**Título: Informe de análisis legal**

**Fase: Mejoramiento de Procesos Adjetivos**



**Elaborado por:** MRProcessi Cía. Ltda.

**Elaborado para:** Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

**“CONSULTORÍA PARA LA DETERMINACIÓN DEL MODELO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y ADMINISTRACIÓN POR PROCESOS PARA EL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”**

|  |  |
| --- | --- |
| Entregable: | **4.7.1. Informe de análisis legal** |
| Fecha de elaboración: | **17/05/2017** |

**Historial de Revisiones**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Fecha** | **Versión** | **Descripción** | **Autor** |
| 17/05/2017 | 01 | Informe de análisis legal | MRProcessi Cía. Ltda. |
| 29/05/2017 | 02 | Informe de análisis legal con correcciones solicitadas | MRProcessi Cía. Ltda. |

**ÍNDICE DE CONTENIDO**

[**ÍNDICE DE CONTENIDO** 2](#_Toc482726915)

[**1.** **INTRODUCCIÓN** 3](#_Toc482726916)

[**1.1.** **Propósito del documento** 4](#_Toc482726917)

[**2.** **ANÁLISIS LEGAL** 5](#_Toc482726918)

[**2.1.** **Análisis Legal Proceso: Asesoría y acompañamiento en la ejecución de procedimientos de Contratación Pública** 5](#_Toc482726919)

[**2.2.** **Análisis Legal Proceso: Formulación y consolidación de planes operativos anuales del MDMQ** 25](#_Toc482726920)

[**2.3.** **Análisis Legal Proceso: Gestión de la Arquitectura Institucional** 41](#_Toc482726921)

[**2.4.** **Análisis Legal Proceso: Formulación y consolidación del Plan Anual de Contratación (PAC) de la Administración Central del MDMQ** 59](#_Toc482726922)

1. **INTRODUCCIÓN**

Como parte del Contrato LCC-SGP-003-2016 de prestación de servicios de consultoría para la **“Determinación del Modelo de Prestación de Servicio y Administración por Procesos para el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito”**, MRProcessi Consultora ha ejecutado las actividades correspondientes en coordinación con la Secretaría General de Planificación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a través de la Administración del Contrato, con la finalidad de cumplir con el objeto, alcance, metodología de trabajo, objetivos y demás requerimientos contractuales de la consultoría.

En cumplimiento a lo que antecede, MRProcessi Consultora ha elaborado el presente documento como parte de los productos que se contemplan en la ejecución del proyecto de conformidad con los Términos de Referencia, el Acta de Negociación y la oferta técnica negociada y adjudicada a la empresa Consultora MRProcessi.

En el marco de las actividades y productos definidos, así como en los objetivos específicos del proyecto, se destaca la “Optimización y estandarización de procesos adjetivos”, que contempla el análisis, priorización, levantamiento, mejora y propuesta de automatización de cuatro (4) procesos adjetivos del MDMQ; y el “Mejoramiento de Servicios”, que contempla el análisis, priorización, levantamiento, mejora y propuesta de automatización de (3) servicios del MDMQ.

Este documento forma parte del grupo de productos entregables que cubre el alcance de los cuatro (4) procesos adjetivos priorizados en base a los requerimientos definidos.

A continuación se detallan los procesos adjetivos priorizados:

|  |  |
| --- | --- |
| Procesos priorizados | |
| No. | **Nombre del Proceso** |
| 1 | Asesoría y acompañamiento en la ejecución de procedimientos de Contratación Pública |
| 2 | Formulación y consolidación de planes operativos anuales del MDMQ |
| 3 | Gestión de la Arquitectura Institucional |
| 4 | Formulación y consolidación del Plan Anual de Contratación (PAC) de la Administración Central del MDMQ |

Los procesos adjetivos por solicitud expresa de la Administración del Contrato son divididos y llamados en el resto del proyecto como **PROCESOS HABILITANTES DE APOYO Y PROCESOS HABILITANTES DE ASESORÍA**, como se manifiesta en el Acta No. EJ-190117-JB7 con fecha 19 de enero de 2017.

Para la elaboración del presente documento se realizó un análisis detallado de los insumos entregados por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito entre los cuales se encontraban:

* Estudios referentes a Desarrollo Institucional del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito,
* Estructura del MDQ y sus entidades adscritas,
* Estatuto Orgánico por Procesos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito,
* Propuesta de integración de los modelos de Gestión de las Empresas Públicas Metropolitanas, Institutos, Fundaciones, Corporaciones y Unidades Especiales del MDMQ al Modelo de Gestión Municipal,
* Resultados de otras consultorías ejecutadas,
* Marco normativo que regula los servicios y procesos seleccionados.

Además de esta documentación, se analizó también la información levantada por MRProcessi durante los talleres ejecutados con los servidores municipales.

* 1. **Propósito del documento**

El propósito del presente documento es analizar el marco legal vigente, el cual regula y sustenta la ejecución de los procesos municipales priorizados mencionados anteriormente, con la finalidad de realizar recomendaciones de modificaciones a la normativa; y adicionalmente, con la finalidad de alinear las propuestas de los flujos de procesos mejorados a este análisis.

El documento cuenta principalmente con dos secciones, una que contiene el análisis de la normativa vigente y otra con las recomendaciones de mejora, la primera contiene una descripción y análisis del marco normativo y de los procesos municipales priorizados; la segunda contiene las respectivas recomendaciones de modificación de la normativa vigente con la finalidad de viabilizar la implementación de los flujos de procesos mejorados propuestos.

1. **ANÁLISIS LEGAL**
   1. **Análisis Legal Proceso: Asesoría y acompañamiento en la ejecución de procedimientos de Contratación Pública**
      1. **INTRODUCCIÓN.**

El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos consagrados y garantizados en la Constitución de la República del Ecuador[[1]](#footnote-1), por consiguiente el Estado tiene por obligación, y último fin, satisfacer las necesidades de sus habitantes; una forma de solventar esta obligación es por medio de la contratación pública, ya que es una herramienta que le permite alcanzar dicho propósito.

De conformidad con la definición establecida en nuestro marco normativo, debemos entender a la Contratación Pública, como todo procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios incluidos los de consultoría.[[2]](#footnote-2)

El Municipio del Distrito Metropolitano, es parte de la Administración Pública[[3]](#footnote-3), y por consiguiente debe satisfacer las necesidades de sus administrados, para lo cual utiliza la contratación pública como herramienta gestora de soluciones, convirtiéndola en un instrumento fundamental para la consecución de sus planteamientos; por lo que la contratación pública se convierte en un procedimiento de vital importancia para el funcionamiento de la Administración Pública y la consecución de las competencias específicas del Distrito Metropolitano de Quito. En tal razón los procedimientos de contratación pública tienen una regulación especial, no solo porque una de la partes es el Estado, sino por las características peculiares que este tipo de contratos requiere.

Por lo que este análisis, busca determinar la normativa actual que aplica el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a modo de comprobar la aplicación de los principios por lo que se rige la contratación pública, enmarcados en la Constitución, la Ley y el sistema jurídico de manera general.

Es necesario tener en cuenta que, de conformidad con lo estipulado en la cláusula décima del contrato que rige el presente proyecto, el análisis que consta a continuación se elaboró en base a la normativa proporcionada por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en medio magnético; normativa que se encontraba vigente hasta la firma del contrato, por lo que no se contemplan reformas o derogatorias que sean posteriores a la fecha de firma del contrato.

* + 1. **PROPÓSITO DEL ANÁLISIS**

El presente documento tiene por finalidad principal realizar un análisis legal del proceso de asesoría y acompañamiento para la ejecución de procedimiento de contratación pública en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, desde el surgimiento de una necesidad identificada por una de las unidades administrativas hasta la preparación y publicación de los pliegos, con este estudio se determinaran los pasos a realizar para llevar un correcto proceso de contratación.

Este análisis contendrá, como punto de partida, la normativa actual que regula la contratación pública en el Distrito Metropolitano de Quito, observando la jerarquía normativa que dispone la Constitución de la República del Ecuador, en el Art. 425.

Posteriormente, se realizará un análisis, pormenorizado, de la normativa aplicable al proceso de contratación pública, verificando su cumplimiento por parte del Municipio de Quito.

Finalmente, luego determinar la estructura normativa del proceso de contratación pública, y analizar las disposiciones contantes en nuestro ordenamiento jurídico, procederemos a realizar una propuesta de mejoras o cambios que podrán ser implementados a corto, mediano o largo plazo; por medio de los cuales se favorecerá a la correcta aplicación del proceso de contratación pública por parte del Distrito Metropolitano de Quito.

* + 1. **SITUACIÓN ACTUAL.**
       1. **DESCRIPCIÓN DEL MARCO NORMATIVO**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **MARCO NORMATIVO** | | | |
| **Fuente** | **Artículos** | **Expedición /Sanción** | **Publicación Registro Oficial** |
| Constitución de la República del Ecuador | 238, 239, 240, 247, 264, 271, 272, 288, 292, 425 | 20-octubre-2008 | Registro Oficial 449 |
| Código Orgánico de Organización  Territorial, Autonomía y Descentralización | 54, 57, 60, 240, 242, 244, 245, 278, | 19-octubre-2010 | Registro Oficial Suplemento 303 |
| Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública | 1, 4, numerales: 6, 16, del Art. 6, 21, 22, 23, 24, 25.1, 25.2, 50, 61 | 04-agosto-2008 | Registro Oficial Suplemento 395 |
| Reglamento General de La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública | 20, 27, 28 | 12-mayo-2009 | Registro Oficial 588 |
| Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito | N/A | 27-diciembre-1993 | Registro Oficial 345 |
| Resolución 0002 |  | 07 de agosto de 2009 |  |
| Resolución 0004-2014 |  | 13-junio de 2014 |  |
| Resolución 0010 | 14 numeral 1 | 01 de abril de 2011 |  |
| Resolución A012 | Art. 6, Disposición general cuarta. | 03 de junio de 2015 |  |
| Código Orgánico de Planificación y Finanzas publicas | 106, 108 | 22-octubre-2010 | Registro Oficial 306 |

* + - 1. **ANÁLISIS DE LA NORMATIVA**
         1. **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

En virtud del artículo 425 de la Constitución en el cual se establece la jerarquía de aplicación de las normas, es necesario realizar un breve análisis de las normas constitucionales que delimitan los principios sobre los cuales se desarrolla el proceso de contratación pública, en todas sus fases; aplicables en la realidad del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

*“Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.*

*[…]*

*La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.”*

Los artículos 238, 239, 240 y 247 establecen los principios generales que rigen a los gobiernos autónomos descentralizados, otorgándoles autonomía política, administrativa y financiera; enunciando además los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Así mismo se constituye a los concejos metropolitanos como un nivel de gobierno autónomo descentralizado y sienta las bases para el establecimiento de competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, incluidas las facultades legislativas.

*“Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.*

*Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.*

*Art. 239.- El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.*

*Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.*

*Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.*

*Art. 247.- El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano.*

*Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano.*

*Los distritos metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan.*

*El estatuto del distrito metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones.”*

Tras establecer las normas y principios generales aplicables a los gobiernos autónomos descentralizados, pasamos a analizar las competencias específicas asignadas a los gobiernos municipales en el artículo 264 de la norma constitucional. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, puede iniciar fases de pre-contratación pública, con la finalidad del correcto ejercicio de las facultades listadas en el artículo mencionado.

*“Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:*

*1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.*

*2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.*

*3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.*

*4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.*

*5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.*

*6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.  
  
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública podrán construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación.*

*8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.*

*9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.*

*10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.*

*11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.*

*12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.*

*13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.*

*14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.  
  
En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.”*

Habiendo delimitado las competencias de los GAD’s, es meritorio considerar el contenido de los artículos 271, 272 y 288; artículo relativos a la asignación y distribución de recursos de nivel de gobiernos autónomos descentralizados y principios generales de compras públicas. Estos conceptos son desarrollados posteriormente en el análisis a la correspondiente ley, en el cual se establecen los principios constitucionales que deben cumplir los procesos de compra pública en todas sus fases y niveles.

*“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.”*

*“Art. 272.- La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:*

*1. Tamaño y densidad de la población.*

*2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.  
3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.”*

*“Art. 288.- Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.”*

Por formar parte de la administración pública, la ejecución del gasto público de los gobiernos autónomos descentralizados, debe estar necesariamente contemplada como parte del Presupuesto General del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 292 de la Constitución.

