

Flores, Á.

Prórroga de presupuesto en los gobiernos autónomos

PRÓRROGA DE PRESUPUESTO EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS EN EL AÑO DE CAMBIO DE MÁXIMAS AUTORIDADES ELECTAS

BUDGET EXTENSION IN DECENTRALIZED AUTONOMOUS GOVERNMENTS IN THE
YEAR OF CHANGE OF TOP ELECTED AUTHORITIES

Flores, Ángel*.

* Universidad de Cádiz, España / Procuraduría General del Estado Ecuador

Autor correspondal: angelflores.h@hotmail.com

DOI: www.doi.org/10.55867/qual32.05

Como citar (APA): Flores Huera, Ángel E. (2026). Prórroga de presupuesto en los gobiernos autónomos descentralizados en el año de cambio de máximas autoridades electas. Qualitas Revista Científica, 32(32), 074 - 087. <https://doi.org/10.55867/qual32.05>

Manuscrito recibido el 15 de enero de 2026.

Aceptado para publicación, tras proceso de revisión, el 06 de julio de 2026.

Publicado, el 07 de julio de 2026.

Resumen

Esta investigación examina el régimen jurídico que gobierna la prórroga presupuestaria en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) del Ecuador, específicamente durante los periodos de cambio de mandatos entre 2008 y 2025. Se analiza la tensión existente entre la autonomía financiera local y los mecanismos de control fiscal centralizado, integrando la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los dictámenes vinculantes de la Procuraduría General del Estado. Desde un enfoque cualitativo-doctrinal, se contrastan las disposiciones del COPLAFIP y el COOTAD con la doctrina iberoamericana, identificando vacíos en la coordinación intergubernamental y proponiendo reformas para alinear la normativa nacional con estándares internacionales de transparencia.

Palabras clave: presupuesto prorrogado; GADs; ciclo presupuestario; control constitucional; transición de autoridades locales electas.

Abstract

This research examines the legal framework governing budget extensions within Ecuador's Municipal, Metropolitan, and Provincial Decentralized Autonomous Governments (GADs) during leadership transition periods between 2008 and 2025, focusing on the balance between local financial autonomy, constitutional mandates, and fiscal oversight. To provide a comprehensive legal perspective, the study incorporates jurisprudence from the Constitutional Court of Ecuador, the National Court of Justice, and binding opinions issued by the Office of the Attorney General. Using a qualitative and doctrinal approach, the analysis contrasts the Organic Code of Planning and Public Finance (COPLAFIP) and the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy, and Decentralization (COOTAD) with relevant Ibero-American legal theory. The findings reveal structural challenges in intergovernmental coordination and put forward targeted regulatory reforms aimed at aligning domestic practices on budget extensions with international standards of transparency.

Key words: extended budget; GADs; budget cycle; constitutional control; change of top local elected authorities.

INTRODUCCIÓN

El análisis de los presupuestos en los gobiernos autónomos descentralizados provinciales o cantonales ecuatorianos, particularmente en años de cambio de autoridades (ej. 2023) enfrenta desafíos jurídicos derivados de la tensión entre la autonomía local (art. 5 COOTAD) y el control fiscal centralizado (art. 117 COPLAFIP). Este trabajo examina cómo se desarrollan los ciclos presupuestarios, las reglas fiscales y la prórroga presupuestaria, durante la alternancia de las máximas autoridades electas en los GADs ecuatorianos.

Este estudio, describe sentencias y dictámenes técnicos jurídicos, para comprender cómo garantizar la continuidad de servicios públicos sin vulnerar principios constitucionales como la planificación (Art. 241 CRE) o la estabilidad económica (art.284 CRE).

La investigación fue realizada desde el rigor académico con fundamento en la doctrina y jurisprudencia de las altas cortes de la República del Ecuador, encuentra que su relevancia se fundamenta en la trascendencia jurídica de garantizar el principio de juridicidad y transparencia en la prórroga presupuestaria, además de que es una reflexión en cuanto a la aplicación del Derecho Tributario y Derecho Administrativo respecto del ejercicio presupuestario.

Así el presente trabajo desarrollado de la mejor manera que ha sido posible busca aportar en el “bienestar general” según Cimma (1995) este es un concepto que habrá de ser siempre amparado por el Derecho, cualquiera que sea el sistema político, económico o social que el Estado se dé, o quizá simplemente generar una luz respecto al quehacer presupuestario.

