asignaciones presupuestarias a los GAD municipales y metropolitano del país hasta el mes de julio de 2020 no podrá superar el 15% y a partir del 24 de julio de 2020 no podría superar el 5% bajo ninguna consideración.

Por otro lado, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 118 del COPFP, el Ministerio de Economía y Finanzas se encuentra en la obligación de emitir de manera cuatrimestral el acuerdo de distribución y cálculo de las transferencias a favor de los GAD por concepto del modelo de equidad territorial con base en la recaudación efectiva de ingresos permanentes y no permanentes del Estado, no obstante, en lo que va del año no se ha dado cumplimiento efectivo a esta obligación contenida en el artículo 118 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.”

1.5. Por su parte, el informe del Asesor Jurídico del COMAGA, contenido en oficio No. 614-AJ-COMAGA-2020 de 8 de septiembre de 2020 cita, además de las normas invocadas por la AME, los artículos 3 numeral 1, 14, 238 y 271 de la CRE; 192 del COOTAD y, en forma general, la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas⁹ (en adelante LOOFP), cuyo artículo 26 reformó el artículo 118 del COPLAFIP, concluyendo:

⁹ LOOFP, Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 253 de 24 de julio de 2020

“De las normas anotadas se desprende que, de las asignaciones del presupuesto general del estado del gobierno central (Ministerio de Finanzas), (sic) transfiere mensualmente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales no debería haber una modificación (disminución) que sea superior al 5% del presupuesto aprobado por la Asamblea Nacional para el presente año fiscal”.

1.6. Adicionalmente, el informe del Director Nacional de Asesoría Jurídica del CONAGOPARE, contenido en memorando No. DNAJ-2020-135 de 25 de septiembre de 2020 cita, además de las normas invocadas por la AME y el COMAGA, los artículos 190 del COOTAD y 74 numeral 10 COPLAFIP, analizando lo siguiente:

“Si bien el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el artículo 74.10 establece que el Ministerio de Economía y Finanzas como ente rector del SINFIP tiene la atribución y deber (sic) aumentar y rebajar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado, estas (sic) no pueden superar el 5% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional, sin embargo, al no existir un acuerdo ministerial o un decreto Presidencial, no es posible que el referido Ministerio aplique una reducción en la entrega de los aportes que les corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados establecidos en el artículo 192 del COOTAD.

De igual forma, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el señalado artículo 118 determina que las modificaciones serán puestas en conocimiento de la Asamblea Nacional en el plazo de 60 días de terminado cada semestre, por tanto, al (sic) no es procedente que en este momento se realicen las liquidaciones por cuanto el plazo para ser informadas concluyó”.

1.7. Finalmente, el criterio institucional del Coordinador General Jurídico del MEF cita, además de las disposiciones invocadas por las entidades consultantes, los artículos 286, 293 y la Disposición Transitoria Decimocuarta de la CRE; los artículos 5 numerales 1 y 2, 70 y 99 del COPLAFIP; y, 117, 188, 189 y 197 del COOTAD, concluyendo:

“(…) el artículo 118 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas-COPLAFIP, hace referencia a la competencia del MEF para realizar autónomamente modificaciones presupuestarias, considerando un techo de modificación, sin autorización de la Asamblea Nacional hasta el 5% y con autorización de la Asamblea Nacional cuando la modificación supere ese porcentaje; y como tal, establece un límite específico para el cálculo de la transferencia de las asignaciones a los GAD, igual al *‘aumento o disminución de los ingresos permanentes o no permanentes que les corresponde por Ley y hasta ese límite.’*; por lo cual la frase: *‘hasta ese límite’* se refiere a que el ajuste en las transferencias no puede ser mayor ni menor al monto de variación real de los ingresos permanentes y no permanentes; siendo el sentido literal en el que la norma puede ser aplicada, caso contrario se rompería con los principios de legalidad, universalidad, unidad, integralidad, oportunidad, efectividad, sostenibilidad, participación, flexibilidad y transparencia, determinados en el artículo 70 del COPLAFIP, y artículo 286 de la Constitución de la República, en donde las asignaciones de los GAD carecerían de financiamiento.