*“Art. 292.- 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, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.”*

* + - * 1. **CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN**

Pasando a un segundo nivel jerárquico normativo, es necesario considerar el desarrollo de las competencias de los niveles de gobierno pertinentes al Municipio del Distrito Metropolitano contenidas en los artículos 54 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

*Art. 54.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:  
  
a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;*

*b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;*

*c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;*

*d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal;*

*e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquia, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;*

*f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, ubsidiariedad, participación y equidad;*

*g) Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo;*

*h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno;*

*i) Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal;*

*j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales;*

*k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales;*

*l) Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios;*

*m) Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él la colocación de publicidad, redes o señalización;*

*n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana;*

*o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;*

*p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad;*

*q) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del cantón;*

*r) Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana;*

*s) Fomentar actividades orientadas a cuidar, proteger y conservar el patrimonio cultural y memoria social en el campo de la interculturalidad y diversidad del cantón; y,*

*t) Las demás establecidas en la ley.*

En armonía con las competencias específicas asignadas al Concejo Municipal y al Alcalde Municipal, contempladas en los artículos 57 y 60 respectivamente.

*“Art. 57.- Atribuciones del concejo municipal.- Al concejo municipal le corresponde:  
  
a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones;*

*b) Regular, mediante ordenanza, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor;*

*c) Crear, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute;*

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

*e) Aprobar el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo cantonal de planificación y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de los mismos;*

*f) Conocer la estructura orgánico funcional del gobierno autónomo descentralizado municipal;*

*g) Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado municipal, que deberá guardar concordancia con el plan cantonal de desarrollo y con el de ordenamiento territorial; así como garantizar una participación ciudadana en el marco de la Constitución y la ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas;*

*h) Aprobar a pedido del alcalde o alcaldesa traspasos de partidas presupuestarias y reducciones de crédito, cuando las circunstancias lo ameriten;*

*i) Autorizar la contratación de empréstitos destinados a financiar la ejecución de programas y proyectos previstos en el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en el monto y de acuerdo con los requisitos y disposiciones previstos en la Constitución, la ley y las ordenanzas que se emitan para el efecto;*

*j) Aprobar la creación de empresas públicas o la participación en empresas de economía mixta, para la gestión de servicios de su competencia u obras públicas cantonales, según las disposiciones de la Constitución y la ley. La gestión de los recursos hídricos será exclusivamente pública y comunitaria de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales;*

*k) Conocer el plan operativo y presupuesto de las empresas públicas y mixtas del gobierno autónomo descentralizado municipal, aprobado por el respectivo directorio de la empresa, y consolidarlo en el presupuesto general del gobierno municipal;*

*l) Conocer las declaraciones de utilidad pública ó de interés social de los bienes materia de expropiación resueltos por el alcalde, conforme la ley;*

*m) Fiscalizar la gestión del alcalde o alcaldesa del gobierno autónomo descentralizado municipal, de acuerdo al presente Código;*

*n) Remover según sea el caso, con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes, a la alcaldesa o alcalde, a la vicealcaldesa o vicealcalde, a las concejalas y a los concejales que incurran en una de las causales previstas en este Código, garantizando el debido proceso;*

*o) Elegir de entre sus miembros al vicealcalde o vicealcaldesa del gobierno autónomo descentralizado municipal;*

*p) Designar, de fuera de su seno, al secretario o secretaria del concejo, de la terna presentada por el alcalde o alcaldesa;*

*q) Decidir la participación en mancomunidades o consorcios;*

*r) Conformar las comisiones permanentes, especiales y técnicas que sean necesarias, respetando la proporcionalidad de la representación política y poblacional urbana y rural existente en su seno, y aprobar la conformación de comisiones ocasionales sugeridas por el alcalde o alcaldesa;*

*s) Conceder licencias a sus miembros, que acumulados, no sobrepasen sesenta días. En el caso de enfermedades catastróficas o calamidad doméstica debidamente justificada, podrá prorrogar este plazo;*

*t) Conocer y resolver los asuntos que le sean sometidos a su conocimiento por parte del alcalde o alcaldesa;*

*u) Designar, cuando corresponda sus delegados en entidades, empresas u organismos colegiados;*

*v) Crear, suprimir y fusionar parroquias urbanas y rurales, cambiar sus nombres y determinar sus linderos en el territorio cantonal, para lo que se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros. Por motivos de conservación ambiental, del patrimonio tangible e intangible y para garantizar la unidad y la supervivencia de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montubias y afroecuatorianas, los concejos cantonales pueden constituir parroquias rurales con un número menor de habitantes del previsto en este Código, observando en los demás aspectos los mismos requisitos y condiciones establecidas en los artículos 26 y 27 de este Código, siempre que no afecten a otra circunscripción territorial. De igual forma puede cambiar la naturaleza de la parroquia de rural a urbana, si el plan de ordenamiento territorial y las condiciones del uso y ocupación de suelo previstas así lo determinan;*

*w) Expedir la ordenanza de construcciones que comprenda las especificaciones y normas técnicas y legales por las cuales deban regirse en el cantón la construcción, reparación, transformación y demolición de edificios y de sus instalaciones;*

*x) Regular y controlar, mediante la normativa cantonal correspondiente, el uso del suelo en el territorio del cantón, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra;*

*y) Reglamentar los sistemas mediante los cuales ha de efectuarse la recaudación e inversión de las rentas municipales;*

*z) Regular mediante ordenanza la delimitación de los barrios y parroquias urbanas tomando en cuenta la configuración territorial, identidad, historia, necesidades urbanísticas y administrativas y la aplicación del principio de equidad interbarrial;*

*aa) Emitir políticas que contribuyan al desarrollo de las culturas de su jurisdicción, de acuerdo con las leyes sobre la materia;*

*bb) Instituir el sistema cantonal de protección integral para los grupos de atención prioritaria; y,*

*cc) Las demás previstas en la Ley.”*

*“Art. 60.- Atribuciones del alcalde o alcaldesa.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa:*

*a) Ejercer la representación legal del gobierno autónomo descentralizado municipal; y la representación judicial conjuntamente con el procurador síndico;*

*b) Ejercer de manera exclusiva la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado municipal;*

*c) Convocar y presidir con voz y voto dirimente las sesiones del concejo municipal, para lo cual deberá proponer el orden del día de manera previa;*

*d) Presentar proyectos de ordenanzas al concejo municipal en el ámbito de competencias del gobierno autónomo descentralizado municipal;*

*e) Presentar con facultad privativa, proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos, en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno;*

*f) Dirigir la elaboración del plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en concordancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores del sector público y la sociedad; para lo cual presidirá las sesiones del consejo cantonal de planificación y promoverá la constitución de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley;*

*g) Elaborar el plan operativo anual y la correspondiente proforma presupuestaria institucional conforme al plan cantonal de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando los procedimientos participativos señalados en este Código. La proforma del presupuesto institucional deberá someterla a consideración del concejo municipal para su aprobación;*

*h) Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, los planes de urbanismo y las correspondientes obras públicas;*

*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;*

*j) Distribuir los asuntos que deban pasar a las comisiones del gobierno autónomo municipal y señalar el plazo en que deben ser presentados los informes correspondientes;*

*k) Sugerir la conformación de comisiones ocasionales que se requieran para el funcionamiento del gobierno municipal;*

*l) Designar a sus representantes institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados donde tenga participación el gobierno municipal; así como delegar atribuciones y deberes al vicealcalde o vicealcaldesa, concejalas, concejales y funcionarios, dentro del ámbito de sus competencias;*

*m) Presidir de manera directa o a través de su delegado o delegada el Consejo Cantonal para la Protección de Derechos en su respectiva jurisdicción;*

*n) Suscribir contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno autónomo descentralizado municipal, de acuerdo con la ley. Los convenios de crédito o aquellos que comprometan el patrimonio institucional requerirán autorización del Concejo, en los montos y casos previstos en las ordenanzas cantonales que se dicten en la materia;*

*o) La aprobación, bajo su responsabilidad civil, penal y administrativa, de los traspasos de partidas presupuestarias, suplementos y reducciones de crédito, en casos especiales originados en asignaciones extraordinarias o para financiar casos de emergencia legalmente declarada, manteniendo la necesaria relación entre los programas y subprogramas, para que dichos traspasos no afecten la ejecución de obras públicas ni la prestación de servicios públicos. El alcalde o la alcaldesa deberá informar al concejo municipal sobre dichos traspasos y las razones de los mismos;*

*p) Dictar, en caso de emergencia grave, bajo su responsabilidad, medidas de carácter urgente y transitorio y dar cuenta de ellas al concejo cuando se reúna, si a éste hubiere correspondido adoptarlas, para su ratificación;*

*q) Coordinar con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, la formulación y ejecución de políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana;*

*r) Conceder permisos para juegos, diversiones y espectáculos públicos, en las parroquias urbanas de su circunscripción, de acuerdo con las prescripciones de las leyes y ordenanzas sobre la materia. Cuando los espectáculos públicos tengan lugar en las parroquias rurales, se coordinará con el gobierno autónomo descentralizado parroquial rural respectivo;*

*s) Organización y empleo de la policía municipal en los ámbitos de su competencia dentro del marco de la Constitución y la ley.*

*t) Integrar y presidir la comisión de mesa;*

*u) Suscribir las actas de las sesiones del concejo y de la comisión de mesa;*

*v) Coordinar la acción municipal con las demás entidades públicas y privadas;*

*w) Dirigir y supervisar las actividades de la municipalidad, coordinando y controlando el funcionamiento de los distintos departamentos;*

*x) Resolver los reclamos administrativos que le corresponden;*

*y) Presentar al concejo y a la ciudadanía en general, un informe anual escrito, para su evaluación a través del sistema de rendición de cuentas y control social, acerca de la gestión - administrativa realizada, destacando el estado de los servicios y de las demás obras públicas realizadas en el año anterior, los procedimientos empleados en su ejecución, los costos unitarios y totales y la forma cómo se hubieren cumplido los planes y programas aprobados por el concejo;*

*z) Solicitar la colaboración de la policía nacional para el cumplimiento de sus funciones; y,*

*aa) Las demás que prevea la ley.”*

Con el fin de la ejecución oportuna de las competencias señaladas, es necesario que el responsable de las finanzas de cada uno de los GAD’s prepare un anteproyecto de presupuesto para que el mismo sea tomado en cuenta al momento de planear el Presupuesto General del Estado. Este supuesto está incluido en el artículo 240, 242, 244 y 245 del COOTAD.

*“Art. 240.- Anteproyecto de presupuesto.- Sobre la base del cálculo de ingresos y de las previsiones de gastos, la persona responsable de las finanzas o su equivalente preparará el anteproyecto de presupuesto y lo presentará a consideración del Ejecutivo local hasta el 20 de octubre.*

*Art. 242.- Responsabilidad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado.- La máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado, previo el proceso participativo de elaboración presupuestaria establecido en la Constitución y este Código, con la asesoría de los responsables financiero y de planificación, presentará al órgano legislativo local el proyecto definitivo del presupuesto hasta el 31 de octubre, acompañado de los informes y documentos que deberá preparar la dirección financiera, entre los cuales figurarán los relativos a los aumentos o disminuciones en las estimaciones de ingresos y en las previsiones de gastos, así como la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y un estado de ingresos y gastos efectivos del primer semestre del año en curso.*

*Además, cuando fuere procedente, deberá acompañarse el proyecto complementario de financiamiento a que se refiere el artículo siguiente.*

*Art. 244.- Informe de la comisión de presupuesto.- La comisión respectiva del legislativo local estudiará el proyecto de presupuesto y sus antecedentes y emitirá su informe hasta el 20 de noviembre de cada año.*

*La comisión respectiva podrá sugerir cambios que no impliquen la necesidad de nuevo financiamiento, así como la supresión o reducción de gastos.*

*Si la comisión encargada del estudio del presupuesto no presentare su informe dentro del plazo señalado en el inciso primero de este artículo, el legislativo local entrará a conocer el proyecto del presupuesto presentado por el respectivo ejecutivo, sin esperar dicho informe.*

*Art. 245.- Aprobación.- El legislativo del gobierno autónomo descentralizado estudiará el proyecto de presupuesto, por programas y subprogramas y lo aprobará en dos sesiones hasta el 10 de diciembre de cada año, conjuntamente con el proyecto complementario de financiamiento, cuando corresponda. Si a la expiración de este plazo no lo hubiere aprobado, éste entrará en vigencia. El legislativo tiene la obligación de verificar que el proyecto presupuestario guarde coherencia con los objetivos y metas del plan de desarrollo y el de ordenamiento territorial respectivos.*

*La máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado y el jefe de la dirección financiera o el funcionario que corresponda, asistirán obligatoriamente a las sesiones del legislativo y de la comisión respectiva, para suministrar los datos e informaciones necesarias.*

*Los representantes ciudadanos de la asamblea territorial o del organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, podrán asistir a las sesiones del legislativo local y participarán en ellas mediante los mecanismos previstos en la Constitución y la ley.”*

* + - * 1. **LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

Esta norma regula todo lo relativo a la adquisición o arrendamiento de bienes y servicios por parte de instituciones estatales, haciendo referencia específica a las entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo; conforme lo determina en su artículo primero.