MÉTODO

La investigación adopta un enfoque cualitativo de carácter doctrinal, sustentado en el análisis crítico del régimen de prórroga presupuestaria en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) del Ecuador y su afectación a la autonomía financiera local. Mediante la aplicación de los métodos exegético y hermenéutico, se adoptó una perspectiva interpretativa de la normativa constitucional, administrativa y fiscal para identificar el sentido, alcance y contradicciones de las disposiciones que regulan la reconducción de presupuestos. Para ello, se realizó una rigurosa revisión documental de la legislación nacional principalmente la Constitución (2008), el COPLAFIP y el COOTAD, complementada con la consulta a

Flores, Á.**Prórroga de presupuesto en los gobiernos autónomos**

textos bibliográficos especializados y artículos científicos localizados en repositorios institucionales y bibliotecas virtuales, observando siempre el criterio de especialidad en las fuentes seleccionadas.

El diseño metodológico contempló un análisis detallado de los elementos constitutivos del ciclo presupuestario y cómo estos se alteran ante la transición de las máximas autoridades electas seccionales. Asimismo, se recurrió a la inducción de la casuística e interpretación sistemática de los pronunciamientos vinculantes de la Procuraduría General del Estado y las directrices de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), con la finalidad de verificar su aplicación e impacto en la práctica jurídica e institucional. Este circuito metodológico permitió contrastar de forma directa la rigidez del control fiscal centralizado

Objetivo

Examinar el impacto jurídico de la prórroga presupuestaria en la autonomía financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) durante los años de transición política, a partir de la revisión normativa, doctrinal y del análisis de los pronunciamientos vinculantes del organismo de control. Para ello, se analiza el ciclo presupuestario, la aplicación de las reglas fiscales y el régimen de prórroga, con el propósito de identificar la tensión existente entre la autonomía territorial y los mecanismos de control fiscal del gobierno central, planteando alternativas orientadas a garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos esenciales sin vulnerar los principios constitucionales de planificación y estabilidad económica nacional.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Marco Teórico: Presupuesto Prorrogado y Autonomía

Desde la perspectiva de Flores (2021), el presupuesto público supera la noción de una simple herramienta de planificación financiera para constituirse en un eje transversal de la política económica del Estado. Se trata de un instrumento cuya vigencia, por regla general, es anual y que no solo cuantifica los flujos de ingresos y egresos, sino que también refleja las prioridades y la orientación estratégica de la administración de turno.

En la misma línea, Encalada (2020) sostiene que la configuración presupuestaria permite identificar los mecanismos de captación de recursos y su redistribución hacia la sociedad, evidenciando las decisiones políticas que subyacen a la gestión pública. Sin embargo, resulta necesario precisar que la naturaleza de

Flores, Á.

Prórroga de presupuesto en los gobiernos autónomos

este instrumento varía según el contexto institucional. Así, mientras en el ámbito empresarial la gestión responde a lógicas contractuales y corporativas, en el sector público el presupuesto se configura como un acto de autoridad regido por principios de derecho público y de política económica, lo que determina su carácter vinculante y su incidencia en la estabilidad estatal.

En Ecuador, el Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante MEF) a través la Subsecretaria de Presupuestos elaborará las Directrices Presupuestarias Anuales las mismas que serán aprobadas por el titular MEF hasta el 31 de mayo de cada año, en los años de cambio de gobierno el plazo será definido mediante Acuerdo del MEF, adicionalmente, según el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 425, de 18 de junio de 2026, una vez concluido el proceso de fusión por absorción previsto en el citado Decreto ibidem pasará a denominarse “Ministro de Desarrollo Económico y Producción” anteriormente conocido como MEF, o la autoridad rectora en temas presupuestarios según corresponda con la normativa vigente.

En concordancia Encalada (2020) explica que mediante la proforma presupuestaria se conoce el financiamiento de los recursos públicos que emana el país a las distintas entidades y posterior a la ciudadanía de un país, se busca determinar la posible estructura en la que se llega a distribuir un hecho económico donde puede ser modificado, pero no mayor a la de su emisión.

Según Rivadeneira (2014) el presupuesto constituye un plan integrado y coordinado, expresado en términos financieros, de las operaciones de una entidad para un periodo establecido. En el caso del Ecuador la planificación esta relacionada a la Revolución Juliana de 9 de julio de 1925, hito que marco la línea de la planificación con énfasis en el ámbito tributario, conocida como la Misión Kemmerer para una reestructuración total del sistema tributario en el Ecuador, Corte Nacional de Justicia (2024).