(...) el artículo 118 del COPLAFIP regula la competencia del MEF para realizar modificaciones al Presupuesto General del Estado de forma autónoma, como ente rector de las finanzas públicas, sin autorización de la Asamblea Nacional, mas no determina un techo a los ajustes de las asignaciones de los GAD, en caso de registrarse disminuciones en los ingresos permanentes y no permanentes, ya que el derecho a las asignaciones de los GAD nace de la Constitución y del COOTAD; por lo cual, el Código de Planificación y Finanzas Públicas no modifica los hechos o presupuestos fácticos que configuran tales derechos y en este sentido, las transferencias a los GAD es variable (sic) en consideración de la tasa de crecimiento anual de los ingresos; y que en el caso de ser decreciente y a pesar de la caída de los ingresos, garantizan que los mismos, no sean inferiores al monto asignado en el presupuesto del ejercicio fiscal del año 2008 (Disposición Transitoria Decimocuarta de la norma Constitucional)”.

1.8. De los informes jurídicos citados, se observa que la AME considera que la reforma introducida al artículo 118 del COPLAFIP da lugar a que la reducción a las asignaciones presupuestarias a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos (en adelante los GAD), hasta el mes de julio de 2020 en que se promulgó dicha reforma, no puedan superar el 15% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional y, a partir del 24 de julio de 2020, en que la reforma empezó a regir, dicha reducción no podrá superar el 5%, agregando que el MEF se encuentra en la obligación de emitir de manera cuatrimestral el acuerdo de distribución y cálculo de las transferencias a favor de los GAD, por concepto del modelo de equidad territorial, con base en la recaudación efectiva de ingresos permanentes y no permanentes del Estado. Por su parte, el COMAGA y CONAGOAPRE coinciden en que las transferencias a los GAD no deben registrar una disminución mayor al 5% del presupuesto aprobado por la Asamblea Nacional para el presente año fiscal.

Por su parte, para el MEF el artículo 118 del COPLAFIP regula la competencia de esa secretaría de Estado, como ente rector de las finanzas públicas, para realizar modificaciones presupuestarias sin requerir autorización de la Asamblea Nacional, hasta el límite previsto en esa norma y en función de la variación real de los ingresos permanentes y no permanentes, siendo la CRE y el COOTAD, los cuerpos normativos que establecen las asignaciones en beneficio de los GAD, garantizando que las mismas no sean inferiores al monto asignado en el presupuesto del ejercicio fiscal del año 2008.

2. Análisis.-

Es preciso considerar que los GAD gozan de autonomía política, administrativa y financiera, en los términos que establece el artículo 238 de la CRE, en armonía con lo dispuesto, por el artículo 5 del COOTAD, que, en la parte final de su inciso cuarto, especifica que la autonomía financiera de los GAD consiste en “*la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley*”.

Al efecto, el artículo 270 de la CRE señala que: *“Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad”*.

Por su parte, según lo dispuesto en el artículo 292 de la CRE, el Presupuesto General del Estado es el instrumento para la *“determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público”*, exceptuándose los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los GAD. Similar disposición consta en el artículo 77 del COPLAFIP.

El artículo 298 de la CRE contempla preasignaciones presupuestarias destinadas a los GAD, previendo que *“serán predecibles y automáticas”*. Al respecto, la Corte Constitucional¹⁰, sobre la posibilidad de realizar modificaciones presupuestarias dentro de los límites de la ley, analizó lo siguiente:

“Si bien el presupuesto general del Estado tiene aprobación por parte de la Función Legislativa, este no tiene la rigidez de una ley, al ser un instrumento de política fiscal por antonomasia. (...) la flexibilidad no es absoluta, pues tiene limitaciones previstas en el ordenamiento jurídico, poniendo así límites a las decisiones del Ejecutivo, lo que constituye una garantía de la separación de poderes, así como al respeto de los derechos constitucionales y mecanismos de protección.

(...) la Constitución de la República consagra en el artículo 298 el establecimiento de preasignaciones presupuestarias, entre otras áreas, para la educación superior, también determina que éstas son predecibles, es decir, son definidas en función de predicciones, por lo que no tienen una certeza indiscutible en lo que respecta a la determinación de valores a entregarse efectivamente, toda vez que lo únicamente cierto, es el porcentaje que se destina de la recaudación tributaria (...)” (lo resaltado me corresponde).

