

Oficio N° 18771

Quito, DM, 19 MAY 2022

Señor doctor
Rober Edison Castro Zambrano,
ALCALDE,
GADM JAMA.
Jama. -

De mi consideración:

Me refiero a su oficio No. GADMJ-2022-ALC-038 de 25 de enero de 2022, ingresado en la Dirección Regional de Manabí de la Procuraduría General del Estado en la ciudad de Portoviejo, el 10 de febrero del presente año, remitido a este despacho con oficio No. PGE-DRMN-2022-01868 de 18 de febrero de 2022, recibido el 21 de los mismos mes y año, mediante el cual usted formuló la siguiente consulta:

“Considerando la autonomía constitucional y legal otorgada a los gobiernos autónomos descentralizados, la facultad asignada en el tercer inciso del Art. 285 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público para emitir dictamen presupuestario que permita incluir a los casos de indemnizaciones o compensaciones contempladas en la LOSEP, que no hayan sido previstos en la planificación anual de talento humano, ¿puede ser ejercida en el ámbito de cada Gobierno Autónomo Descentralizado por la unidad encargada de las finanzas (sic) municipales en su calidad de entidad encargada de certificar los recursos presupuestarios del Municipio o en su defecto a pesar de lo indicado es menester que el MEF emita su dictamen a pesar de que los GADs no pertenecen al ámbito de la administración pública central?”.

1. Antecedentes. -

1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender su consulta, mediante oficios Nos. 17846 y 17847 de 25 de febrero de 2022, este organismo solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante MEF) y a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante AME), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de la consulta. Con oficios Nos. 18048 y 18049 de 15 de marzo de 2022 se insistió en dicho pedido.

1.2. Los requerimientos de este organismo fueron atendidos únicamente por el MEF, con oficio No. MEF-CGJ-2022-0060-O de 13 de abril de 2022, recibido en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado al día siguiente.

1.3. El memorando No. GADMJ-2022-PS-019 de 27 de enero de 2022, que contiene el Informe Jurídico No. IJ-003-2022 suscrito por la Procuradora Síndica del Gobierno

18771

Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jama (en adelante GADM Jama), cita los artículos 238 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante CRE); 5 y 6 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización² (en adelante COOTAD); 56 de la Ley Orgánica de Servicio Público³ (en adelante LOSEP); y 285 de su Reglamento General⁴ (en adelante RLOSEP), con fundamento en los cuales concluyó:

“Debido al principio de autonomía prescrito en la constitución y el COOTAD, se interpreta que correspondería a la Dirección financiera del Municipio del cantón Jama, la facultad de emitir el dictamen presupuestario establecido en el tercer inciso del Art. 285 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público en el ámbito de sus competencias de emitir certificaciones presupuestarias respecto de los recursos previstos en el presupuesto de la institución de conformidad a lo determinado en el COOTAD y Estatuto Orgánico por Procesos de la Entidad”.

1.4. Por su parte, el criterio jurídico del MEF, además de las normas invocadas por la entidad consultante, cita los artículos 226 de CRE y 50 de la LOSEP, y manifiesta:

“Los gobiernos autónomos descentralizados son entidades autónomas reconocidas por la Constitución y la ley, por lo que el uso de sus recursos es un tema cuya responsabilidad solamente les incluye a dichos gobiernos. Esta Cartera de Estado, no puede certificar los recursos presupuestarios de estos niveles de gobierno, pues la información y decisión de uso, pertenece a cada uno de ellos.

Por otro lado, es el ente rector del trabajo, la entidad que debe regular y establecer los procesos conducentes para que se emitan los dictámenes presupuestarios en este caso consultado, conforme lo establece la normativa vigente” (el resaltado me corresponde).

1.5. De lo expuesto se observa que el criterio jurídico de la consultante y el MEF son coincidentes en que, en virtud de la autonomía de la que gozan los GAD, esos niveles de gobierno tienen competencia para definir el uso de sus recursos.

En este contexto, el GADM Jama estima que correspondería a la dirección financiera de ese cantón, emitir el dictamen presupuestario que permita incluir a los casos de indemnizaciones o compensaciones contempladas en la LOSEP, que no hayan sido previstos en la planificación anual de talento humano.

Por su parte el MEF manifiesta que esa cartera de Estado no puede certificar los recursos presupuestarios de esos niveles de gobierno, en virtud de que la información y decisión de uso les pertenece a dichas entidades, y agrega que sería el ente rector del trabajo el encargado de regular y establecer los procesos conducentes para que se emitan los dictámenes presupuestarios.