Por su parte la profesora Guerra (2016) señala que, más allá del nombre del documento legal a través del cual se formalice el contenido del presupuesto denomínese ley, acto administrativo, legislativo, o instrumento legal, hay que tener clara la diferencia entre el presupuesto visto desde la (ciencia de las finanzas públicas) y el presupuesto visto desde el (derecho financiero); la primera es la ciencia que estudia la actividad financiera del Estado en todas sus aristas, sean estas económicas, políticas, sociales, contables, etc.; mientras que la segunda visión corresponde estrictamente a la rama del Derecho público que regula la actividad financiera del Estado.

La prórroga presupuestaria, definida por Sánchez Revenga (1997) es muy frecuente en el marco de la administración local como un mecanismo excepcional para evitar la parálisis administrativa, sin embargo,

Flores, Á.**Prórroga de presupuesto en los gobiernos autónomos**

en Ecuador adquiere matices complejos debido al sistema de descentralización en territorios. Rodríguez Bereijo (1970) enfatiza que su uso esta concatenada con la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial debe limitarse a garantizar la continuidad de servicios esenciales (ej. salud, educación), criterio reforzado por el Art. 12 del Reglamento al COPLAFIP. Sin embargo, Pallarés (2020) advierte que su aplicación recurrente en GADs (ejemplo. 30% de prórrogas en 2023, relacionado con la afectación al presupuesto inicial del 2023 MEF) genera riesgos de endeudamiento no reportado. Sin que se logre cumplir con la totalidad del plan de gobierno que dura 4 años (Folleco, 2023).

Según Rodríguez (1995) está planteada la pregunta si la autorización presupuestaria de Créditos “que se contiene en los estados cifrados de los presupuestos es o no una norma jurídica y, en segundo lugar, si es una norma jurídica que tiene el carácter de fuerza y valor de ley a efectos de recurribilidad” (p. 29), adicionalmente, el ciudadano puede invocar el derecho constitucional de petición respecto de los efectos del presupuesto en la comunidad en forma general o particular. En Ecuador la profesora Guerra (2016) advierte que la ausencia de dichos términos legal o normativo a continuación de instrumento pone en tela de duda la fuerza normativa y la obligatoriedad del presupuesto en Ecuador, que, al no tener una configuración jurídica determinada, se desconoce si rige para este tanto el principio de legalidad o juridicidad, como tradicionalmente se lo aplica en Derecho Administrativo, así como la posibilidad de realizar un control de legalidad y/o constitucionalidad, de ser necesario.

Ahora interesa dejar constancia que el tema del presupuesto de los GADs según el COOTAD art. 322 será aprobado en dos debates por el órgano legislativo, es decir mediante ordenanza y las ordenanzas constituyen fuentes del derecho, y en palabras del profesor Enterría (2008) el derecho administrativo ha de explicar el mecanismo inter normativo de que se trate. En definitiva respecto a la autonomía de los GADs se expresa en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y la ley, Adicional identificamos la autonomía política de los GAD se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad, y en tal contexto una ordenanza o una norma provincial no podría invadir las reservas de la ley establecidas en la CRE, pero por otra parte, la ley tampoco puede invadir el ámbito de competencia de una ordenanza.

El profesor Oyarte explica que no es que “una ordenanza municipal prevalezca sobre el reglamento, o que la norma regional sobre la ley, sino que es la CRE la que prevalece sobre todas ellas y ha determinado las materias de competencias de cada nivel territorial”. Así, por ejemplo, que una ley orgánica invada el ámbito

Flores, Á.

Prórroga de presupuesto en los gobiernos autónomos

de competencia de una ordenanza municipal hace a la primera inconstitucional, es decir su vicio no es violar la ordenanza, que tendría inferior jerarquía dispositiva, sino violar la CRE que es norma superior a todas las demás.