De otro lado, el artículo 173 del COOTAD¹¹ incluye, entre las transferencias que se deben efectuar del Presupuesto General del Estado en beneficio de los GAD, a las asignaciones que les corresponde de los ingresos permanentes y no permanentes; y, en el mismo sentido, también se refiere a esta materia la letra a) del artículo 189 ibídem, cuyo tenor es el siguiente:

“Tipos de transferencias.- Las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados serán:

¹⁰ Resolución No. 34-20-IS/20 y acumulados, de 31 de agosto de 2020.

¹¹ COOTAD, Art. 173. *“Comprende las asignaciones que les corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados del presupuesto general del Estado correspondientes a ingresos permanentes y no permanentes; los que provengan por el costo de las competencias a ser transferidas; y, los transferidos de los presupuestos de otras entidades de derecho público, de acuerdo a la Constitución y a la ley”*.

a) Transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes para la equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos correspondientes a las competencias exclusivas. Por ingresos permanentes se entenderá los **ingresos corrientes del presupuesto general del Estado que administra el tesoro nacional**; y por no permanentes, **los ingresos de capital que administra el tesoro nacional**, exceptuando los de financiamiento, entre los cuales consta la cuenta de financiamiento e importación de derivados (CFID)” (lo resaltado me corresponde).

Al efecto, el artículo 190 del COOTAD impone al organismo rector de las finanzas públicas, la obligación de determinar *“en la proforma presupuestaria, para cada ejercicio fiscal, las transferencias correspondientes”* a cada GAD, de acuerdo a las disposiciones que constan en la Constitución y en el COOTAD.

Por su parte, el inciso primero del artículo 192 del COOTAD establece que los GAD *“participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del presupuesto general del Estado”*; y, el artículo 201 ibídem señala que el *“monto de las transferencias del gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados no será, en ningún caso, inferior al monto asignado en el presupuesto del ejercicio fiscal del año 2008”*.

Si bien la consulta de la AME cita la LOAH, de la revisión de ese cuerpo normativo se observa que regula materias distintas a aquella que motiva la consulta, misma que trata sobre finanzas públicas. Este tema es desarrollado en el COPLAFIP, cuyo artículo 4, en sus incisos primero y segundo, dispone que se someterán a su ámbito de aplicación todas las entidades, instituciones y organismos que comprenden el sector público, respetando su *“facultad de gestión autónoma, de orden político, administrativo, económico, financiero y presupuestario que la Constitución de la República o las leyes establezcan para las instituciones del sector público”*.

El artículo 5 del COPLAFIP establece principios comunes, entre ellos, la sujeción a la planificación, la sostenibilidad fiscal y coordinación, que se deben observar para aplicar las disposiciones contenidas en el referido código.

El artículo 70 del COPLAFIP define al Sistema Nacional de Finanzas Públicas (en adelante SINFIP) como *“el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos”*, cuya rectoría corresponde al Presidente de la República, quien la ejercerá a través del MEF, de acuerdo con el artículo 71 ibídem.

De otro lado, el artículo 78 del COPLAFIP clasifica a los ingresos en permanentes y no permanentes, previendo que son permanentes *“los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos públicos reciben de manera continua, periódica y previsible”*, mientras que, son no permanentes *“los ingresos de*

recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, reciben de manera temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria”.

En tal contexto, el artículo 99 del COPLAFIP garantiza que las preasignaciones constitucionales deberán constar cada año, de manera obligatoria, como asignaciones de gasto en el Presupuesto General del Estado, previendo que 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 citado artículo 298 de la CRE, debiéndose considerar además, que en la proforma del Presupuesto General del Estado tendrán que constar como anexos los justificativos de ingresos y gastos, así como las “*estimaciones*” de preasignaciones.

