

- PROPUESTA DE AL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS-

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador -CONGOPE-, en referencia al Proyecto de Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia Covid-19, calificada como urgente en materia económica ha considerado pertinente exponer a la Comisión, la siguiente propuesta reformativa al Código Orgánico de las Finanzas Públicas:

I

PLANTEAMIENTO DE LA REFORMA:

Las liquidaciones cuatrimestrales que contemplan la posibilidad de reducir las asignaciones a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) contempladas en el artículo 118 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, merma su capacidad de gestión y es una violación a la autonomía financiera de estos niveles de gobierno.

Cuadro comparativo de la reforma propuesta:

Norma actual	Reforma
<p>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</p>	<p>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 y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, así como aumentar</p>

<p>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. <u>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.</u> Estas modificaciones serán puestas en conocimiento de la Asamblea Nacional en el plazo de 60 días de terminado cada semestre (...)</p>	<p>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. Estas modificaciones serán puestas en conocimiento de la Asamblea Nacional en el plazo de 60 días de terminado cada semestre.</p>
--	--

Como se puede colegir, los cambios que se proponen se realizan al primer inciso del artículo 118, en primer lugar se agrega la excepción de modificaciones presupuestarias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y en segundo lugar se elimina la siguiente frase: “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” (énfasis agregado).

II

PROBLEMÁTICA

El artículo 271 de la Constitución de la República dispone:

“Art. 271.- Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco

por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público. Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados”.

Toda la normativa infraconstitucional debe guardar concordancia y conformidad con esta disposición, esto en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 424 de la Constitución que de manera taxativa dispone:

“Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.”

Sin embargo, los incisos primero y cuarto del Art. 118 de la Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, específicamente, los enunciados denunciados como inconstitucionales, incumplen con lo determinado en el Art. 424 de la Constitución, antes citado, e infringe, con su redacción, contenido y alcance, de manera clara y evidente la disposición constitucional contenida en el Art. 271 de la Constitución, que en su parte pertinente es determinante y dispone: “LAS ASIGNACIONES ANUALES SERÁN PREDECIBLES, DIRECTAS, OPORTUNAS Y AUTOMÁTICAS”.

En efecto, el que el Art. 118 de la Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas pretenda dotar al Ministerio de Finanzas de capacidad para reformar el Presupuesto General del Estado, pese a haber sido aprobado por la Primera Función del Estado, que es la Asamblea Nacional, ya denota un grave atentado al ejercicio de las principales potestades estatales de una de las Funciones del Estado; pero adicionalmente, el que se excluya de esta posibilidad a los ingresos de la Seguridad Social (lo cual es correcto), pero no se excluya de igual forma a los ingresos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), para quienes existen normas constitucionales expresas que los protegen, constituye una clara violación constitucional.

En este sentido, la norma inconstitucional no solo que expresamente permite modificar los ingresos de los GAD, sino que, adicionalmente, faculta a que un Ministerio lo haga “cuatrimestralmente”, violentando no solo el elemental sentido de previsibilidad con el que deben manejarse los recursos públicos, la necesidad de su oportuna planificación y eficiente ejecución; sino la norma expresa contenida en el Art. 271 de la Constitución.

Resulta entonces que, una vez aprobado el Presupuesto General del Estado por la Asamblea Nacional, y asignado el presupuesto a los GAD, conforme la propia Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, los Gobiernos Autónomos Descentralizados planifican y presupuestan la ejecución de sus competencias constitucionales; pero por mandato de una norma infraconstitucional, el Art. 118 del Código de Planificación y Finanzas Públicas, el Ministerio del ramo podría modificar varias veces el presupuesto asignado y hacer ajustes cuatrianuales, rompiendo y violentando de manera expresa toda planificación, presupuestación y ejecución que deben hacer los GAD en el ejercicio de sus competencias.

Por el carácter de “autónomos” que la Constitución les garantiza a los GAD, y que se desarrolla en el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), implica que ningún nivel de gobierno puede interferir en la gestión y demás facultades de otro nivel de gobierno y; en el caso de la autonomía financiera, específicamente, de la siguiente manera:

“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 del Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley”.

Alterar e interferir en el presupuesto de los GAD, disminuyendo su asignaciones presupuestarias, por parte de otro nivel de gobierno, como es el Gobierno Central, es una clara violación a su autonomía, que conlleva, además, una afectación directa al cumplimiento de sus competencias exclusivas que les demanda la propia Constitución, porque de esta manera se impide y obstaculiza la planificación oportuna que deben hacer los GAD para el ejercicio de sus competencias, y les priva de los recursos financieros necesarios que les permitan operar los servicios públicos y demás competencias que están obligados a cumplir en beneficio de la población de sus territorios.

Es decir, los incisos primero y cuarto de la disposición del artículo 118 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, al pretender que el Gobierno Central pueda interferir en los presupuestos de los GAD, incluso con posterioridad a su asignación, cuatrimestralmente, viola no solo la autonomía de los GAD (Art. 238 CRE),

sino, y lo que es peor, atenta contra los derechos de los ciudadanos a recibir los servicios y las obras públicas que les deben prestar, en ejercicio de sus competencias, sus gobiernos subnacionales, y que se ven afectados por la falta de previsión, predictibilidad y oportunidad en la entrega de los recursos. Es decir, se afecta directamente derechos ciudadanos.

III

PROPUESTA

Conforme a los antecedentes expuestos, se propone que se incluya, en la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia Covid-19, el siguiente artículo:

Art (...): Sustitúyase el primer inciso del artículo 118 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas con el siguiente texto:

“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 y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, 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. Estas modificaciones serán puestas en conocimiento de la Asamblea Nacional en el plazo de 60 días de terminado cada semestre.”

IV

SOLICITUD

Señores Asambleístas, solicitamos que en el Proyecto que se está tratando se incluya la propuesta de reforma señalada en el anterior acápite, con los fundamentos descritos.