*“Art. 1.- Objeto y Ámbito.- Esta Ley establece el Sistema Nacional de Contratación Pública y determina los principios y normas para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría, que realicen:*

*4. Las entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo.”*

Por otro lado, en el primer capítulo, se hace alusión a los principios rectores y a definiciones transversales en todos los procesos de contratación pública; mismos que deben ser considerados para que los procedimientos

*Art. 4.- Principios.- Para la aplicación de esta Ley y de los contratos que de ella deriven, se observarán los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional.*

*Art. 6.- Definiciones*

*6. Contratista: Es la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, o asociación de éstas, contratada por las Entidades Contratantes para proveer bienes, ejecutar obras y prestar servicios, incluidos los de consultoría.*

*16. Máxima Autoridad: Quien ejerce administrativamente la representación legal de la entidad u organismo contratante. Para efectos de esta Ley, en los gobiernos autónomos descentralizados, la máxima autoridad será el ejecutivo de cada uno de ellos.*

*24. Pliegos: Documentos precontractuales elaborados y aprobados para cada procedimiento, que se sujetarán a los modelos establecidos por el Servicio Nacional de Contratación Pública.*

La norma plantea la obligación que tienen todos aquellos que lleven a cabo compras públicas de usar para dicho fin el Portal de Compras Públicas, esbozando la información esencial que debe ser publicada y vinculando este sistema al levantamiento de Planes Anuales de Contratación que deben ser preparados por las entidades públicas.

*Art. 21.- PORTAL de COMPRASPUBLICAS.- El Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador COMPRASPUBLICAS será de uso obligatorio para las entidades sometidas a esta Ley y será administrado por el Servicio Nacional de Contratación Pública.*

*El portal de COMPRASPUBLICAS contendrá, entre otras, el RUP, Catálogo electrónico, el listado de las instituciones y contratistas del SNCP, informes de las Entidades Contratantes, estadísticas, contratistas incumplidos, la información sobre el estado de las contrataciones públicas y será el único medio empleado para realizar todo procedimiento electrónico relacionado con un proceso de contratación pública, de acuerdo a las disposiciones de la presente Ley, su Reglamento y las regulaciones del SERCOP.*

*El portal deberá además integrar mecanismos para la capacitación en línea de los actores del SNCP.*

*La información relevante de los procedimientos de contratación se publicará obligatoriamente a través de COMPRASPUBLICAS.*

*El Reglamento contendrá las disposiciones sobre la administración del sistema y la información relevante a publicarse.*

*Art. 22.- Plan Anual de Contratación.- Las Entidades Contratantes, para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, sus objetivos y necesidades institucionales, formularán el Plan Anual de Contratación con el presupuesto correspondiente, de conformidad a la planificación plurianual de la Institución, asociados al Plan Nacional de Desarrollo y a los presupuestos del Estado.*

*El Plan será publicado obligatoriamente en la página Web de la Entidad Contratante dentro de los quince (15) días del mes de enero de cada año e interoperará con el portal COMPRASPUBLICAS. De existir reformas al Plan Anual de Contratación, éstas serán publicadas siguiendo los mismos mecanismos previstos en este inciso.*

*El contenido del Plan de contratación y los sustentos del mismo se regularán en el Reglamento de la presente Ley.*

Para dar paso a la fase precontractual, la entidad requirente debe realizar una serie de estudios que le permitan delimitar de mejor manera la necesidad que será cubierta con la compra. Los estudios y el diseño de la necesidad eventualmente se verán reflejados en los pliegos que son puestos en conocimiento de la ciudadanía. Sin embargo, antes de la publicación de dichos pliegos se deberá contar con la certificación de disponibilidad presupuestaria; de conformidad con las normas citadas a continuación.

*Art. 23.- Estudios.- Antes de iniciar un procedimiento precontractual, de acuerdo a la naturaleza de la contratación, la entidad deberá contar con los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas, debidamente aprobados por las instancias correspondientes, vinculados al Plan Anual de Contratación de la entidad.*

*Los estudios y diseños incluirán obligatoriamente como condición previa a su aprobación e inicio del proceso contractual, el análisis de desagregación tecnológica o de Compra de Inclusión, según corresponda, los que determinarán la proporción mínima de participación nacional o local de acuerdo a la metodología y parámetros determinados por el Servicio Nacional de Contratación Pública.*

*La máxima autoridad de la Entidad Contratante y los funcionarios que hubieren participado en la elaboración de los estudios, en la época en que éstos se contrataron y aprobaron, tendrán responsabilidad solidaria junto con los consultores o contratistas, si fuere del caso, por la validez de sus resultados y por los eventuales perjuicios que pudieran ocasionarse en su posterior aplicación.*

*Los contratistas y funcionarios que elaboren los estudios precontractuales serán responsables de informar a la entidad contratante, en el término de 15 días contados desde la notificación, si existe justificación técnica para la firma de contratos complementarios, órdenes de trabajo y diferencias en cantidades de obra que superen el quince por ciento (15%) del valor del contrato principal. En caso de incumplir con el plazo señalado serán sancionados de conformidad con el artículo 100 de esta Ley.*

*Art. 24.- Presupuesto.- Las entidades previamente a la convocatoria, deberán certificar la disponibilidad presupuestaria y la existencia presente o futura de recursos suficientes para cubrir las obligaciones derivadas de la contratación.*

*El Reglamento establecerá las formas en que se conferirán las certificaciones o los mecanismos electrónicos para la verificación a que se refiere el inciso anterior.*

*Art. 25.1.- Participación Nacional.- Los pliegos contendrán criterios de valoración que incentiven y promuevan la participación local y nacional, mediante un margen de preferencia para los proveedores de obras, bienes y servicios, incluidos la consultoría, de origen local y nacional, de acuerdo a los parámetros determinados por la entidad encargada de la Contratación Pública.*

*Art. 25.2.- Preferencia a bienes, obras y servicios de origen ecuatoriano, y a los actores de la Economía Popular y Solidaria y Micro, pequeñas y medianas empresas.- En todos los procedimientos previstos en la presente ley, se preferirá al oferente de bienes, obras o servicios que incorpore mayor componente de origen ecuatoriano o a los actores de la Economía Popular y Solidaria y Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, mediante la aplicación de mecanismos tales como: márgenes de preferencia proporcionales sobre las ofertas de otros proveedores, reserva de mercado, subcontratación preferente, entre otros.*

*Para la adquisición de bienes, obras o servicios no considerados de origen ecuatoriano de acuerdo a la regulación correspondiente se requerirá previamente la verificación de inexistencia en la oferta de origen ecuatoriano, mediante mecanismos ágiles que no demoren la contratación.*

*La entidad encargada de la contratación pública mediante la regulación correspondiente incluirá la obligación de transferencia de tecnología y de conocimiento en toda contratación de origen no ecuatoriano.*

*Para la aplicación de las medidas de preferencia se utilizará el siguiente orden de prelación:  
  
1. Actores de la economía popular y solidaria;*

*2. Microempresas;*

*3. Pequeñas Empresas; y,*

*4. Medianas Empresas.*

*Estas medidas de preferencia se otorgarán siempre que su oferta se considere como de origen ecuatoriano de acuerdo con la regulación correspondiente.*

*Art. 31.- Divulgación, Inscripción, Aclaraciones y Modificaciones de los Pliegos.- Los Pliegos contendrán toda la información requerida para participar en un proceso de provisión de obras, bienes o servicios, incluidos los de consultoría.*

*Los Pliegos contendrán toda la información técnica, económica y legal requerida en un proceso como planos, estudios, especificaciones técnicas, condiciones económicas, legales y contractuales.  
  
Los Pliegos son públicos y su acceso es gratuito para cualquier persona a través del portal de COMPRASPUBLICAS.*

*En ningún proceso de contratación, sea cual sea su monto o modalidad, se cobrará valor alguno por derecho de inscripción. Exclusivamente el oferente adjudicado, una vez recibida la notificación de adjudicación, pagará a la entidad el valor previsto en forma previa en los pliegos, y con el cual se cubra exclusivamente los costos de levantamiento de textos, reproducción y edición de los Pliegos, de ser el caso.*

*Los interesados podrán realizar preguntas y solicitar aclaraciones sobre los pliegos a la entidad convocante. Las preguntas, las aclaraciones, las respuestas y las modificaciones a los pliegos, en caso de existir, se publicarán en el portal COMPRASPUBLICAS.*

*Los Pliegos establecerán el plazo y los procedimientos para formular las preguntas y aclaraciones y para obtener las respuestas correspondientes.*

*En los Pliegos deberá incluirse obligatoriamente un plazo de convalidación de errores de forma de la oferta, de conformidad con lo establecido en el Reglamento.*

*Art. 50.- Procedimiento de Cotización.- Este procedimiento, se utilizará en cualquiera de los siguientes casos:*

*Si fuera imposible aplicar los procedimientos dinámicos previstos en el Capítulo II de este Título o, en el caso que una vez aplicados dichos procedimientos, éstos hubiesen sido declarados desiertos; siempre que el presupuesto referencial oscile entre 0,000002 y 0,000015 del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico;*

*La contratación para la ejecución de obras, cuyo presupuesto referencial oscile entre 0,000007 y 0,00003 del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico; y,*

*La contratación para la adquisición de bienes y servicios no normalizados, exceptuando los de consultoría, cuyo presupuesto referencial oscile entre 0,000002 y 0,000015 del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico.*

*En cualquiera de los casos previstos en los numerales anteriores, se invitará a presentar ofertas a todos los proveedores inscritos en el Registro Único de Proveedores.*

*Los pliegos serán aprobados por la máxima autoridad o el funcionario competente de la entidad contratante, y se adecuarán a los modelos obligatorios emitidos por el SERCOP en su calidad de organismo nacional responsable de la contratación pública.*

Finalmente, es importante considerar la facultada de delegación con la cuenta la máxima autoridad para la suscripción de los contratos finales; delegación que deberá verse plasmada en una resolución, para el caso del Gobierno Central, o en el acto administrativo correspondiente.

*Art. 61.- Delegación.- Si la máxima autoridad de la Entidad Contratante decide delegar la suscripción de los contratos a funcionarios o empleados de la entidad u organismos adscritos a ella o bien a funcionarios o empleados de otras entidades del Estado, deberá emitir la resolución respectiva sin que sea necesario publicarla en el Registro Oficial, debiendo darse a conocer en el Portal COMPRASPUBLICAS.*

*Esta delegación no excluye las responsabilidades del delegante.*

*Para la suscripción de un contrato adjudicado no se requerirá de autorización previa alguna.*

* + - * 1. **REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

El Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, desarrolla de manera más amplia lo atinente a la elaboración de los pliegos, la certificación presupuestaria necesaria y los modelos que serán creados por el SERCOP a fin de homogeneizar los procesos de contratación.

*Art. 20.- Pliegos.- La entidad contratante elaborará los pliegos para cada contratación, para lo cual deberá observar los modelos elaborados por el SERCOP que sean aplicables. Los Pliegos serán aprobados por la máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado.  
  
Los Pliegos establecerán las condiciones que permitan alcanzar la combinación más ventajosa entre todos los beneficios de la obra a ejecutar, el bien por adquirir o el servicio por contratar y todos sus costos asociados, presentes y futuros.*

*En la determinación de las condiciones de los Pliegos, la Entidad contratante deberá propender a la eficacia, eficiencia, calidad de la obra, bienes y servicios que se pretende contratar y ahorro en sus contrataciones.*

*Los Pliegos no podrán afectar el trato igualitario que las entidades deben dar a todos los oferentes ni establecer diferencias arbitrarias entre éstos, ni exigir especificaciones, condicionamientos o requerimientos técnicos que no pueda cumplir la industria nacional, salvo justificación funcional.*

*Art. 27.- Certificación de disponibilidad de fondos.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley, para iniciar un proceso de contratación se requiere certificar la disponibilidad presupuestaria y la existencia presente o futura de recursos suficientes para cubrir las obligaciones derivadas de la contratación.*

*Para cubrir la totalidad del proyecto o para complementar una parte del mismo, se admite la posibilidad de que se presenten propuestas de financiamiento otorgado por los propios oferentes, o por inversionistas, organizaciones estatales, u organismos e instituciones financieras o crediticias; situación que deberá constar de forma expresa en los pliegos. En dicho caso, el financiamiento ofrecido será uno de los aspectos a evaluar y calificar dentro de la determinación del mejor costo previsto en la Ley, de acuerdo a los parámetros que se señalen en los pliegos.*

*En cualquiera de los casos previstos, se deberá emitir la certificación sobre la disponibilidad presupuestaria y la existencia presente o futura de los recursos suficientes para cubrir las obligaciones derivadas de las contrataciones que constan en el Plan Anual de Contrataciones, cuya responsabilidad le corresponde al Director Financiero de la entidad contratante o a quien haga sus veces.*

*La certificación incluirá la información relacionada con las partidas presupuestarias o los fondos a los que se aplicará el gasto; y, se conferirá por medios electrónicos de manera preferente, y de no ser esto posible, se emitirá por medios físicos.*

*Art. 28.- Modelos y formatos obligatorios.- Los modelos y formatos obligatorios, serán expedidos por el Director Ejecutivo del SERCOP mediante resolución y serán publicados en el Portal* [*www.compraspublicas.gov.ec*](http://www.compraspublicas.gov.ec)*.*

*Cada entidad contratante deberá completar los modelos obligatorios. La entidad contratante bajo su responsabilidad, podrá modificar y ajustarlos a las necesidades particulares de cada proceso de contratación, siempre que se cumpla con la Ley y el presente Reglamento General.*

* + - * 1. **CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS**

En virtud de la necesaria planificación presupuestaria analizada es indispensable considerar las normas atinentes a la planificación presupuestaria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; ya que, es en esta planificación en la que se contemplan los posibles procesos de contratación pública que deban celebrarse en base a las necesidades coyunturales de cada una de las Unidades Administrativas.