El tenor del primer inciso del artículo 118 del COPLAFIP, que regula las modificaciones al Presupuesto General del Estado, antes y después de la reforma introducida por el numeral uno del artículo 26 de la LOOFP, es el siguiente:

Antes de la Reforma	Después de la reforma
<p>“Art. 118.- Modificación del Presupuesto.- El ente rector de las finanzas públicas podrá aumentar o rebajar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado hasta por un total del 15% en relación a las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional con excepción de los ingresos de la Seguridad Social. Con respecto a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el aumento o disminución sólo se podrá realizar en caso de aumento o disminución de los ingresos permanentes o no permanentes que les corresponde por ley y hasta ese límite. La liquidación se hará cuatrimestralmente para los ajustes respectivos. Estas modificaciones serán puestas en conocimiento de la Comisión del Régimen Económico y Tributario de la Asamblea Nacional, en el plazo de 90 días de terminado cada semestre”(lo resaltado me corresponde).</p>	<p>“Artículo 26.- En el artículo 118, realícense las siguientes reformas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sustitúyase el inciso primero por el siguiente texto: ‘Art. 118.- Modificación del Presupuesto General del Estado por el ente rector de las finanzas públicas.- El ente rector de las finanzas públicas podrá realizar modificaciones presupuestarias para rebajar el Presupuesto General del Estado, con excepción de los ingresos de la Seguridad Social, así como aumentar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado hasta por un total del 5% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional, no computarán a este límite los incrementos presupuestarios realizados para la aplicación de operaciones de manejo de pasivos y declaración de estado de excepción decretados por el Presidente de la República. Con respecto a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el aumento o disminución sólo se podrá realizar en caso de aumento o disminución de los ingresos permanentes o no permanentes que les corresponde por Ley y hasta ese límite. La

liquidación se hará cuatrimestralmente para los ajustes respectivos. Estas modificaciones serán puestas en conocimiento de la Asamblea Nacional en el plazo de 60 días de terminado cada semestre' ” (lo resaltado me corresponde).

De lo transcrito se observa que, en cuanto a los GAD, la norma reformada mantiene idéntico su texto, previendo que las modificaciones al Presupuesto General del Estado se podrán realizar, únicamente, en caso de aumento o disminución de los ingresos permanentes o no permanentes *“que les corresponde por Ley y hasta ese límite”*. Adicionalmente, la norma reformada conserva lo relacionado con la liquidación presupuestaria, estableciendo que *“se hará cuatrimestralmente para los ajustes respectivos”*.

En lo principal, la reforma que la LOOFP introdujo al artículo 118 del COPLAFIP, redujo el porcentaje de modificación del Presupuesto General del Estado, del 15% al 5%, que el MEF puede realizar sin autorización de la Asamblea Nacional y, como se manifestó en el párrafo anterior, conserva la disposición de liquidar el presupuesto realizando ajustes cuatrimestrales que, por su naturaleza, son acumulativos pues comprenden el respectivo ejercicio fiscal.

Adicionalmente, el artículo 37 de la LOOFP agregó, a continuación del artículo 160 del COPLAFIP, un artículo innumerado que establece que la proforma presupuestaria debe estar acompañada de un plan financiero del Tesoro Nacional que debe ser actualizado cada trimestre, previendo:

“El ente rector de las finanzas públicas emitirá anualmente el plan financiero del Tesoro Nacional el cual será adjuntado a la proforma presupuestaria. **El plan será actualizado** dentro de los primeros quince días del año, y **de forma trimestral**. El plan contiene el programa de ingresos y gastos de caja y sus posibilidades de financiamiento. El plan financiero tendrá por objeto programar, y evaluar la Programación de Caja del Tesoro Nacional, la gestión de activos y pasivos financieros, y asegurar el adecuado financiamiento del Presupuesto General del Estado.

El plan financiero deberá presentar, de forma estructurada, los usos y fuentes para la gestión de los ingresos y obligaciones administradas por el Tesoro Nacional del ejercicio fiscal correspondiente. Comunicará, al menos: el saldo inicial y final proyectado de la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional y otras cuentas administradas; **los saldos** iniciales y finales de las cuentas por pagar y **atrasos**; los saldos iniciales y finales de las inversiones y activos financieros; los saldos iniciales y finales del manejo de liquidez, y las metas del endeudamiento público por tipos.

El Plan Financiero, incluyendo la programación de caja, así como su actualización, serán considerados para guiar las modificaciones en la ejecución presupuestaria y actualizar la programación fiscal”.

De lo expuesto, se desprende que el Presupuesto General del Estado es un instrumento que contiene una proyección de ingresos y gastos, cuya modificación se puede efectuar en función del aumento o disminución de los ingresos y gastos, observando el plan financiero y la programación de caja, que requiere ser actualizado para cumplir con las cuentas por pagar y atrasos, debiéndose observar la programación fiscal.