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

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

³ LOSEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre de 2010.

⁴ RGLOSP, publicada en el Segundo. Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre 2010.

18771

2. Análisis. -

De acuerdo con los artículos 238, 239 y 240 de la CRE, los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante GAD) gozan de “*autonomía política, administrativa y financiera*”, se rigen por la ley correspondiente, y tienen “*facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales*”.

Por su parte, el primer inciso del artículo 5 del COOTAD prescribe que la autonomía de los GAD comprende el derecho y la capacidad efectiva de esos niveles de gobierno para regirse mediante “*normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes*”. En tanto que, sobre la autonomía administrativa y financiera de los GAD, los incisos tercero y cuarto de la norma en cita, disponen:

“La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de **organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales** para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, **en forma directa o delegada**, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley.

La **autonomía financiera se expresa en el derecho** de los gobiernos autónomos descentralizados **de recibir de manera directa predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden** de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la **capacidad de generar y administrar sus propios recursos**, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley” (el resaltado me corresponde).

En este sentido, el artículo 6 del COOTAD expresa que “*ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera*” propia de los GAD, salvo lo prescrito por la CRE y las leyes.

En ese contexto, las letras d) y h) del artículo 57 del COOTAD incluyen entre las competencias del concejo municipal, las siguientes:

“d) **Expedir acuerdos o resoluciones**, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, **para regular temas institucionales específicos** o reconocer derechos particulares”.

“h) **Aprobar a pedido del alcalde o alcaldesa trasposos de partidas presupuestarias** y reducciones de crédito, cuando las circunstancias lo ameriten” (el resaltado me corresponde).

En relación a las atribuciones del Alcalde, las letras b), i) del artículo 60 del COOTAD, en su orden, disponen que esa autoridad deberá:

“b) Ejercer de manera exclusiva la facultad ejecutiva del gobierno autónomo

18771

descentralizado municipal;

i) Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo; expedir previo conocimiento del concejo, la estructura orgánico - funcional del gobierno autónomo descentralizado municipal; nombrar y remover a los funcionarios de dirección, procurador síndico y demás servidores públicos de libre nombramiento y remoción del gobierno autónomo descentralizado municipal”.

La aprobación y sanción del presupuesto de los GAD es materia regulada por los artículos 244 del COOTAD y siguientes. Así, su artículo 245 confiere al legislativo del GAD atribución de *“verificar que el proyecto presupuestario guarde coherencia con los objetivos y metas del plan de desarrollo y el de ordenamiento territorial respectivos”*.

De su parte, el artículo 354 del COOTAD determina el régimen aplicable para los servidores públicos de los GAD, según el cual éstos *“se regirán por el marco general que establezca la ley que regule el servicio público y su propia normativa”*; y, el artículo 360 ibídem, prevé que la administración de su talento humano será autónoma y se regula por las disposiciones que se encuentren en la ley y en las respectivas ordenanzas.

En ese orden de ideas, el artículo 3 de la LOSEP prescribe que sus disposiciones son de aplicación obligatoria en materia de recursos humanos en toda la administración pública, que incluye, según su numeral 2, a las *“entidades que integran el régimen autónomo descentralizado”*.

El artículo 47 de la LOSEP, respecto a las causales de cesación definitiva de los servidores públicos, incluye en las letras i), j) y k) las siguientes: *“i) Por acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización; j) Por acogerse al retiro por jubilación; k) Por compra de renunciaciones con indemnización;(...)”*

Según el artículo 56 de la LOSEP, las Unidades de Administración del Talento Humano *“estructurarán, elaborarán y presentarán la planificación del talento humano, en función de los planes, programas, proyectos y procesos a ser ejecutados”*; y, su último inciso, respecto de los GAD, sus entidades y regímenes especiales, prescribe que *“obligatoriamente tendrán su propia planificación anual del talento humano, la que será sometida a su respectivo órgano legislativo”* (el resaltado me corresponde).

Con relación a la planificación y presupuesto que las entidades públicas requieren efectuar de los mecanismos de cesación definitiva de los servidores públicos de carrera que implican el pago de beneficios económicos, el artículo 285 del RGLOSEP prescribe:

“Las UATH, dentro de la planificación anual del talento humano, determinarán el número de servidoras y servidores que podrán acogerse durante el siguiente ejercicio fiscal, a las indemnizaciones o compensaciones contempladas en la LOSEP, a fin de

18771

contar con la respectiva disponibilidad presupuestaria para el efecto. **Esta planificación deberá contar previamente con el dictamen presupuestario favorable del Ministerio de Finanzas respecto de la administración pública central e institucional**, en concordancia con lo establecido en el artículo 56 de la LOSEP.

