

Oficio **1658**
Quito,
- 1 SEP 2017

Propuesta
Presupuesto
09/09/2017
2017-119462.

Señor
Jorge Albán Gómez
CONCEJAL METROPOLITANO DE QUITO
Miembro de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación
Presente.-

De mi consideración

En referencia a su oficio No. 416-JAG-CMQ-17, del 16 de agosto del 2017, dirigido al Dr. Mauricio Rodas Espinel, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, en el que informa que en sesión extraordinaria de la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Tributación, del 8 de mayo del 2017, se resolvió solicitar, a la Administración General, Secretaría de Planificación y Procuraduría Metropolitana, un informe técnico complementario respecto del Proyecto de Ordenanza Metropolitana que regula el ciclo presupuestaria anual del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Al respecto le comunico que en atención al oficio No. SG 1249, del 9 de mayo del 2017; el Administrador General, suscribe el oficio No. 01085, del 8 de junio del 2017, dirigido al Ab. Diego Cevallos, Secretario General del Concejo Metropolitano, donde se reflejan las consideraciones a la propuesta de Ordenanza Metropolitana para regular el ciclo presupuestario anual del MDMQ.

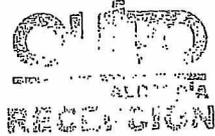
Atentamente,

Econ. Miguel Dávila C.
ADMINISTRADOR GENERAL DEL MDMQ

SECRETARÍA GENERAL CONCEJO METROPOLITANO	RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS HORA: <i>12:20</i>
QUITO ALCALDÍA	04 SEP 2017 <i>MAJ</i>
NÚMERO DE HOJA:	<i>- 13h -</i>

C.C.: Ab. Diego Cevallos, Secretario General del Concejo Metropolitano

ON/VE
ON/VE
31/08/2017



Nº TRÁMITE: _____
 FECHA DE INGRESO: 08 JUN 2017
 RECIBIDO POR: *Antonio Maza*
 INF 3952300 EXT 12304 - 12320

Oficio No 01085

Quito, a 8 JUN 2017

Abogado
 Diego Cevallos Salgado
 SECRETARIO GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO
 Presente.-



De mi consideración:

En atención al Oficio No- SG 1249 de 9 de mayo de 2017, mediante el cual remite una propuesta de Ordenanza Metropolitana para regular el ciclo presupuestario anual del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, al respecto me permito realizar las siguientes consideraciones:

Con oficios Nos.0888 de 30 de mayo de 2016 y 01300 de 3 de agosto de 2016. La Administración General expuso los criterios técnicos y legales al proyecto de Ordenanza Metropolitana para regular el ciclo presupuestario, en esta oportunidad me permito nuevamente insistir en el análisis del proyecto.

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización – COOTAD, determina las competencias del legislativo y del ejecutivo en el ciclo presupuestario, conforme lo establecido en los artículo 57 y 90 respectivamente.

La fase de programación y formulación presupuestaria de acuerdo a lo señalado en el artículo 242 del COOTAD le corresponde al ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado, y de conformidad a lo establecido en los artículos 244, 245 y 248 del COOTAD la aprobación del presupuesto es competencia del legislativo. Por su parte, la sanción y ejecución del presupuesto es una atribución del ejecutivo del GAD conforme lo establecido en los artículos 250 y 251 del mismo cuerpo legal.

Con estos antecedentes es importante que el Municipio cuente con una metodología procedimental para la elaboración de la proforma presupuestaria en estricta aplicación a

lo establecido en la Constitución y la Ley, de conformidad a las competencias y atribuciones asignadas a cada una de las funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Por lo expuesto, se considera pertinente a fin de mantener un procedimiento ordenado y metodológico definiendo actividades específicas tanto de la Administración General, Secretaría General de Planificación y demás dependencias intervinientes con el objeto de facilitar el análisis por parte de la Comisión de Presupuesto y consecuentemente dinamizar la aprobación en el Concejo Metropolitano.

En este contexto, me permito recomendar que por ser de competencia del señor Alcalde Metropolitano, la metodología sea aprobada mediante Resolución Administrativa, no obstante el Concejo Metropolitano puede asignar a la Comisión de Presupuesto funciones y actividades para agilizar el proceso de análisis correspondiente.

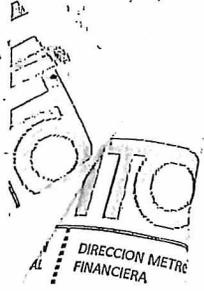
Sin perjuicio de lo indicado, me permito realizar las siguientes puntualizaciones al Proyecto de Ordenanza:

Respecto a la Programación Presupuestaria, se considera pertinente hacer referencia al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y no los planes operativos anuales y de inversión, ya que los programas y proyectos son elementos de los dos primeros y se plasman en los dos últimos, por lo que proponemos el siguiente texto:

En el Capítulo II de la PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA, artículo 2.- "El Presupuesto debe reflejar las prioridades y actividades estratégicas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, así como los programas y proyectos que se plasmen en el Plan Operativo Anual y en el Plan de Inversiones, en el contexto de los elementos del Plan Municipal de Desarrollo y Ordenamiento Territorial."