*Art. 106.- Normativa aplicable.- La aprobación del Presupuesto General del Estado se realizará en la forma y términos establecidos en la Constitución de la República. En caso de reelección presidencial, el Presidente reelecto enviará la proforma 30 días después de proclamados los resultados de la segunda vuelta.*

*En los gobiernos autónomos descentralizados, los plazos de aprobación de presupuesto del año en que se posesiona su máxima autoridad serán los mismos que establece la Constitución para el Presupuesto General del Estado y este código.*

*Cada entidad y organismo que no forma parte del Presupuesto General del Estado deberá aprobar su presupuesto hasta el último día del año previo al cual se expida.*

*Art. 108.- Obligación de incluir recursos.- Todo flujo de recurso público deberá estar contemplado obligatoriamente en el Presupuesto General del Estado o en los Presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Empresas Públicas, Banca Pública y Seguridad Social.*

* + - * 1. **RESOLUCIÓN N° A-0010 DE 01 DE ABRIL DE 2011**

*Artículo 14.- Continuación de procesos.-*

*1.- Encárguese a la Secretaría General de Planificación y a la Administración General, la continuación del proceso de reestructuración y racionalización integral del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en sus aspectos orgánico funcionales, procesos y medios, sin que en el proceso se paralice de modo alguno el servicio a la comunidad.*

Esta resolución establece la competencia exclusiva de la Secretaría General y de la Administración General la racionalización integral del Municipio de Quito. Este tipo de políticas, de manejo de recursos, tienen una injerencia directa en los procesos de contratación pública; por lo cual, la Administración General se convierte en un filtro necesario para la revisión y aprobación de todos los requerimientos realizados por las Unidades Administrativas del Municipio, previo al establecimiento de la certificación presupuestaria y la elaboración de los pliegos.

* + - * 1. **RESOLUCIÓN N° A-012 DE 03 DE JUNIO DE 2015**

*Artículo 6.- Consultorías, Asesorías e Investigaciones.- Se condiciona la contratación de consultorías, asesorías e investigaciones especializadas, a la justificación por necesidad institucional ineludible. El área requirente, a través del Secretario del correspondiente sector, conjuntamente con la Secretaría General de Planificación, deberá presentar al Alcalde Metropolitano o su delegado un informe técnico-económico que sustente su prioridad para su respectiva aprobación.*

La resolución citada establece las normas de austeridad, restricción del gasto y lineamiento de ejecución presupuestaria; que, entre las cuales se limita los procesos de contratación para fines de consultoría, asesoría e investigación especializada, los cuales solo pueden llevarse a cabo tras la emisión de un informe que justifique técnica y económicamente el posible proceso de contratación.

* + - 1. **ANÁLISIS DE LOS PROCESOS Y REQUISITOS**

En la actualidad el Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito no tiene delimitado con la suficiente claridad un proceso interno que permita conducir de mejor maneras los procesos de contratación pública. Las Unidades Administrativas a las cuales les han surgido necesidades han coordinado los procesos de contratación por su propia cuenta sin una coordinación o asesoramiento dedicado por parte de la Administración General o la Secretaría General de Planificación.

Hasta el momento el proceso ha sido ejecutado de una manera empírica y no existe un levantamiento formal del procedimiento mucho menos de los requisitos especiales más allá de aquellos establecidos en normas de aplicación general como son las Leyes Orgánicas citadas y sus Reglamentos Generales de Aplicación.

* + 1. **PROPUESTAS DE MEJORAS**
       1. **CONCLUSIONES**

Con los antecedentes expuestos, y dadas las competencias del Gobierno Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, es indispensable contar con un marco normativo institucional especial que deje establecidas las bases para conducir los procesos de contratación pública.

Las constantes necesidades que surjan en el ejercicio de las competencias mencionadas deben sujetarse al ordenamiento jurídico nacional, como un sistema, y obedecer a una planificación técnica y financiera; ergo, es absolutamente necesario que la Unidad Administrativa competente para regular el manejo de recursos institucionales y la Unidad Administrativa competente para la planificación técnica de cobertura de las necesidades institucionales y civiles se vean involucradas.

La falta de normativa representa un problema interno antes que de servicio a la ciudadanía; sin embargo, fortalecer este transversal proceso representaría un beneficio fundamental para la Institución y permitiría una mejor preparación de pliegos en las fases precontractuales de Contratación Pública; consecuentemente, también se racionalizarían recursos que deban ser empleados en los diferentes ámbitos de contratación que permitan satisfacer las necesidades institucionales y ciudadanas.

* + - 1. **RECOMENDACIONES**

En virtud de todo lo analizado se pueden identificar dos problemas fundamentales en los procesos de Contratación Pública auspiciados por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

El primero, es la carencia de un Reglamento Interno que establezca como deben llevarse las fases pre-contractuales y contractuales en los procesos de contratación pública; normativa interna que debe guardar armonía con todo el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

El segundo, la actual desconcentración del proceso y falta de norma que establezca la necesidad de un asesoramiento especializado a Unidades Administrativas que no gozan de personal capacitado para hacer un levantamiento de necesidades; o que, teniéndolo, no concentran requerimientos en el marco de la planificación institucional.

La corrección paralela de estos problemas debería orientarse a focalizar el proceso de Contratación Pública fundamentalmente en una Unidad Administrativa, a manera de Ente Rector del proceso, sea una ya existente o una creada para el efecto.

Por otro lado, el acompañamiento que debe brindarse a las Unidades Administrativas para formular y hacer un levantamiento real de las necesidades; de una forma técnica que permita aproximarse de una mejor manera a la satisfacción integral de dichas necesidades, debería recaer en la Secretaría General de Planificación. La unidad referida puede esbozar de mejor manera los procesos contractuales que resultarían prioritarios y ajustarlos al Plan Operativo Anual, a la Planificación Financiera Institucional, y al Plan Anual de Contratación.

Si bien no constituye parte del ordenamiento jurídico, según lo dispuesto en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador, la circular N° 001-2013, emitida por la Administración General del Municipio el 07 de enero de 2013, establece lineamientos claros acerca de cómo realizar los procesos de contratación pública, desde los estudios en torno a la necesidad de la Unidad Requirente, hasta la conclusión de la fase de concurso.

El contenido de dicha circular podría ser incorporado a un reglamento interno, emitido mediante Resolución[[4]](#footnote-4), que sea de obligatorio cumplimiento para todas las Unidades Administrativas que integran el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, teniendo en cuenta las recomendaciones precedentes. Igualmente, el contenido de la ordenanza 004-2014 de 13 de junio de 2014 en la cual se delega a los directores de las Unidades Administrativas a fin de que actúen como ordenadores de gasto, para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras, y contratación de servicios; sin perjuicio de que cuando el monto de la contratación exceda cierto coeficiente, el Administrador General actuará exclusivamente como ordenador de gasto a fin de evitar la desconcentración innecesaria del proceso.

* 1. **Análisis Legal Proceso: Formulación y consolidación de planes operativos anuales del MDMQ**
     1. **INTRODUCCIÓN**

El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos consagrados y garantizados en la Constitución de la República del Ecuador[[5]](#footnote-5), por consiguiente el Estado tiene por obligación, y último fin, satisfacer las necesidades de sus habitantes; en este mismo sentido, con el fin de ejecutar todas las actividades propias de las competencias del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, las entidades que conforman la Administración Pública deben planificar todas sus acciones en pos de que sean consideradas en el Presupuesto General del Estado.

Se entenderá al Plan Operativo Anual como la individualización analítica de todos los objetivos institucionales, que deben verse reflejados en los programas, proyectos, actividades, acciones que se planean ejecutar en el siguiente período fiscal a fin de satisfacer cabalmente las necesidades que se identifiquen tanto a nivel institucional como a nivel de ciudadanía.

El Municipio del Distrito Metropolitano, es parte de la Administración Pública[[6]](#footnote-6), y por consiguiente debe satisfacer las necesidades de sus administrados, para lo cual utiliza la contratación pública como herramienta gestora de soluciones, convirtiéndola en un instrumento fundamental para la consecución de sus planteamientos. Los proyectos de contratación y de ejecución de gasto, en general, deben ser oportunamente planificados de forma coordinada por todas las Unidades Administrativas que conforman la Administración Central del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; sin perjuicio de la elaboración de Planes Operativos Anuales por las Empresas Públicas.

Por lo que este análisis, busca determinar la normativa actual que aplica el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en la elaboración y preparación del Plan Operativo Anual.

Es necesario tener en cuenta que, de conformidad con lo estipulado en la cláusula décima del contrato que rige el presente proyecto, el análisis que consta a continuación se elaboró en base a la normativa proporcionada por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en medio magnético; normativa que se encontraba vigente hasta la firma del contrato, por lo que no se contemplan reformas o derogatorias que sean posteriores a la fecha de firma del contrato.

* + 1. **PROPÓSITO DEL DOCUMENTO**

El presente documento tiene por finalidad principal realizar un análisis legal del proceso de formulación del Plan Operativo Anual del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, observando que el mismo se ajuste al Plan Nacional de Desarrollo y a los planes regionales específicos; sin perjuicio de la autonomía de la que goza el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Este análisis contendrá, como punto de partida, la normativa actual que da origen a la necesidad de implementación del plan Operativo Anual, pasando a normativa específica que regula la emisión del POA en el Distrito Metropolitano de Quito, observando la jerarquía normativa que dispone la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 425.

Posteriormente, se realizará un análisis, pormenorizado, de la preparación del anteproyecto del POA, la elaboración del Plan en sí, su aprobación y posibles reformas.

Finalmente, luego determinar la estructura normativa del proceso de preparación del Plan Operativo Anual, y analizar las disposiciones contantes en nuestro ordenamiento jurídico, procederemos a realizar una propuesta de mejoras o cambios que podrán ser implementados a corto, mediano o largo plazo; por medio de los cuales se favorecerá a la correcta ejecución del proceso por parte del Distrito Metropolitano de Quito.

* + 1. **SITUACIÓN ACTUAL.**
       1. **DESCRIPCIÓN DEL MARCO NORMATIVO**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **MARCO NORMATIVO** | | | |
| **Fuente** | **Artículos** | **Expedición /Sanción** | **Publicación Registro Oficial** |
| Constitución de la República del Ecuador | 227, 238, 239, 240, 241, 247, 264, 271, 272, 279, 280, 292, 425 | 20-octubre-2008 | Registro Oficial 449 |
| Código Orgánico de Organización  Territorial, Autonomía y Descentralización | 3, 54, 60, 240, 241, 242, 244, 245 | 19-octubre-2010 | Registro Oficial Suplemento 303 |
| Código Orgánico de Planificación y Finanzas publicas | 106, 108 | 22-octubre-2010 | Registro Oficial 306 |
| Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado | 15 | 30-junio-2003 | Registro Oficial Suplemento 119 |
| Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado | 100-4, 200-02 | 02-diciembre-2009 | Acuerdo N° 039-2009-CG |

* + - 1. **ANÁLISIS DE LA NORMATIVA**
         1. **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

En virtud del artículo 425 de la Constitución en el cual se establece la jerarquía de aplicación de las normas, es necesario realizar un breve análisis de las normas constitucionales que delimitan los principios sobre los cuales se desarrolla el proceso de contratación pública, en todas sus fases; aplicables en la realidad del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

*“Art.* ***425.-*** *El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.*

*[…]*

*La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.”*

Los artículos 227, 238, 239, 240, 241 y 247 establecen los principios generales que rigen a los gobiernos autónomos descentralizados, otorgándoles autonomía política, administrativa y financiera; enunciando además los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Así mismo se constituye a los concejos metropolitanos como un nivel de gobierno autónomo descentralizado y sienta las bases para el establecimiento de competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, incluidas las facultades legislativas.