En Ecuador, el COPLAFIP. (Art. In numerado a continuación del artículo 118) exige que “en todos los casos y sin excepción alguna, todo incremento de los presupuestos aprobados deberá contar con el respectivo financiamiento. Estos aumentos de ingresos y gastos se sujetarán a los límites determinados por las reglas fiscales establecidas en presupuestos prorrogados”, En concordancia con el COOTAD 57 letra h) es competencia del consejo municipal “aprobar a pedido del alcalde o alcaldesa traspasos de partidas presupuestarias” permitiendo a las nuevas autoridades reasignar partidas. Este principio, según el artículo 12 LOCGE (2002), debe complementarse con auditorías o controles previos, en concordancia con “las normas de control interno de la Contraloría General del Estado” sin perjuicio de las responsabilidades, administrativas, civiles, políticas o penales resultado de las auditorías posteriores.

3.1.1 Marco normativo de los presupuestos, aprobación, reglas fiscales y prórroga para los GADs.

La constitución ecuatoriana, a través del artículo 293 de la CRE, instituye un principio de armonización obligatoria entre la planificación y el presupuesto. Bajo esta premisa, la gestión financiera de los GADs no puede ejecutarse de forma aislada, sino que debe alinearse estrictamente con los instrumentos de planificación en sus distintos niveles (regional, provincial, cantonal y parroquial), siempre bajo el paraguas del Plan Nacional de Desarrollo.

Esta articulación presupuestaria, orientada a garantizar la coherencia de la política pública sin afectar la autonomía territorial, se complementa con un régimen de responsabilidad fiscal. En este marco, la Constitución y, de forma concordante, el artículo 34 del COPLAFIP vinculan a los GAD con parámetros de endeudamiento y reglas fiscales similares a las que rigen para el Presupuesto General del Estado. Así, la normativa procura mantener un equilibrio macroeconómico en el que la descentralización no ponga en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas en ámbito nacional.

En relación con lo anterior para la administración de fondos en los niveles autónomos está delimitado en el artículo 164 del COOTAD. Según este precepto, los GADs tienen el deber de observar los techos de endeudamiento y las normativas de cooperación internacional previstos en la ley sectorial. Esta sujeción

Flores, Á.**Prórroga de presupuesto en los gobiernos autónomos**

normativa es clave para prevenir riesgos fiscales y asegurar que la autonomía financiera no contravenga la estabilidad económica del Estado.

Conjuntamente la descentralización en Ecuador configura un equilibrio entre la independencia operativa y la disciplina fiscal. En esta línea, el artículo 212 del COOTAD establece una cláusula de subordinación en virtud de la cual los GAD deben alinear su gestión financiera con los mandatos constitucionales y la legislación orgánica en materia de finanzas públicas. Esta disposición permite que el endeudamiento y las reglas fiscales en el territorio local mantengan coherencia técnica con las aplicables al Presupuesto General del Estado, evitando posibles desequilibrios macroeconómicos.

El desarrollo procedimental de estas competencias se detalla extensamente en el Capítulo VII del COOTAD (artículos 215 al 273), el cual constituye el cuerpo normativo integral para la administración presupuestaria seccional. En paralelo, la delimitación del control estatal se refuerza en el artículo 4 del COPLAFIP. Dicho precepto extiende el ámbito de aplicación de la ley a todas las entidades del sector público definidas en la Constitución (arts. 225, 297 y 315). No obstante, esta sujeción no es absoluta; el legislador ha previsto una salvaguarda explícita que garantiza la facultad de gestión autónoma en sus dimensiones política, administrativa y financiera. De esta manera, el sistema legal ecuatoriano protege la capacidad de decisión de los GAD, siempre que sus presupuestos se mantengan dentro de los límites de responsabilidad y transparencia que exige el interés nacional.

En cuanto a la aplicación del principio de sujeción a la planificación, el numeral 1 del artículo 5 del COPLAFIP establece que la programación, formulación, aprobación, asignación, ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas y todos los recursos públicos, se sujetarán a los lineamientos de la planificación del desarrollo de todos los niveles de gobierno.

En este orden de ideas, el artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del COPLAFIP, al clasificar al sector público, incluye en su numeral 2 al sector público no financiero, en el que según la letra a) constan las entidades cuya actividad principal es desempeñar las funciones de gobierno, el cual a su vez se subclasifica en el Gobierno central o estado central, “constituido por las diferentes entidades que pertenecen a la Función Ejecutiva”, Presidencia de la República y sus ministerios, dentro de la cual se encuentra el Régimen Especial de Galápagos y, los GAD.