En relación al Art. 3, se debería considerar que la elaboración de la metodología que relacione la planificación – presupuesto permitirá entre varios aspectos, generar la estructura programática que vincule de forma eficiente y eficaz la planificación estratégica, el presupuesto y el plan operativo anual en el MDMQ, así como la elaboración de los instrumentos y mecanismos que permitan consolidar a los presupuestos de las empresas y demás entidades públicas metropolitanas.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial tiene una visión a largo plazo, más no se puede determinar mediante Ordenanza que el mismo sea decenal, ya que la determinación de un plazo puede inflexibilizar la realidad social y la participación ciudadana.



01085



encias y
ónomos

ado y
teral,
o de
nte

le
o

En la estructura programática que actualmente se encuentra vigente existen caracteres que vinculan el presupuesto con la planificación, es decir con los programas y proyectos que previamente han sido definidos como prioritarios por la Secretaría General de Planificación del MDMQ.

En relación al artículo 5, se indica que la estimación provisional de los ingresos para el próximo ejercicio financiero, servirán de base para la formulación del plan operativo anual. Sin embargo, la estimación provisional de ingresos debería servir de base para proyectar el PAI, no es conveniente aún formular el POA. Únicamente cuando se defina el cálculo definitivo se debe señalar los techos presupuestarios a los cuales deberán ajustarse las dependencias municipales (Art. 237 COOTAD) y que se constituye en la base para la formulación del POA.

El artículo 6 del Plan Operativo Anual, manifiesta que para la elaboración de la propuesta del POA, se debe considerar el diagnóstico como la demanda ciudadana. Sin embargo, debería considerarse la participación ciudadana en la priorización del gasto (Artículos 238 y 241 COOTAD), es decir que este tema si está regulado en el COOTAD, por tanto no cabe ninguna instrucción adicional.

En el párrafo segundo, menciona que los programas del plan operativo anual de las dependencias, entidades y empresas públicas del MDMQ deberán formularse en función del PDyOT, lo cual tiene concordancia con el artículo 234 del COOTAD; sin embargo, la misma norma no es clara puesto que en el artículo 295 establece que los planes de desarrollo deben contener varios elementos, entre ellos los programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas; es decir, en el Art. 295 ya están formulados los programas.

El artículo 7.- Contenido del plan operativo menciona que debe contener varios elementos, entre ellos el literal c) la identificación de programas y proyectos. La observación a este artículo es la misma descrita en el párrafo dos del numeral anterior.

La propuesta de ordenanza incluye que el MDMQ deberá sustentar debidamente los programas y proyectos de inversión pública a través de la evaluación de viabilidad y de la presentación de estudios técnicos que los sustenten. No se especifica que dependencia municipal los deberá consolidar, sustentar y revisarlos; sin embargo, al ser un elemento que debe contener el plan de desarrollo (Art. 295 COOTAD) y que nace de la planificación, debería ser responsabilidad de la Secretaría General de Planificación (SGP).

El artículo 8.- Plan de inversión, menciona que al ser el conjunto de programas y proyectos de inversión, deben estar debidamente priorizados, programados y territorializados. Es

decir, se debe establecer una metodología y procesos que permitan generar lo descrito en el artículo 8, para lo cual hay que considerar los plazos para su elaboración.

Además en el segundo párrafo menciona que las dependencias municipales debe presentar al Administrador General la propuesta de plan de inversión que contendrá programas, subprogramas y proyectos de presupuesto. Sin embargo, técnicamente no es procedente y no guarda relación con lo que establece el artículo 239 del COOTAD que establece que los programas, subprogramas y proyectos de presupuesto de las dependencias y servicios de los gobiernos autónomos descentralizados deberán ser presentados a la unidad financiera hasta el 30 de septiembre.

El artículo 8 en su segundo párrafo determina que el plan de inversiones contendrá la valoración de cada uno de los programas priorizados, de acuerdo a los diferentes sectores administrativos y técnicos del Municipio Metropolitano de Quito, al respecto, debo indicar que no existen sectores técnicos identificados, por tanto esta frase podría ser sujeta a una interpretación errada.

El artículo 10.- Conocimiento del plan operativo y del plan de inversiones, manifiesta que el POA por áreas, con el correspondiente plan de inversiones, será presentado para conocimiento del alcalde metropolitano hasta el 30 de septiembre de cada año, mientras que la Comisión de Presupuesto conocerá dichos documentos hasta el 15 de octubre. Ello si bien no se contrapone a lo que establece el artículo 240 del COOTAD que establece que el Anteproyecto de Presupuesto, sobre la base del cálculo de ingresos y de las previsiones de gastos deberá presentarlo al Ejecutivo local hasta el 20 de octubre, el plazo para la elaboración de documentos se limita notablemente y constituye una restricción para su cumplimiento.