*“Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.”*

*“Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.*

*Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.”*

*“Art. 239.- El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.”*

*“Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.*

*Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.”*

*“Art. 247.- El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano.*

*Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano.*

*Los distritos metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan.*

*El estatuto del distrito metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones.”*

Tras establecer las normas y principios generales aplicables a los gobiernos autónomos descentralizados, pasamos a analizar las competencias específicas asignadas a los gobiernos municipales en el artículo 264 de la norma constitucional. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, puede iniciar fases de pre-contratación pública, con la finalidad del correcto ejercicio de las facultades listadas en el artículo mencionado.

*“Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:*

*1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.*

*2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.*

*3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.*

*4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.*

*5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.*

*6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.  
  
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública podrán construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación.*

*8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.*

*9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.*

*10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.*

*11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.*

*12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.*

*13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.*

*14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.  
  
En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.”*

Habiendo delimitado las competencias de los GAD’s, es meritorio considerar el contenido de los artículos 271, 272, 279, y 280; artículos relativos a la asignación y distribución de recursos de nivel de gobiernos autónomos descentralizados y principios generales del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación y el correspondiente Plan Nacional de Desarrollo. Estos conceptos son desarrollados posteriormente en el análisis a la correspondiente ley; sin embargo, se debe considerar la creación e integración de los consejos de planificación

*“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 Unica del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados.”*

*“Art. 272.- La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:*

*1. Tamaño y densidad de la población.*

*2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.  
3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.”*

*“Art. 279.- El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República.*

*Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley.*

*Los consejos ciudadanos serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional.”*

*“Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.”*

Por formar parte de la administración pública, la ejecución del gasto público de los gobiernos autónomos descentralizados, debe estar necesariamente contemplada como parte del Presupuesto General del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 292 de la Constitución.

*“Art. 292.- 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, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.”*

* + - * 1. **CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN**

Pasando a un segundo nivel jerárquico normativo, es necesario considerar los principios que rigen transversalmente el accionar de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, conforme lo establecido en el artículo 3 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; en especial en lo pertinente al desarrollo sostenible.

*“Art. 3.- Principios.- El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios:*

*a) Unidad.- Los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad del ordenamiento jurídico, la unidad territorial, la unidad económica y la unidad en la igualdad de trato, como expresión de la soberanía del pueblo ecuatoriano.*

*La unidad jurídica se expresa en la Constitución como norma suprema de la República y las leyes, cuyas disposiciones deben ser acatadas por todos los niveles de gobierno, puesto que ordenan el proceso de descentralización y autonomías.*

*La unidad territorial implica que, en ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá el fomento de la separación y la secesión del territorio nacional.*

*La unidad económica se expresa en un único orden económico-social y solidario a escala nacional, para que el reparto de las competencias y la distribución de los recursos públicos no produzcan inequidades territoriales.*

*La igualdad de trato implica que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, en el marco del respeto a los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, los usos y costumbres.*

*b) Solidaridad.- Todos los niveles de gobierno tienen como obligación compartida la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo de las distintas circunscripciones territoriales, en el marco del respeto de la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos. En virtud de este principio es deber del Estado, en todos los niveles de gobierno, redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades entre circunscripciones territoriales; garantizar la inclusión, la satisfacción de las necesidades básicas y el cumplimiento del objetivo del buen vivir.*

*c) Coordinación y corresponsabilidad.- Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos.*

*Para el cumplimiento de este principio se incentivará a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones. En este sentido, se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos.*

*d) Subsidiariedad.- La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos.*

*En virtud de este principio, el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más Cercanos a la población y solo se ocupará de aquellas que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto de un territorio.*

*Se admitirá el ejercicio supletorio y temporal de competencias por otro nivel de gobierno en caso de deficiencias, de omisión, de desastres naturales o de paralizaciones comprobadas en la gestión, conforme el procedimiento establecido en este Código.*

*e) Complementariedad.- Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano.*

*f) Equidad interterritorial.- La organización territorial del Estado y la asignación de competencias y recursos garantizarán el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos.*

*g) Participación ciudadana.- La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley.*

*Se aplicarán los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, y se garantizarán los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, de conformidad con la Constitución, los instrumentos internacionales y la ley.*

*h) Sustentabilidad del desarrollo.- Los gobiernos autónomos descentralizados priorizarán las potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población, e impulsarán el desarrollo territorial centrado en sus habitantes, su identidad cultural y valores comunitarios. La aplicación de este principio conlleva asumir una visión integral, asegurando los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales, armonizados con el territorio y aportarán al desarrollo justo y equitativo de todo el país.”*

Con estos principios claros, se puede contemplar el desarrollo de las competencias de los niveles de gobierno pertinentes al Municipio del Distrito Metropolitano contenidas en los artículos 54 y 60 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

*Art. 54.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:  
  
a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;*

*b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;*

*c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;*

*d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal;*

*e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquia, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;*

*f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad;*

*g) Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo;*

*h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno;*

*i) Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal;*

*j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales;*

*k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales;*

*l) Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios;*

*m) Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él la colocación de publicidad, redes o señalización;*

*n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana;*

*o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;*

*p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad;*

*q) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del cantón;*

*r) Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana;*

*s) Fomentar actividades orientadas a cuidar, proteger y conservar el patrimonio cultural y memoria social en el campo de la interculturalidad y diversidad del cantón; y,*

*t) Las demás establecidas en la ley.*

*“Art. 60.- Atribuciones del alcalde o alcaldesa.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa:*

*a) Ejercer la representación legal del gobierno autónomo descentralizado municipal; y la representación judicial conjuntamente con el procurador síndico;*

*b) Ejercer de manera exclusiva la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado municipal;*

*c) Convocar y presidir con voz y voto dirimente las sesiones del concejo municipal, para lo cual deberá proponer el orden del día de manera previa;*

*d) Presentar proyectos de ordenanzas al concejo municipal en el ámbito de competencias del gobierno autónomo descentralizado municipal;*

*e) Presentar con facultad privativa, proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos, en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno;*

*f) Dirigir la elaboración del plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en concordancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores del sector público y la sociedad; para lo cual presidirá las sesiones del consejo cantonal de planificación y promoverá la constitución de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley;*

*g) Elaborar el plan operativo anual y la correspondiente proforma presupuestaria institucional conforme al plan cantonal de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando los procedimientos participativos señalados en este Código. La proforma del presupuesto institucional deberá someterla a consideración del concejo municipal para su aprobación;*

*h) Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, los planes de urbanismo y las correspondientes obras públicas;*

*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;*

*j) Distribuir los asuntos que deban pasar a las comisiones del gobierno autónomo municipal y señalar el plazo en que deben ser presentados los informes correspondientes;*

*k) Sugerir la conformación de comisiones ocasionales que se requieran para el funcionamiento del gobierno municipal;*

*l) Designar a sus representantes institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados donde tenga participación el gobierno municipal; así como delegar atribuciones y deberes al vicealcalde o vicealcaldesa, concejalas, concejales y funcionarios, dentro del ámbito de sus competencias;*

*m) Presidir de manera directa o a través de su delegado o delegada el Consejo Cantonal para la Protección de Derechos en su respectiva jurisdicción;*

*n) Suscribir contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno autónomo descentralizado municipal, de acuerdo con la ley. Los convenios de crédito o aquellos que comprometan el patrimonio institucional requerirán autorización del Concejo, en los montos y casos previstos en las ordenanzas cantonales que se dicten en la materia;*

*o) La aprobación, bajo su responsabilidad civil, penal y administrativa, de los traspasos de partidas presupuestarias, suplementos y reducciones de crédito, en casos especiales originados en asignaciones extraordinarias o para financiar casos de emergencia legalmente declarada, manteniendo la necesaria relación entre los programas y subprogramas, para que dichos traspasos no afecten la ejecución de obras públicas ni la prestación de servicios públicos. El alcalde o la alcaldesa deberá informar al concejo municipal sobre dichos traspasos y las razones de los mismos;*

*p) Dictar, en caso de emergencia grave, bajo su responsabilidad, medidas de carácter urgente y transitorio y dar cuenta de ellas al concejo cuando se reúna, si a éste hubiere correspondido adoptarlas, para su ratificación;*

*q) Coordinar con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, la formulación y ejecución de políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana;*

*r) Conceder permisos para juegos, diversiones y espectáculos públicos, en las parroquias urbanas de su circunscripción, de acuerdo con las prescripciones de las leyes y ordenanzas sobre la materia. Cuando los espectáculos públicos tengan lugar en las parroquias rurales, se coordinará con el gobierno autónomo descentralizado parroquial rural respectivo;*

*s) Organización y empleo de la policía municipal en los ámbitos de su competencia dentro del marco de la Constitución y la ley.*

*t) Integrar y presidir la comisión de mesa;*

*u) Suscribir las actas de las sesiones del concejo y de la comisión de mesa;*

*v) Coordinar la acción municipal con las demás entidades públicas y privadas;*

*w) Dirigir y supervisar las actividades de la municipalidad, coordinando y controlando el funcionamiento de los distintos departamentos;*

*x) Resolver los reclamos administrativos que le corresponden;*

*y) Presentar al concejo y a la ciudadanía en general, un informe anual escrito, para su evaluación a través del sistema de rendición de cuentas y control social, acerca de la gestión - administrativa realizada, destacando el estado de los servicios y de las demás obras públicas realizadas en el año anterior, los procedimientos empleados en su ejecución, los costos unitarios y totales y la forma cómo se hubieren cumplido los planes y programas aprobados por el concejo;*

*z) Solicitar la colaboración de la policía nacional para el cumplimiento de sus funciones; y,*

*aa) Las demás que prevea la ley.”*

Con el fin de la ejecución oportuna de las competencias señaladas, es necesario que el responsable de las finanzas de cada uno de los GAD’s prepare un anteproyecto de presupuesto para que el mismo sea tomado en cuenta al momento de planear el Presupuesto General del Estado. Este supuesto está incluido en el artículo 240, 241, 242, 244 y 245 del COOTAD.

*“Art. 240.- Anteproyecto de presupuesto.- Sobre la base del cálculo de ingresos y de las previsiones de gastos, la persona responsable de las finanzas o su equivalente preparará el anteproyecto de presupuesto y lo presentará a consideración del Ejecutivo local hasta el 20 de octubre.*

*“Art. 241.- Participación ciudadana en la aprobación del anteproyecto de presupuesto.- El anteproyecto de presupuesto será conocido por la asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, antes de su presentación al órgano legislativo correspondiente, y emitirá mediante resolución su conformidad con las prioridades de inversión definidas en dicho instrumento. La resolución de dicho organismo se adjuntará a la documentación que se remitirá conjuntamente con el anteproyecto de presupuesto al órgano legislativo local.”*

*Art. 242.- Responsabilidad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado.- La máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado, previo el proceso participativo de elaboración presupuestaria establecido en la Constitución y este Código, con la asesoría de los responsables financiero y de planificación, presentará al órgano legislativo local el proyecto definitivo del presupuesto hasta el 31 de octubre, acompañado de los informes y documentos que deberá preparar la dirección financiera, entre los cuales figurarán los relativos a los aumentos o disminuciones en las estimaciones de ingresos y en las previsiones de gastos, así como la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y un estado de ingresos y gastos efectivos del primer semestre del año en curso.*

*Además, cuando fuere procedente, deberá acompañarse el proyecto complementario de financiamiento a que se refiere el artículo siguiente.*

*Art. 244.- Informe de la comisión de presupuesto.- La comisión respectiva del legislativo local estudiará el proyecto de presupuesto y sus antecedentes y emitirá su informe hasta el 20 de noviembre de cada año.*

*La comisión respectiva podrá sugerir cambios que no impliquen la necesidad de nuevo financiamiento, así como la supresión o reducción de gastos.*

*Si la comisión encargada del estudio del presupuesto no presentare su informe dentro del plazo señalado en el inciso primero de este artículo, el legislativo local entrará a conocer el proyecto del presupuesto presentado por el respectivo ejecutivo, sin esperar dicho informe.*

*Art. 245.- Aprobación.- El legislativo del gobierno autónomo descentralizado estudiará el proyecto de presupuesto, por programas y subprogramas y lo aprobará en dos sesiones hasta el 10 de diciembre de cada año, conjuntamente con el proyecto complementario de financiamiento, cuando corresponda. Si a la expiración de este plazo no lo hubiere aprobado, éste entrará en vigencia. El legislativo tiene la obligación de verificar que el proyecto presupuestario guarde coherencia con los objetivos y metas del plan de desarrollo y el de ordenamiento territorial respectivos.*

*La máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado y el jefe de la dirección financiera o el funcionario que corresponda, asistirán obligatoriamente a las sesiones del legislativo y de la comisión respectiva, para suministrar los datos e informaciones necesarias.*

*Los representantes ciudadanos de la asamblea territorial o del organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, podrán asistir a las sesiones del legislativo local y participarán en ellas mediante los mecanismos previstos en la Constitución y la ley.”*

* + - * 1. **REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO**

***“Art. 15.-*** *Indicadores de gestión.- Cada entidad del sector público deberá preparar sus indicadores de gestión de acuerdo a su misión y visión conforme las herramientas de planificación desarrolladas como parte del proceso administrativo.*

*La elaboración de los indicadores de gestión se sustentará con la información que guarde relación con el cumplimiento de los objetivos y las metas. Los indicadores de desempeño permitirán medir el grado de cumplimiento de las funciones y responsabilidades de los servidores públicos, en niveles de eficiencia, efectividad, economía e impacto en la comunidad, de acuerdo con la misión y visión y los objetivos y estrategias institucionales.”*

El Reglamento citado establece la obligación que tienen las entidades que integran el sector público de preparar indicadores de gestión en base a las metas y objetivos de cada una de las instituciones comprendidas en la Administración Pública.