Flores, Á.**Prórroga de presupuesto en los gobiernos autónomos**

A la luz de lo anterior, el sistema jurídico ecuatoriano configura una relación técnica obligatoria entre la planificación de alto nivel y la ejecución de los recursos públicos. Conforme al artículo 38 del COPLAFIP, el inicio de una nueva gestión presidencial constituye el punto de partida para la presentación y posterior aprobación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y su Estrategia Territorial Nacional por parte del Consejo Nacional de Planificación. Este acto no se limita a un aspecto formal; el legislador ha incorporado un mecanismo de control que suspende la presentación de la programación presupuestaria cuatrianual y de la proforma mientras el PND no cuente con una aprobación definitiva.

Sustentado en la lógica de subordinación a la planificación nacional se proyecta al ámbito seccional incorporando, además, un componente democrático. En atención al artículo 46 del COPLAFIP, la actualización de los instrumentos de desarrollo y de ordenamiento territorial de los GAD debe articularse de manera obligatoria con la participación ciudadana. En este contexto, la normativa no solo exige una alineación técnica con las directrices del Ejecutivo, sino que también supedita la validez de la planificación local al cumplimiento de los mecanismos participativos previstos en la Constitución y en las ordenanzas que cada gobierno autónomo dicte para tal efecto.

Sumado a lo anterior el artículo 95 del COPLAFIP, define al ciclo presupuestario con el carácter imperativo orientado a garantizar la transparencia y la trazabilidad de los fondos públicos. Este proceso, de naturaleza secuencial, abarca desde la programación y formulación, continúa con la aprobación y se extiende a las fases de ejecución, control y liquidación. En el caso de alternancia política, la normativa contempla reglas específicas de temporalidad orientadas a evitar la paralización administrativa. Conforme a lo dispuesto en los artículos 106 y 107 del COPLAFIP, los GAD deben ajustar sus plazos de aprobación presupuestaria a lo previsto en la Constitución para el Presupuesto General del Estado, particularmente en el año de posesión de sus máximas autoridades. Como regla general, las entidades que no forman parte del presupuesto central están obligadas a ratificar su proforma antes del cierre del ejercicio fiscal anterior.

No obstante, ante la falta de una aprobación oportuna en años de cambio de mandato, el legislador ha incorporado la figura del presupuesto prorrogado. En el caso específico de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el sistema de educación y sus empresas públicas, se aplicará el presupuesto codificado al 1 de enero del año anterior, lo que permite garantizar la continuidad de los servicios públicos mientras se consolida la nueva planificación. Cabe señalar que es imperativo observar que el ejercicio presupuestario se circunscribe al año fiscal comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre (Art. 110 COPLAFIP). Una

Flores, Á.**Prórroga de presupuesto en los gobiernos autónomos**

vez que las proformas de los GAD son ratificadas conforme a sus competencias, el artículo 112 exige su remisión al ente rector de las finanzas públicas en un plazo máximo de 30 días, cumpliendo así con el deber de información y consolidación fiscal del Estado.

En la misma línea con el sistema de finanzas públicas, el artículo 212 del COOTAD recoge un principio de subordinación y analogía normativa. Esta disposición implica que la gestión presupuestaria de los gobiernos locales no solo debe observar los mandatos constitucionales, sino también ajustarse al COPLAFIP norma que regula las finanzas públicas nacionales. De esta forma, los GAD quedan sujetos a reglas fiscales y de endeudamiento que mantienen coherencia con las aplicables al Presupuesto General del Estado. El desarrollo pormenorizado de estas competencias se despliega a lo largo del Capítulo VII del COOTAD. En este apartado, que comprende desde el artículo 215 hasta el 273, se instituye las regulaciones en la materia presupuestaria de los GADS, otorgando la seguridad jurídica necesaria para la administración de los recursos en los niveles descentralizados.

Por su parte, los Gobiernos Autónomos Descentralizados sustentan la gestión financiera en un modelo de democracia participativa y en el respeto a criterios de temporalidad. Conforme a lo previsto en los artículos 215 y 216 del COOTAD, el presupuesto no constituye únicamente un documento contable, sino un instrumento de planificación que debe elaborarse con la participación directa de la ciudadanía. El ejercicio fiscal se desarrolla dentro del periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre, durante el cual la proforma debe encontrarse debidamente ratificada y en plena vigencia. Relacionado a lo anterior, la participación ciudadana supera el ámbito de la consulta formal. Tanto el artículo 302 del COOTAD como la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) habilitan a la sociedad civil para incidir de manera activa en la toma de decisiones y en el ejercicio del control social. Esta legitimidad democrática constituye un requisito de validez que el Concejo Municipal debe asegurar al momento de aprobar el presupuesto, garantizando su coherencia con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (artículo 57, letra g, COOTAD).