Sobre los deberes y atribuciones del MEF, como ente rector del SINFIP, el artículo 74 del COPLAFIP, en sus numerales 10 reformado por el numeral 6 de artículo 9 de LOOFP, 11 y 19, establecen lo siguiente:

“(…) 10. Aumentar y rebajarlos ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado. Para las modificaciones que impliquen un incremento que supere el 5% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional, el ente rector de las finanzas públicas se sujetará al procedimiento previsto en este Código y su Reglamento.

11. Dictar de manera privativa las políticas, normas y directrices respecto a los gastos permanentes y su gestión del Presupuesto General del Estado;

(…) 19. Asignar recursos públicos a favor de entidades de derecho público en el marco del Presupuesto General del Estado, conforme a la reglamentación correspondiente (…).”

Según el artículo 105 del Reglamento General del COPLAFIP¹² (en adelante RCOPLAFIP), las modificaciones presupuestarias que alteren el monto total de los ingresos y gastos “*en el Presupuesto General del Estado aprobado por la Asamblea Nacional, sin tener que pedir su autorización, solamente pueden realizarse conforme a la ley*”, agregando su inciso final que, corresponde al MEF emitir la norma técnica que regulará los procedimientos correspondientes para las modificaciones presupuestarias.

Del análisis efectuado se observa que, la participación de los GAD en el Presupuesto General del Estado es del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes, según el artículo 192 del COOTAD, sin que las transferencias que el gobierno central efectúe en beneficio de los GAD puedan ser inferiores al monto asignado en el presupuesto del ejercicio fiscal del año 2008, conforme lo prevé el artículo 201 ibídem y garantiza el artículo 99 del COPLAFIP.

Mientras que, del tenor del artículo 118 del COPLAFIP se observa que, antes y después de la reforma introducida por la LOOFP, respecto de los recursos que corresponden a los GAD, se condiciona la reforma presupuestaria al aumento o disminución de los ingresos permanentes o no permanentes que por ley les corresponde. Debiéndose notar que se redujo el porcentaje

¹² RCOPLAFIP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No.383 de 26 de noviembre de 2014.

de modificación del Presupuesto General del Estado que el MEF puede realizar sin autorización de la Asamblea Nacional, del 15% al 5%.

Por su parte, la disposición final de la LOOFF señala que *“Las disposiciones de esta Ley Orgánica entrarán en vigencia desde la fecha de su promulgación en el Registro Oficial y prevalecerán sobre otras de igual o menor jerarquía”*, en este sentido, se considerará que, de acuerdo con el artículo 7 del CC, la ley rige desde su promulgación hacia el futuro y no tiene efecto retroactivo.

3. Pronunciamiento.-

Por lo expuesto, en atención a los términos de sus consultas se concluye que, al no haber sufrido modificación la segunda parte del primer inciso del artículo 118 del COPLAFIP, la asignación de los recursos mensuales correspondiente a los GAD, observará lo previsto en los artículos 192 y 201 del COOTAD en cuanto a las preasignaciones y su participación en los ingresos permanentes y no permanentes del presupuesto general del Estado.

En consideración de que la reforma al inciso primero del artículo 118 del COPLAFIP, contenida en el numeral uno del artículo 26 de la LOOFF, entró en vigencia desde el 24 de julio de 2020, fecha de su promulgación en el Registro Oficial, en aplicación del principio de irretroactividad de la ley, previsto en el artículo 7 del CC, se deberá considerar esa fecha para determinar el porcentaje máximo de modificaciones presupuestarias y su liquidación cuatrimestral, que por su naturaleza es acumulativa, pues corresponde a un mismo ejercicio fiscal; en consecuencia, la reforma es inaplicable a las liquidaciones presupuestarias de periodos anteriores a julio de 2020.

El presente pronunciamiento se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas, siendo de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante, su aplicación a los casos institucionales específicos.

Atentamente,



Firmado digitalmente
por IÑIGO
FRANCISCO ALBERTO
SALVADOR CRESPO

Dr. Íñigo Salvador Crespo
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.c.: Econ. Mauricio Pozo
Ministro de Economía y Finanzas

Elaborado por: Ab. Flores
Revisión por: Dr. Navarro
Dra. Rosero