En lo pertinente, estos indicadores se ven reflejados en el Plan Operativo Anual de cada institución para el siguiente ejercicio fiscal. A continuación se desarrollarán disposiciones específicas contenidas en las Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado.

* + - * 1. **NORMAS DE CONTROL INTERNO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO**

Siendo los objetivos planteados en el Plan Operativo Anual los indicadores de gestión que sirven para medir el desempeño de las entidades públicas, son de igual manera lo que sirve de fundamento para una evaluación de rendición de cuentas en base al presupuesto solicitado.

Así también, se subsume al Plan Operativo Anual a la administración estratégica institucional de conformidad con las normas de los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública; lo cual debe verse reflejado en documentos oficiales emitidos por la entidad.

*“100-04 Rendición de cuentas*

*La máxima autoridad, los directivos y demás servidoras y servidores, según sus competencias, dispondrán y ejecutarán un proceso periódico, formal y oportuno de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de la misión y de los objetivos institucionales y de los resultados esperados.*

*La rendición de cuentas es la obligación que tienen todas las servidoras y servidores de responder, reportar, explicar o justificar ante la autoridad, los directivos y la ciudadanía, por los recursos recibidos y administrados y por el cumplimiento de las funciones asignadas. Es un proceso continuo que incluye la planificación, la asignación de recursos, el establecimiento de responsabilidades y un sistema de información y comunicación adecuado.*

*Las servidoras y servidores, presentarán informes periódicos de su gestión ante la alta dirección para la toma de decisiones, en los que se harán constar la relación entre lo planificado y lo ejecutado, la explicación de las variaciones significativas, sus causas y las responsabilidades por errores, irregularidades y omisiones.*

*La rendición de cuentas, se realizará en cumplimiento al ordenamiento jurídico vigente.”*

*“200-02 Administración estratégica*

*Las entidades del sector público y las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos, implantarán, pondrán en funcionamiento y actualizarán el sistema de planificación, así como el establecimiento de indicadores de gestión que permitan evaluar el cumplimiento de los fines, objetivos y la eficiencia de la gestión institucional.*

*Las entidades del sector público y las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos requieren para su gestión, la implantación de un sistema de planificación que incluya la formulación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de un plan plurianual institucional y planes operativos anuales, que considerarán como base la función, misión y visión institucionales y que tendrán consistencia con los planes de gobierno y los lineamientos del organismo técnico de planificación.*

*Los planes operativos constituirán la desagregación del plan plurianual y contendrán: objetivos, indicadores, metas, programas, proyectos y actividades que se impulsarán en el período anual, documento que deberá estar vinculado con el presupuesto a fin de concretar lo planificado en función de las capacidades y la disponibilidad real de los recursos.*

*La formulación del plan operativo anual deberá coordinarse con los procesos y políticas establecidos por el Sistema Nacional de Planificación (SNP), las Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), las directrices del sistema de presupuesto, así como el análisis pormenorizado de la situación y del entorno. Asimismo, dichas acciones se diseñarán para coadyuvar el cumplimiento de los componentes de la administración estratégica antes mencionada. Como toda actividad de planificación requiere seguimiento y evaluación permanente.*

*El análisis de la situación y del entorno se concretará considerando los resultados logrados, los hechos que implicaron desvíos a las programaciones precedentes, identificando las necesidades emergentes para satisfacer las demandas presentes y futuras de los usuarios internos y externos y los recursos disponibles, en un marco de calidad.*

*Los productos de todas las actividades mencionadas de formulación, cumplimiento, seguimiento y evaluación, deben plasmarse en documentos oficiales a difundirse entre todos los niveles de la organización y a la comunidad en general.”*

* + - * 1. **CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS**

En virtud de la necesaria planificación presupuestaria analizada es indispensable considerar las normas atinentes a la planificación presupuestaria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; ya que, es en esta planificación en la que se contemplan los posibles procesos de contratación pública que deban celebrarse en base a las necesidades coyunturales de cada una de las Unidades Administrativas.

*Art. 106.- Normativa aplicable.- La aprobación del Presupuesto General del Estado se realizará en la forma y términos establecidos en la Constitución de la República. En caso de reelección presidencial, el Presidente reelecto enviará la proforma 30 días después de proclamados los resultados de la segunda vuelta.*

*En los gobiernos autónomos descentralizados, los plazos de aprobación de presupuesto del año en que se posesiona su máxima autoridad serán los mismos que establece la Constitución para el Presupuesto General del Estado y este código.*

*Cada entidad y organismo que no forma parte del Presupuesto General del Estado deberá aprobar su presupuesto hasta el último día del año previo al cual se expida.*

*Art. 108.- Obligación de incluir recursos.- Todo flujo de recurso público deberá estar contemplado obligatoriamente en el Presupuesto General del Estado o en los Presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Empresas Públicas, Banca Pública y Seguridad Social.*

* + - * 1. **ANÁLISIS DE LOS PROCESOS Y REQUISITOS**

En la jerarquía normativa de mayor nivel no se encuentra contenido un instructivo específico que permita tener lineamientos claros del procedimiento que se debe seguir para la emisión del Plan Operativo Anual. Sin embargo, la obligación de contar con este instrumento de planificación es indispensable ya que se convierte en una herramienta fundamental al momento de evaluar el desempeño de una institución o, en el caso analizado, un Gobierno Autónomo Descentralizado, por formar parte de la Administración Pública.

La Norma de Control Interna de la Contraloría General del Estado N° 200-02 define de cierta manera lo que es un Plan Operativo Anual y todos los elementos con los que debe contar; no obstante, los objetivos, indicadores, programas, proyectos o actividades establecidos en el Plan Operativo Anual deben ajustarse a la disponibilidad presupuestaria de la que goce la Institución en base al Presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado y el Presupuesto General del Estado en general.

* + 1. **PROPUESTAS DE MEJORAS**
       1. **CONCLUSIONES**

En virtud de todo lo expuesto se puede concluir que el plan operativo anual debe estar sometido a los procesos y políticas establecidos por el Sistema Nacional de Planificación, así como las Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Esto quiere decir que, bajo todo presupuesto, el Plan Operativo Anual debe responder a la coyuntura social y a las necesidades de los administrados de las que se ha podido hacer un levantamiento. Esta medida, de conformidad con lo establecido en el artículo 280 de la Constitución de la República, también deberá guardar armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, también llamado Plan Nacional del Buen Vivir en nuestro ordenamiento jurídico.

Sin perjuicio de las normas citadas, en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito no existe una resolución que establezca un procedimiento claro para el levantamiento de las metas de cada una de las Unidades Administrativas que a su vez conduzcan a la preparación de un anteproyecto de Plan Operativo Anual.

De la normativa provista, tampoco se puede constatar la existencia de procedimientos de evaluación interna que permitan identificar deficiencias o debilidades de manera preventiva para poder dar un cumplimiento cabal a los objetivos planteados por cada una de las Unidades Administrativas.

* + - 1. **RECOMENDACIONES**

Habiendo previamente delimitado las competencias específicas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en todos sus niveles de organización, conforme se recomendó al analizar la arquitectura institucional, se recomienda emitir una Resolución que establezca el procedimiento para la preparación y emisión de un Plan Operativo Anual, observando los siguientes requisitos que se consideran fundamentales[[7]](#footnote-7):

* Por ser un instructivo eminentemente metodológico se recomienda que contenga un glosario de términos que lo hagan accesible a todos los responsables de las Unidades Administrativas.
* Se recomienda enmarcar la Resolución en las normas de mayor jerarquía; es decir, se debe establecer la obligación de que el Plan Operativo Anual se sustentará en los objetivos, metas e indicadores establecidos en el Plan Nacional del Buen Vivir. Así también la obligación de ajustar el Plan al presupuesto con el que se cuenta a nivel de GAD y ajustarse a lo establecido en las Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado.
* Se recomienda que el anteproyecto de Plan Operativo Anual contenga dos ejes fundamentales. El primero, el eje de identificación y vinculación de resultados; apartado en el cual cada unidad administrativa debe plantear su contribución a la gestión del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, con miras a la consecución de los objetivos gubernamentales y municipales.

El segundo eje es el de programas, proyectos o actividades. En este apartado cada Unidad Administrativa podría establecer la estrategia operativa con indicadores que permitan medir la gestión Municipal por resultados. Se recomienda que contenga además, todos los productos, servicios u obras que sean conducentes a la consecución de los objetivos institucionales.

Finalmente, se recomienda que el acompañamiento y asesoramiento a las Unidades Administrativas, así como la revisión y aprobación del anteproyecto esté a cargo de la Secretaría General de Planificación en coordinación con la Dirección Financiera, de la Administración General, para comprobar la disponibilidad presupuestaria con la que cuenta la Institución. De igual manera, se recomienda que la Secretaría General de Planificación supervise y coordine los procesos de reformas al Plan Operativo Anual, observando que dichas reformas guarden coherencia con los lineamientos del Sistema Nacional de Planificación, el Plan Nacional del Buen Vivir, y los objetivos y metas específicos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

* 1. **Análisis Legal Proceso: Gestión de la Arquitectura Institucional**
     1. **INTRODUCCIÓN.**

El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos consagrados y garantizados en la Constitución de la República del Ecuador[[8]](#footnote-8), por consiguiente el Estado tiene por obligación, y último fin, satisfacer las necesidades de sus habitantes. Para dar cumplimiento a esta necesidad deben crearse instituciones públicas que aporten las herramientas necesarias para cubrir todos los ámbitos de acción; tanto del Estado Central, como de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Es fundamental que todos los organismos y entidades que integran el sector público gocen de los recursos necesarios para ejecutar todas sus competencias constitucionales, legales, reglamentarias, etc. Al referirse a recursos no es correcto limitarse a la contemplación de recursos financieros, ya que también entran en juego la optimización del talento humano y la optimización de procedimientos internos que sean eficientes y eviten desperdiciar tiempo o personal en tareas que no son de vital importancia para el cumplimiento de las competencias institucionales.

El Municipio del Distrito Metropolitano, es parte de la Administración Pública[[9]](#footnote-9), y por consiguiente debe satisfacer las necesidades de sus administrados; por lo cual, toda su estructura orgánica, sin excepción, debe responder a principios constitucionales de optimización de recursos, considerando la autonomía política, administrativa y financiera de la que gozan todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Por lo descrito, este análisis busca determinar la normativa actual que rige la organización y funcionamiento del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, identificar posibles deficiencias existentes en el marco orgánico funcional; y, de identificarlas, plantear soluciones jurídicas que sean conducentes a una optimización integral de productos y servicios del Municipio de Quito.

Es necesario tener en cuenta que, de conformidad con lo estipulado en la cláusula décima del contrato que rige el presente proyecto, el análisis que consta a continuación se elaboró en base a la normativa proporcionada por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en medio magnético; normativa que se encontraba vigente hasta la firma del contrato, por lo que no se contemplan reformas o derogatorias que sean posteriores a la fecha de firma del contrato.

* + 1. **PROPÓSITO DEL ANÁLISIS**

El presente documento tiene por finalidad principal realizar un análisis legal del proceso de Administración de la Gestión de la Arquitectura Institucional en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por lo cual es necesario contemplar los subprocesos de Formulación de la Estructura Organizacional, el Mejoramiento y Optimización de la Arquitectura Institucional y el control y Evaluación de la Arquitectura Institucional.

Este análisis contendrá, como punto de partida, la normativa constitucional que regula la organización del Estado, descendiendo en la jerarquía normativa hasta alcanzar normativa interna del Distrito Metropolitano de Quito de conformidad con lo que dispone la Constitución de la República del Ecuador, en el Art. 425.

Posteriormente, se realizará un análisis de la estructura organizacional del Municipio en base a las ordenanzas que dan origen a las distintas Unidades Administrativas, así como aquellas que asignan funciones y atribuciones a dichas Unidades.