Por otra parte la propuesta determina que la Comisión de Presupuesto del Concejo Metropolitano conocerá antes que el Ejecutivo del GAD, lo cual se contrapone con las responsabilidades que tiene cada instancia.

El artículo 11 determina como plazo para conocimiento del Concejo Metropolitano del plan operativo anual de las empresas públicas metropolitanas el 15 de noviembre de cada año, lo cual igualmente podría resultar una actividad difícil de cumplir, por cuanto depende de los procesos internos de cada empresa y de las aprobaciones de los directores.

El artículo 12 da la posibilidad de presentar programas alternativos, esto violentaría el principio de unidad presupuestaria, que determina que el conjunto de ingresos y gastos debe contemplarse en un solo presupuesto bajo un esquema estandarizado.

01085

Estado
Prioridad
Cofa
Bloques
Identificación

sin embargo se consideran dinámicos, por tanto existe un proceso de mejora continua para el diseño de la metodología de vinculación planificación- presupuesto.

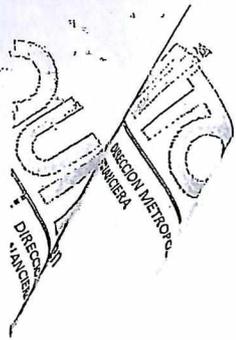
El establecer el procedimiento de aprobación mediante Ordenanza Metropolitana, también podría generar inflexibilidad para el desarrollo de posibles cambios que de acuerdo a la realidad institucional se pudieren crear, tanto a nivel operativo como legal; razón por la cual se debe analizar la emisión de este procedimiento a través de una Resolución Administrativa del señor Alcalde o del Administrador General, por ser competencia del Ejecutivo.

Finalmente, debo manifestar que la consolidación del presupuesto de la Corporación Municipal que integre las dependencias municipales, las empresas públicas y otras instancias municipales, en forma automática no está estructurada, por cuanto no existe un sistema integrado que proporcione esta funcionalidad, se requerirán acciones para sistematizarlos, lo cual también implicará costos adicionales, por tanto este proyecto de Ordenanza, en la práctica se volvería inviable.

Atentamente,

Econ. Miguel Dávila Castillo
ADMINISTRADOR GENERAL MDMQ

C.C. Alcalde Metropolitano de Quito
Directora Metropolitana Financiera



01085



El artículo 13 merece el mismo comentario realizado al artículo 11 referente a las empresas públicas metropolitanas, los plazos definidos constituyen una restricción para la presentación del presupuesto por parte de la Administración General.

El Capítulo IV de la Aprobación presupuestaria, de acuerdo a las competencias definidas en el COOTAD le corresponde al Concejo Metropolitano, por tanto me permito recomendar establecer una metodología expresa y considerar las siguientes actividades que se podrán determinar mediante Ordenanza Metropolitana:

El artículo 16, respecto a la Consolidación presupuestaria, establece que la propuesta presupuestaria será conocida por las comisiones temáticas y analizadas con los respectivos planes operativos anuales sectoriales; sin embargo el artículo 10 de la propuesta señala conocimiento del plan operativo anual por áreas. De igual forma el artículo 7 del Contenido del Plan Operativo, no especifica la generación de planes operativos anuales sectoriales, en este contexto, se observa que los tres artículos propuestos no concuerdan, por lo que es necesario considerar el artículo 228 del COOTAD que determina que los egresos se agruparán en áreas, programas, subprogramas, proyectos y actividades, por tanto el COOTAD sí regula este procedimiento.

Respecto de la propuesta de los capítulos V al IX le corresponden al "Ejecutivo Local" establecer el instructivo con base a lo que determina el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, así como al COOTAD, respecto a la gestión del Presupuesto.

Con respecto al artículo 32, que determina plazos, se debería definir un cronograma ajustado a la realidad institucional con el detalle de actividades, plazos, responsables, en función de las competencias y de acuerdo a lo establecido en el libro I del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, principalmente en relación a los documentos del Plan Operativo Anual, el Plan de Inversiones y al capítulo II sobre la Planificación del Desarrollo y del Ordenamiento Territorial., este procedimiento se encuentra implementado en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para el ejercicio 2017, documento que se adjunta al presente informe.

En el proyecto de ordenanza se utilizan términos que no están definidos en el COOTAD como: programas, programas de inversión, programas del plan operativo anual de las dependencias, productos, planes operativos anuales, sectoriales; sin embargo, algunos de ellos tienen definición de acuerdo al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y a las normas técnicas del presupuesto que emite el Ministerio de Finanzas, pero que tienen otra connotación diferente a la utilizada en la propuesta.

En conclusión el Proyecto de Ordenanza incorpora elementos importantes que fueron considerados en las fases de programación, formulación y aprobación del presupuesto,