En lo que respecta al procedimiento legislativo, el artículo 245 del COOTAD fija un cronograma perentorio: el proyecto debe ser analizado en dos sesiones y aprobado hasta el 10 de diciembre. La normativa contempla, además, una cláusula de vigencia automática en caso de que el órgano legislativo no se pronuncie dentro de ese plazo, lo que refuerza la obligación de verificar la coherencia entre el gasto y las

Flores, Á.

Prórroga de presupuesto en los gobiernos autónomos

metas institucionales. Esta disposición se articula con el artículo 109 del COPLAFIP, que reafirma la obligatoriedad del presupuesto desde el primer día del año, salvo en supuestos de transición presidencial.

En suma, la autonomía financiera de los GAD se ejerce dentro de un marco de responsabilidad pública sujeta al principio de legalidad. Aunque el artículo 177 del COPLAFIP dispone que la aplicación de reglas fiscales no implica una intervención directa del Ejecutivo a través del MEF, la libertad de gestión conlleva responsabilidades jurídicas en el ámbito, administrativo, civil y penal con informe de la Contraloría General del Estado, correspondiente. En relación con lo anterior el artículo 180 del mismo cuerpo normativo establece la responsabilidad administrativa de las máximas autoridades y de los servidores que incumplan los planes de sostenibilidad fiscal. Este enfoque de carácter preventivo busca reducir riesgos en la gestión presupuestaria, procurando que la autonomía no se traduzca en una afectación a la estabilidad económica del sector público no financiero.

Dictámenes de la Procuraduría General del Estado

En cuanto a los dictámenes de la Procuraduría General del Estado como antecedente la Corte Constitucional, mediante sentencia No. 002-09-SAN-CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 566 de 8 de abril de 2009, pág. 3. En sentencia No. 049-16-SIS-CC, “publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 878 de 10 de noviembre de 2016”, pág. 95, ha reiterado que el dictamen del Procurador General del Estado cumple con tres requisitos propios de la naturaleza de una disposición jurídica, a saber: 1. Generalidad; 2. Crea o modifica el derecho objetivo; y, 3. Se encasilla dentro de la jerarquía normativa como acto de poder público, tal como lo establece el artículo 425 de la CRE se entiende que lo resuelto en dichos dictámenes es de obligatorio cumplimiento para toda la administración pública al tener la misma fuerza vinculante que cualquier precepto jurídico.

Así, la Procuraduría General del Estado, mediante oficios Nos. 20233 de 12 de septiembre de 2022; y, 00644 de 10 de enero de 2023, analizó los artículos 106 y 107 del COPLAFIP respecto a la prohibición de “asumir compromisos presupuestarios que no consten en el plan operativo anual aprobado por las instancias de participación ciudadana y el respectivo órgano legislativo”, salvo lo dispuesto por la ley. Considerando la excepción prevista por el artículo 107 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, de acuerdo con los artículos 255, 259 y 260 del COOTAD, si el Plan Operativo Anual y el respectivo presupuesto del GAD, aprobados para el año inmediatamente anterior a aquel en que concluye sus periodos

Flores, Á.

Prórroga de presupuesto en los gobiernos autónomos

para el año inmediatamente anterior a aquel en que concluyen sus periodos las dignidades de esos gobiernos, contemplan proyectos incorporados mediante reforma presupuestaria, corresponde ejecutarlos en el último semestre del periodo para el cual fueron elegidas las respectiva autoridades.

Según lo dispuesto por la AME en el criterio jurídico contenido en el oficio No. AME-DNAJ-2022-090 de 6 de diciembre de 2022, aclara que las reformas efectuadas por suplementos y traspasos de créditos antes del 13 de noviembre de 2022, son incorporados y forman parte del presupuesto del gobierno municipal y se ejecutan en el ejercicio fiscal en curso, por lo que para no incurrir en la prohibición que establece el artículo 213 del COOTAD se deben realizar las respectivas reformas al plan operativo anual (POA). Siguiendo este hilo, la administración de un gobierno local se rige por una regla básica: los recursos no se gestionan de forma aislada, sino que responden a un proceso de planificación. Conforme a la Constitución del Ecuador y a la normativa de finanzas públicas (COOTAD y COPLAFIP), el presupuesto de un municipio o prefectura no constituye una simple lista de compras de memoria, sino un compromiso jurídico que debe guardar correspondencia con las necesidades reales de la población, expresadas en el Plan de Desarrollo Local concatenadas con el Plan Nacional de Desarrollo.