Finalmente, luego determinar la estructura organizacional Institucional, y analizar las disposiciones contantes en nuestro ordenamiento jurídico, procederemos a realizar una propuesta de mejoras o cambios que podrán ser implementados a corto, mediano o largo plazo; por medio de los cuales se favorecerá la correcto estructuración del Distrito Metropolitano de Quito.

* + 1. **SITUACIÓN ACTUAL.**
       1. **DESCRIPCIÓN DEL MARCO NORMATIVO**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **MARCO NORMATIVO** | | | |
| **Fuente** | **Artículos** | **Expedición /Sanción** | **Publicación Registro Oficial** |
| Constitución de la República del Ecuador | 238, 239, 240, 247, 264, 271, 272, 292, 425 | 20-octubre-2008 | Registro Oficial 449 |
| Código Orgánico de Organización  Territorial, Autonomía y Descentralización | 3, 5, 54, 60 | 19-octubre-2010 | Registro Oficial Suplemento 303 |
| Código Orgánico de Planificación y Finanzas publicas | 106, 108 | 22-octubre-2010 | Registro Oficial 306 |
| Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito | 7 | 27-diciembre-1993 | Registro Oficial 345 |
| Código Municipal | i.63, i.64, i.65, i.66, i.67, i.68 |  |  |
| Resolución N° A-0010-2011 |  | 01-abril-2011 |  |

* + - 1. **ANÁLISIS DE LA NORMATIVA**
         1. **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

En virtud del artículo 425 de la Constitución en el cual se establece la jerarquía de aplicación de las normas, es necesario realizar un breve análisis de las normas constitucionales que delimitan los principios sobre los cuales se desarrolla la normativa de menor jerarquía que faculta al Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito la delimitación de su estructura orgánica funcional.

*“Art.* ***425.-*** *El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.*

*[…]*

*La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.”*

Los artículos 238, 239, 240 y 247 establecen los principios generales que rigen a los gobiernos autónomos descentralizados, otorgándoles autonomía política, administrativa y financiera; enunciando además los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Así mismo se constituye a los concejos metropolitanos como un nivel de gobierno autónomo descentralizado y sienta las bases para el establecimiento de competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, incluidas las facultades legislativas.

*“Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.*

*Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.*

*Art. 239.- El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.*

*Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.*

*Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.*

*Art. 247.- El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano.*

*Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano.*

*Los distritos metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan.*

*El estatuto del distrito metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones.”*

Tras establecer las normas y principios generales aplicables a los gobiernos autónomos descentralizados, pasamos a analizar las competencias específicas asignadas a los gobiernos municipales en el artículo 264 de la norma constitucional. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, debe orientar la creación de Unidades Administrativas internas al cumplimiento de las competencias que le han sido otorgadas constitucionalmente.

*“Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:*

*1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.*

*2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.*

*3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.*

*4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.*

*5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.*

*6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.  
  
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública podrán construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación.*

*8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.*

*9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.*

*10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.*

*11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.*

*12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.*

*13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.*

*14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.  
  
En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.”*

Habiendo delimitado las competencias del GAD objeto del análisis, es meritorio considerar el contenido de los artículos 271, 272 y 292; artículo relativos a la asignación y distribución de recursos de nivel de gobiernos autónomos descentralizados y principios generales de presupuesto. Estos conceptos son analizados posteriormente en el análisis a la correspondiente ley, en el cual se desarrollan los principios constitucionales que debería observar un proceso de arquitectura y optimización institucionales.

*“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.”*

*“Art. 272.- La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:*

*1. Tamaño y densidad de la población.*

*2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.  
3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.”*

*“Art. 288.- Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.”*

Por formar parte de la administración pública, la ejecución del gasto público de los gobiernos autónomos descentralizados, debe estar necesariamente contemplada como parte del Presupuesto General del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 292 de la Constitución.

*“Art. 292.- 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, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.”*

* + - * 1. **CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN**

Pasando a un segundo nivel jerárquico normativo, es necesario considerar los principios que rigen el desarrollo de las competencias de los niveles de gobierno pertinentes al Municipio del Distrito Metropolitano; principios contenidos en los artículos 3 y 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

*“Art. 3.- Principios.- El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios:*

*a) Unidad.- Los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad del ordenamiento jurídico, la unidad territorial, la unidad económica y la unidad en la igualdad de trato, como expresión de la soberanía del pueblo ecuatoriano.*

*La unidad jurídica se expresa en la Constitución como norma suprema de la República y las leyes, cuyas disposiciones deben ser acatadas por todos los niveles de gobierno, puesto que ordenan el proceso de descentralización y autonomías.*

*La unidad territorial implica que, en ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá el fomento de la separación y la secesión del territorio nacional.*

*La unidad económica se expresa en un único orden económico-social y solidario a escala nacional, para que el reparto de las competencias y la distribución de los recursos públicos no produzcan inequidades territoriales.*

*La igualdad de trato implica que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, en el marco del respeto a los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, los usos y costumbres.*

*b) Solidaridad.- Todos los niveles de gobierno tienen como obligación compartida la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo de las distintas circunscripciones territoriales, en el marco del respeto de la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos. En virtud de este principio es deber del Estado, en todos los niveles de gobierno, redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades entre circunscripciones territoriales; garantizar la inclusión, la satisfacción de las necesidades básicas y el cumplimiento del objetivo del buen vivir.*

*c) Coordinación y corresponsabilidad.- Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos.*

*Para el cumplimiento de este principio se incentivará a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones. En este sentido, se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos.*

*d) Subsidiariedad.- La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos.*

*En virtud de este principio, el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más Cercanos a la población y solo se ocupará de aquellas que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto de un territorio.*

*Se admitirá el ejercicio supletorio y temporal de competencias por otro nivel de gobierno en caso de deficiencias, de omisión, de desastres naturales o de paralizaciones comprobadas en la gestión, conforme el procedimiento establecido en este Código.*

*e) Complementariedad.- Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano.*

*f) Equidad interterritorial.- La organización territorial del Estado y la asignación de competencias y recursos garantizarán el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos.*

*g) Participación ciudadana.- La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley.*

*Se aplicarán los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, y se garantizarán los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, de conformidad con la Constitución, los instrumentos internacionales y la ley.*

1. *Sustentabilidad del desarrollo.- Los gobiernos autónomos descentralizados priorizarán las potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población, e impulsarán el desarrollo territorial centrado en sus habitantes, su identidad cultural y valores comunitarios. La aplicación de este principio conlleva asumir una visión integral, asegurando los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales, armonizados con el territorio y aportarán al desarrollo justo y equitativo de todo el país.”*

*“Art. 5.- Autonomía.- La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos 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. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional.*

*La autonomía política es la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana.*

*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.  
  
Su ejercicio no excluirá la acción de los organismos nacionales de control en uso de sus facultades constitucionales y legales.”*

Los principios estudiados deben ser aplicados en las competencias de cada uno de los niveles de gobierno autónomo, con especial consideración la competencia específica del Concejo Municipal para conocer acerca de la estructura orgánico-funcional de las Unidades Administrativas del Municipio, contenida en el literal f del artículo 57.

*“Art. 57.- Atribuciones del concejo municipal.- Al concejo municipal le corresponde:*

*a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones;*

*b) Regular, mediante ordenanza, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor;*

*c) Crear, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute;*

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

*e) Aprobar el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo cantonal de planificación y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de los mismos;*

*f) Conocer la estructura orgánico funcional del gobierno autónomo descentralizado municipal;*

*g) Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado municipal, que deberá guardar concordancia con el plan cantonal de desarrollo y con el de ordenamiento territorial; así como garantizar una participación ciudadana en el marco de la Constitución y la ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas;*

*h) Aprobar a pedido del alcalde o alcaldesa traspasos de partidas presupuestarias y reducciones de crédito, cuando las circunstancias lo ameriten;*

*i) Autorizar la contratación de empréstitos destinados a financiar la ejecución de programas y proyectos previstos en el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en el monto y de acuerdo con los requisitos y disposiciones previstos en la Constitución, la ley y las ordenanzas que se emitan para el efecto;*

*j) Aprobar la creación de empresas públicas o la participación en empresas de economía mixta, para la gestión de servicios de su competencia u obras públicas cantonales, según las disposiciones de la Constitución y la ley. La gestión de los recursos hídricos será exclusivamente pública y comunitaria de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales;*

*k) Conocer el plan operativo y presupuesto de las empresas públicas y mixtas del gobierno autónomo descentralizado municipal, aprobado por el respectivo directorio de la empresa, y consolidarlo en el presupuesto general del gobierno municipal;*

*l) Conocer las declaraciones de utilidad pública ó de interés social de los bienes materia de expropiación resueltos por el alcalde, conforme la ley;*

*m) Fiscalizar la gestión del alcalde o alcaldesa del gobierno autónomo descentralizado municipal, de acuerdo al presente Código;*

*n) Remover según sea el caso, con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes, a la alcaldesa o alcalde, a la vicealcaldesa o vicealcalde, a las concejalas y a los concejales que incurran en una de las causales previstas en este Código, garantizando el debido proceso;*

*o) Elegir de entre sus miembros al vicealcalde o vicealcaldesa del gobierno autónomo descentralizado municipal;*

*p) Designar, de fuera de su seno, al secretario o secretaria del concejo, de la terna presentada por el alcalde o alcaldesa;*

*q) Decidir la participación en mancomunidades o consorcios;*

*r) Conformar las comisiones permanentes, especiales y técnicas que sean necesarias, respetando la proporcionalidad de la representación política y poblacional urbana y rural existente en su seno, y aprobar la conformación de comisiones ocasionales sugeridas por el alcalde o alcaldesa;*

*s) Conceder licencias a sus miembros, que acumulados, no sobrepasen sesenta días. En el caso de enfermedades catastróficas o calamidad doméstica debidamente justificada, podrá prorrogar este plazo;*

*t) Conocer y resolver los asuntos que le sean sometidos a su conocimiento por parte del alcalde o alcaldesa;*

*u) Designar, cuando corresponda sus delegados en entidades, empresas u organismos colegiados;*

*v) Crear, suprimir y fusionar parroquias urbanas y rurales, cambiar sus nombres y determinar sus linderos en el territorio cantonal, para lo que se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros. Por motivos de conservación ambiental, del patrimonio tangible e intangible y para garantizar la unidad y la supervivencia de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montubias y afroecuatorianas, los concejos cantonales pueden constituir parroquias rurales con un número menor de habitantes del previsto en este Código, observando en los demás aspectos los mismos requisitos y condiciones establecidas en los artículos 26 y 27 de este Código, siempre que no afecten a otra circunscripción territorial. De igual forma puede cambiar la naturaleza de la parroquia de rural a urbana, si el plan de ordenamiento territorial y las condiciones del uso y ocupación de suelo previstas así lo determinan;*

*w) Expedir la ordenanza de construcciones que comprenda las especificaciones y normas técnicas y legales por las cuales deban regirse en el cantón la construcción, reparación, transformación y demolición de edificios y de sus instalaciones;*

*x) Regular y controlar, mediante la normativa cantonal correspondiente, el uso del suelo en el territorio del cantón, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra;*

*y) Reglamentar los sistemas mediante los cuales ha de efectuarse la recaudación e inversión de las rentas municipales;*

*z) Regular mediante ordenanza la delimitación de los barrios y parroquias urbanas tomando en cuenta la configuración territorial, identidad, historia, necesidades urbanísticas y administrativas y la aplicación del principio de equidad interbarrial;*

*aa) Emitir políticas que contribuyan al desarrollo de las culturas de su jurisdicción, de acuerdo con las leyes sobre la materia;*

*bb) Instituir el sistema cantonal de protección integral para los grupos de atención prioritaria; y,*

*cc) Las demás previstas en la Ley.”*

En armonía con aquellas competencias asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y del alcalde municipal.