Se considerará para el cálculo de las compensaciones y su correspondiente pago los años laborados en el sector público, así como la parte proporcional a que hubiere lugar. En caso de que la servidora o servidor hubiesen recibido indemnización por supresión de puestos o venta de renunciadas y hubiere devuelto el valor de la misma, se tomarán en cuenta todos los años de servicios en el sector público, más si no hubiere procedido a hacerlo y ésta o éste reingresó legalmente a laborar en el sector público, sólo se tomarán en cuenta los años de servicios laborados a partir de la fecha de su reingreso.

Se exceptuarán de esta planificación los casos no previstos, siempre que se cuente con el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas” (el resaltado me corresponde).

De la norma transcrita se observa que, de modo general, se precisa de una planificación anual del talento humano que establezca el número de servidores que podrán acogerse a compensaciones económicas e indemnizaciones, con el fin de verificar la respectiva disponibilidad presupuestaria. Empero, el inciso final del artículo 56 de la LOSEP dispone que los GAD obligatoriamente tendrán su propia planificación anual del talento humano, que será sometida a su respectivo órgano legislativo. En tal virtud, el artículo 285 del RLOSEP debe ser entendido en armonía con el precitado artículo 56 de la LOSEP, cuyo inciso final impone a los GAD contar con su propia planificación anual del talento humano, y someterla a su órgano legislativo, lo cual guarda concordancia con lo expuesto por el criterio jurídico del MEF, en el sentido de que dicha cartera de Estado *“no puede certificar los recursos presupuestarios de estos niveles de gobierno, pues la información y decisión de uso, pertenece a cada uno de ellos”*.

Adicionalmente, es preciso advertir que, si bien de acuerdo con la parte final del artículo 77 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁵ (en adelante COPLAFIP), los ingresos y egresos de los GAD no integran el presupuesto General del Estado, esos gobiernos están sujetos al ámbito de aplicación del COPLAFIP, cuyo artículo 115 prescribe que ninguna entidad u organismo público podrá *“contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria”*.

Al efecto, cabe considerar que el primer inciso del artículo 178 del COPLAFIP determina que la máxima autoridad del GAD y los servidores encargados del manejo presupuestario *“serán responsables por la gestión y cumplimiento de los objetivos y metas, así como de observar estrictamente las asignaciones aprobadas, aplicando las disposiciones contenidas en el presente Código y las normas técnicas correspondientes”*.

De lo expuesto se desprende que: i) los GAD son entidades autónomas y la

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

18771

planificación y uso de sus recursos es de su exclusiva responsabilidad; *ii*) los servidores de los GAD se rigen por las leyes aplicables a la administración pública y en consecuencia les son aplicables las causales de cesación definitiva e indemnizaciones contempladas en la LOSEP y su Reglamento General; *iii*) es atribución del concejo municipal regular los temas institucionales específicos, incluida la aprobación del presupuesto; mientras que la facultad ejecutiva del GAD corresponde al Alcalde, quien tiene la atribución de resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo; y, *iv*) toda entidad u organismo público debe contar con la respectiva asignación presupuestaria para contraer compromisos, celebrar contratos y autorizar o contraer obligaciones. El pago de las indemnizaciones o compensaciones económicas previstas en la LOSEP y su Reglamento para la cesación de servidores públicos también están sujetas a planificación y presupuestación.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de su consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 5, 6, 57 letra d) y 60 letras b) e i) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la planificación y presupuestación anuales del talento humano y los recursos que se requieren para los casos de compensaciones económicas e indemnizaciones que prevé la Ley Orgánica del Servicio Público serán ejercidas por el Gobierno Autónomo Descentralizado en base a su autonomía administrativa y financiera, en armonía con lo dispuesto en el inciso final del artículo 56 de la Ley Orgánica del Servicio Público.

El presente pronunciamiento deberá ser entendido en su integridad y 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,



Dr. Íñigo Salvador Crespo
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Dr. Simón Cueva Armijos,
Ministro de Economía y Finanzas

Ing. Franklin Galarza Guzmán,
Presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas

Ab. Franklin Zambrano,
Director Regional de la Procuraduría General del Estado en Manabí