Es importante destacar que el calendario es obligatorio, para que el gobierno autónomo descentralizado pueda gastar legalmente, su presupuesto debe estar aprobado a más tardar el 10 de diciembre de cada año. Si las autoridades no se ponen de acuerdo y llega esa fecha sin una aprobación oficial, la ley activa automáticamente el presupuesto anterior para que la ciudad no se detenga. A esto se le llama “presupuesto prorrogado”. Vale reiterar que la voz del ciudadano cuenta, la ley no permite que las autoridades decidan el destino del dinero a puerta cerrada. Es obligatorio que los ciudadanos participen en la creación del presupuesto. Si no se demuestra que hubo participación ciudadana, ese presupuesto podría ser cuestionado legalmente.

No se puede pasar por alto que la autonomía de los GAD es con responsabilidad, aunque cada Alcalde o Prefecto tiene autonomía para decidir cómo gestionar su territorio, esa libertad tiene límites. No se puede gastar más de lo que ingresa ni endeudar a la institución de forma irresponsable. La ley es clara: si una autoridad ignora estas reglas fiscales o no presenta sus planes a tiempo, puede enfrentar sanciones administrativas graves (responsabilidad administrativa). En suma ¿Qué pasa en el año de cambio de mando? Cuando una nueva autoridad llega al cargo, los tiempos cambian. No se puede presentar un nuevo

Flores, Á.

Prórroga de presupuesto en los gobiernos autónomos

presupuesto hasta que el Gobierno Nacional no apruebe su propio Plan Nacional de Desarrollo. Esto garantiza que todos (Estado Central y Gobiernos Locales) remen en la misma dirección. Mientras tanto, se trabaja con los valores del año anterior para asegurar que los servicios básicos, como el agua o la recolección de basura, sigan funcionando sin interrupciones.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

De lo expuesto se desprende lo siguiente; 1.- Los presupuestos de los GAD se sujetan a sus propios planes, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo; 2.- Formulación y actualización de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los GAD será con participación ciudadana; 3.- El ejercicio presupuestario se inicia el primer día de enero y concluye el 31 de diciembre de cada año y en el caso de los GAD y otras entidades que no estén incluidas en el Presupuesto General del Estado, su presupuesto se rige por su legislación aplicable y el COPLAFIP; 4.- Es competencia del órgano legislativo del GAD, analizar el presupuesto por programas y subprogramas y verificar su coherencia con los objetivos y metas del plan de desarrollo y el de ordenamiento territorial y aprobarlos hasta 10 de diciembre de cada año; 5.- De acuerdo con el COPLAFIP, los GAD deben someterse a reglas fiscales análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la ley; 6.- Según el COOTAD, los GAD deben observar las reglas fiscales de acuerdo con la ley que regule las finanzas públicas; 7.- Entre las entidades públicas del sector no financiero sujetas al ámbito del COPLAFIP constan las entidades cuya actividad principal es desempeñar las funciones de gobierno, es decir los GAD; 8.- El incumplimiento de reglas fiscales genera responsabilidad administrativa; 9.- La prórroga presupuestaria en GAD requiere equilibrio entre autonomía (COOTAD) y control central (COPLAFIP). 10.- Si el legislativo de los GAD no aprueba el presupuesto hasta el diez de diciembre de cada año, este entra en vigencia por ministerio de la ley, 11.- De acuerdo con el artículo 107 de COPLAFIP en el año en que, por excepción, se prorroga el presupuesto del año anterior no se elabora un nuevo presupuesto y, por lo tanto, no son aplicables todas las fases presupuestarias, es decir en el año en que se posesionen las nuevas autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados seccionales se prorroga el presupuesto codificado al 31 de diciembre del año anterior; 12.- El procedimiento para la aprobación del Presupuesto General del Estado y de los presupuestos de los GAD está relacionado con la planificación y es materia regulada por la CRE, COPLAFIP y el COOTAD.

Flores, Á.

Prórroga de presupuesto en los gobiernos autónomos

Recomendaciones

A partir de lo analizado, se proponen varias líneas de mejora normativa: ajustar los plazos de las prórrogas presupuestarias mediante la reforma del artículo 45 del COPLAFIP, a fin de evitar indefiniciones prolongadas; incorporar equipos de transición obligatorios en el COOTAD para asegurar una adecuada transferencia de información financiera; fortalecer la transparencia mediante esquemas de apertura y digitalización de datos; implementar mecanismos de alerta temprana que permitan monitorear el gasto público; y establecer umbrales que activen advertencias cuando las prórrogas comprometan de forma significativa el presupuesto, previniendo riesgos de liquidez y desequilibrios fiscales. hallazgos y resultados afines con la investigación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AME, (2019). *Guía para alcaldesas y alcaldes. Recomendaciones para el inicio de la gestión municipal de nuevas autoridades locales*. Ecuador: AME. https://guia.ame.gob.ec/guia_alcaldes_2019.pdf
- Ayala, S., Zaruma, M., & Barragán, H. (2017). Origen y destino de recursos del presupuesto de los GADs Municipales. *Killkana Social*, 1(3), 29–36. https://doi.org/10.26871/killkana_social.v1i3.60
- Buendía, F. (2011) Los gobiernos autónomos descentralizados, *Revista La tendencia* No. 11 Quito Ecuador, 2011 <http://hdl.handle.net/10469/4424>
- Brito, E. (2013). Finanzas Públicas para Gobiernos Autónomos Descentralizados. Recuperado de <https://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/sites/12/2016/06/Finanzas-públicas-1.pdf>
- Chalá J. M. (2006) *Finanzas Públicas para Gobiernos Autónomos*. Quito, Pichincha, Ecuador: Editorial. IAEN. <http://www.ijlrhss.com/paper/volume-6-issue-11/36-HSS-2451.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador [CRE]. Registro Oficial 449. 20 de octubre de 2008. (Ecuador)
- Cimma Enrique Silva, (1995) *Derecho administrativo chileno y comparado del servicio público Santiago de Chile*: Jurídica de Chile.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPLAFIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.306 de 22 de octubre de 2010. (Ecuador)
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010, (Ecuador)
- Corte Constitucional del Ecuador (2025). Sentencia 045-22-IS/24. <https://buscador.corteconstitucional.gob.ec>

Flores, Á.

Prórroga de presupuesto en los gobiernos autónomos

Corte Nacional de Justicia, (2024). *Cristalización de la Justicia Tributaria*. Ecuador: Corte Nacional de Justicia Ed. Dr. Iván Agustín Cevallos Zambrano.
<https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/Publicaciones/Cristalizacion-de-la-Justicia-Tributaria.pdf>

Encalada, G. (2020). Presupuesto general del estado: Análisis comparativo de la proforma presupuestaria a través del tiempo. Científica FIPCAEC.
[doi:10.23857/fipcaec.v5i3.263https://www.fipcaec.com/index.php/fipcaec/article/view/263/445](https://doi.org/10.23857/fipcaec.v5i3.263https://www.fipcaec.com/index.php/fipcaec/article/view/263/445)

Flores, I. (2021). El proceso de planificación y el presupuesto gubernamental. Economía y Sociedad,
https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/est/LI_AdminEst/Ivette_Flores/articulo_planificacion.pdf

García de Enterría E. (2008), *Curso de Derecho Administrativo 12 Edición*, Editorial Temis, Bogotá.

MEF, (2023). *Circular MEF-2023-0004 de 31 de mayo de 2023, del Ministerio de Economía y Finanzas*
<https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/05/MEF-MEF-2023-0004-C.pdf>

Oyarte M. R. (2022). *Derecho Constitucional*, Editorial CEP, Quito.

Oyarte M. R. (2006) *Mecanismos de impugnación de los dictámenes del Procurador General del Estado*, en Foro Revista de Derecho, número 6 (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador,
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90071543007>

Pallarés, M.^a R. (2020). *La prórroga de los presupuestos en el Estado y en las Comunidades Autónomas*. Crónica Tributaria, 175, 45-62.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7747326>

Rodríguez Bereijo, Á. (1970). *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*. Madrid: Tecnos.

Rodríguez Bereijo, Á. (1995). *Jurisprudencia Constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79535.pdf>

Sánchez Revenga, J. (1997). *La prórroga presupuestaria*. Economistas, 74, 112-125
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=93515>