*“Art. 54.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:  
  
a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;*

*b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;*

*c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;*

*d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal;*

*e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquia, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;*

*f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad;*

*g) Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo;*

*h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno;*

*i) Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal;*

*j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales;*

*k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales;*

*l) Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios;*

*m) Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él la colocación de publicidad, redes o señalización;*

*n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana;*

*o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;*

*p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad;*

*q) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del cantón;*

*r) Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana;*

*s) Fomentar actividades orientadas a cuidar, proteger y conservar el patrimonio cultural y memoria social en el campo de la interculturalidad y diversidad del cantón; y,*

*t) Las demás establecidas en la ley.”*

*“Art. 60.- Atribuciones del alcalde o alcaldesa.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa:*

*a) Ejercer la representación legal del gobierno autónomo descentralizado municipal; y la representación judicial conjuntamente con el procurador síndico;*

*b) Ejercer de manera exclusiva la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado municipal;*

*c) Convocar y presidir con voz y voto dirimente las sesiones del concejo municipal, para lo cual deberá proponer el orden del día de manera previa;*

*d) Presentar proyectos de ordenanzas al concejo municipal en el ámbito de competencias del gobierno autónomo descentralizado municipal;*

*e) Presentar con facultad privativa, proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos, en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno;*

*f) Dirigir la elaboración del plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, en concordancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores del sector público y la sociedad; para lo cual presidirá las sesiones del consejo cantonal de planificación y promoverá la constitución de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley;*

*g) Elaborar el plan operativo anual y la correspondiente proforma presupuestaria institucional conforme al plan cantonal de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando los procedimientos participativos señalados en este Código. La proforma del presupuesto institucional deberá someterla a consideración del concejo municipal para su aprobación;*

*h) Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, los planes de urbanismo y las correspondientes obras públicas;*

*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;*

*j) Distribuir los asuntos que deban pasar a las comisiones del gobierno autónomo municipal y señalar el plazo en que deben ser presentados los informes correspondientes;*

*k) Sugerir la conformación de comisiones ocasionales que se requieran para el funcionamiento del gobierno municipal;*

*l) Designar a sus representantes institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados donde tenga participación el gobierno municipal; así como delegar atribuciones y deberes al vicealcalde o vicealcaldesa, concejalas, concejales y funcionarios, dentro del ámbito de sus competencias;*

*m) Presidir de manera directa o a través de su delegado o delegada el Consejo Cantonal para la Protección de Derechos en su respectiva jurisdicción;*

*n) Suscribir contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno autónomo descentralizado municipal, de acuerdo con la ley. Los convenios de crédito o aquellos que comprometan el patrimonio institucional requerirán autorización del Concejo, en los montos y casos previstos en las ordenanzas cantonales que se dicten en la materia;*

*o) La aprobación, bajo su responsabilidad civil, penal y administrativa, de los traspasos de partidas presupuestarias, suplementos y reducciones de crédito, en casos especiales originados en asignaciones extraordinarias o para financiar casos de emergencia legalmente declarada, manteniendo la necesaria relación entre los programas y subprogramas, para que dichos traspasos no afecten la ejecución de obras públicas ni la prestación de servicios públicos. El alcalde o la alcaldesa deberá informar al concejo municipal sobre dichos traspasos y las razones de los mismos;*

*p) Dictar, en caso de emergencia grave, bajo su responsabilidad, medidas de carácter urgente y transitorio y dar cuenta de ellas al concejo cuando se reúna, si a éste hubiere correspondido adoptarlas, para su ratificación;*

*q) Coordinar con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, la formulación y ejecución de políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana;*

*r) Conceder permisos para juegos, diversiones y espectáculos públicos, en las parroquias urbanas de su circunscripción, de acuerdo con las prescripciones de las leyes y ordenanzas sobre la materia. Cuando los espectáculos públicos tengan lugar en las parroquias rurales, se coordinará con el gobierno autónomo descentralizado parroquial rural respectivo;*

*s) Organización y empleo de la policía municipal en los ámbitos de su competencia dentro del marco de la Constitución y la ley.*

*t) Integrar y presidir la comisión de mesa;*

*u) Suscribir las actas de las sesiones del concejo y de la comisión de mesa;*

*v) Coordinar la acción municipal con las demás entidades públicas y privadas;*

*w) Dirigir y supervisar las actividades de la municipalidad, coordinando y controlando el funcionamiento de los distintos departamentos;*

*x) Resolver los reclamos administrativos que le corresponden;*

*y) Presentar al concejo y a la ciudadanía en general, un informe anual escrito, para su evaluación a través del sistema de rendición de cuentas y control social, acerca de la gestión - administrativa realizada, destacando el estado de los servicios y de las demás obras públicas realizadas en el año anterior, los procedimientos empleados en su ejecución, los costos unitarios y totales y la forma cómo se hubieren cumplido los planes y programas aprobados por el concejo;*

*z) Solicitar la colaboración de la policía nacional para el cumplimiento de sus funciones; y,*

*aa) Las demás que prevea la ley.”*

* + - * 1. **CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS**

La estructuración del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, su formulación, optimización y evaluación debe necesariamente contemplarse en la preparación del presupuesto del GAD, de conformidad con lo señalado en los artículo 106 y 108 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

*“Art. 106.- Normativa aplicable.- La aprobación del Presupuesto General del Estado se realizará en la forma y términos establecidos en la Constitución de la República. En caso de reelección presidencial, el Presidente reelecto enviará la proforma 30 días después de proclamados los resultados de la segunda vuelta.*

*En los gobiernos autónomos descentralizados, los plazos de aprobación de presupuesto del año en que se posesiona su máxima autoridad serán los mismos que establece la Constitución para el Presupuesto General del Estado y este código.*

*Cada entidad y organismo que no forma parte del Presupuesto General del Estado deberá aprobar su presupuesto hasta el último día del año previo al cual se expida.”*

*“Art. 108.- Obligación de incluir recursos.- Todo flujo de recurso público deberá estar contemplado obligatoriamente en el Presupuesto General del Estado o en los Presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Empresas Públicas, Banca Pública y Seguridad Social.”*

* + - * 1. **LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

*“Art. 7.- GOBIERNO Y ADMINISTRACION DISTRITALES.- El gobierno del Distrito se ejerce por el Concejo o Cabildo, integrado por los concejales o ediles y presidido por el Alcalde Metropolitano, quien además dirige la administración distrital como su más alta autoridad jerárquica y es responsable de la gestión de ésta.*

*El Concejo organizará, mediante Ordenanza, los diferentes ramos de la administración y establecerá la estructura funcional para cada uno de ellos.”*

El artículo, de la Ley Orgánica citada, estableció en su momento la competencia que tenía el Concejo Municipal para organizar mediante ordenanza los diferentes ramos de la administración y la estructuración de las diferentes Unidades Administrativas. Si bien no se ha dado una derogatoria expresa de la norma citada, se debe considerar que las atribuciones dadas al Alcalde por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía Y Descentralización, generan una antinomia aparente; al respecto se concluirá en el numeral correspondiente.

* + - * 1. **CÓDIGO MUNICIPAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

De conformidad con la norma invocada de la Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, el Código Municipal define cuales son los ramos de la administración a los que se hicieron referencia, como queda establecido en la Ordenanza Municipal N° 41, publicada en el Registro Oficial 221 de 11 de diciembre de 2000.

*“Art. I.63.- RAMOS.- Para el cumplimiento de sus fines el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ejercerá sus funciones en los siguientes ramos de actividad:*

*a) Administración institucional;*

*b) Secretaría General;*

*c) Desarrollo Territorial, Económico y Social;*

*d) Bienestar Social;*

*e) Control y Fiscalización;*

*f) Cultura, Educación, Recreación y Deportes;*

*g) Finanzas Distritales;*

*h) Medio Ambiente;*

*i) Obras Públicas;*

*j) Salud;*

*k) Servicios Públicos;*

*l) Transporte Público y Privado;*

*m) Uso del Suelo y Control de Construcciones;*

*n) Seguridad Ciudadana; y,*

*ñ) Vivienda.”*

Las diversas Unidades Administrativas existentes, o que llegasen a crearse, deben ajustarse a este ramo de actividades y adecuarse a uno de los cuatro niveles organizacionales del Municipio, establecidos en el artículo I.64 y desarrollados en los siguientes cuatro artículos. Cabe aclarar que esta estructuración también fue agregada por la Ordenanza N° 41.

*Art. I.64.- ESTRUCTURA ORGANICA.- La estructura orgánica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito comprende los siguientes niveles:*

*a) Nivel Político y de Decisión;*

*b) Nivel Asesor;*

*c) Nivel de Gestión; y,*

*d) Nivel Operativo de Empresas y Unidades Especiales.*

*Art. I.65.- NIVEL POLITICO Y DE DECISION.- El Nivel Político y de Decisión estará integrado por el Concejo y el Alcalde Metropolitano, quienes cumplirán las funciones que les asigna la Constitución Política de la República, la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito y la Ley de Régimen Municipal.*

*El Alcalde Metropolitano mediante resolución, establecerá las direcciones General y demás dependencias que sean necesarias para atender los diferentes ramos de actividad establecidos en el Art. I.63 de este código, encargándoles la atención de uno o más, o de una parte de ellos, según la complejidad de las tareas a cumplirse.*

*Art. I.66.- NIVEL ASESOR.- El nivel asesor depende directamente del Alcalde Metropolitano y estará integrado por la Procuraduría Metropolitana, dirigida por el Procurador del Distrito Metropolitano, y por las demás unidades de asesoría que el Alcalde Metropolitano creare mediante resolución, para atender aspectos de esencial importancia para la administración del Distrito.*

*Art. I.67.- NIVEL DE GESTION.- El Nivel de Gestión lo integrarán; la Administración General, la Dirección General de Gestión del Desarrollo y la Coordinación Territorial.*

*Excepto la Administración General, las demás dependencias del Nivel de Gestión, serán creadas por el Alcalde Metropolitano, mediante resolución.*

*Las dependencias que integran el Nivel de Gestión, dentro del ámbito de su competencia, se encargarán de investigar la problemática del distrito, formular propuestas, políticas, planes y vigilar su cumplimiento.*

*Art. I.68.- NIVEL OPERATIVO DE EMPRESAS Y UNIDADES ESPECIALES.*

*EL NIVEL OPERATIVO.- Lo integran: las administraciones zonales.*

*EL NIVEL DE EMPRESAS Y UNIDADES ESPECIALES lo integran:*

*a) Las empresas metropolitanas adscritas; y,*

*b) Otras unidades y dependencias creadas por el Alcalde Metropolitano mediante resolución.*

Sin perjuicio de este primer levantamiento, el 01 de abril de 2011 se emite y suscribe la resolución N° A-0010 que establece la Estructura Orgánica vigente del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

* + - 1. **ANÁLISIS DE LOS PROCESOS Y REQUISITOS**

Es meritorio considerar que las Unidades Administrativas que existen en la Actualidad han sido creadas mediante varias resoluciones que no serán examinadas individualmente por no ser pertinente para fines del presente análisis, sin embargo se puede tener un criterio unificado partiendo del análisis de la resolución de alcaldía N° 0010-2011 de 01 de abril de 2011.

Sin perjuicio de la estructura delimitada en dicha resolución, debemos tomar en cuenta que se han venido asignando funciones y atribuciones a cada una de las Direcciones que integran las Secretarías del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en varias resoluciones y ordenanzas, desde la creación de cada una de dichas Unidades Administrativas hasta la actualidad.

Sin tener claro cuáles son todas y cada una de las competencias que deben cumplir las Unidades Administrativas, resulta imposible establecer cuáles son las tareas específicas que deberían ejecutarse para dar cumplimiento a dichas competencias; por lo cual, a su vez, tampoco se podrían concretar los productos o servicios que las Unidades deberían ofrecer.

En virtud de lo expuesto, no se puede afirmar que en la actualidad exista una cultura definida de Arquitectura Institucional en el Distrito Metropolitano de Quito. Sin perjuicio de que la práctica de esta cultura estaría condicionada a la implementación del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

* + - 1. **PROPUESTAS DE MEJORAS**
         1. **CONCLUSIONES**

Si bien se puede afirmar que el Municipio de Quito goza de una Estructura Orgánica, establecida en la Resolución N° 0010-2011, el seguimiento y evaluación de las actividades de las Unidades Administrativas se complica por la falta de concentración en un solo acto administrativo de todas las competencias y atribuciones de cada Unidad.

Esto, a su vez, dificulta hacer un levantamiento fehaciente del talento humano necesario a nivel de Municipio sin invertir más recursos de los necesarios en la ejecución de tareas determinadas para cada Unidad, que podrían delimitarse en un Estatuto Orgánico por Procesos.

Finalmente, en observancia de la jerarquía normativa establecida en el artículo 425 de la Constitución de la República, en concordancia con la facultad establecida en el literal i) del artículo 60 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, corresponde al Alcalde Municipal expedir, mediante Resolución, el Estatuto necesario para el establecimiento de la Estructura Orgánico por Procesos.

Su posterior publicación también daría cumplimiento a las normas pertinentes de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que obligan a las instituciones públicas a colocar esta información al alcance de los administrados, evitando incurrir en incumplimientos que podrían ser observados por el órgano de control.

* + - * 1. **RECOMENDACIONES**

En virtud de todo lo analizado es evidente lo necesario que resulta para el Alcalde Municipal expedir el Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito partiendo de la estructura actual del Gobierno Autónomo Descentralizado, establecido en la Resolución N° A-0010-2011.

A su vez, se recomienda hacer un levantamiento de las actividades que actualmente realizan las Direcciones que integran cada una de las Secretarias, Agencias y Unidades Administrativas en General, puesto que esto conduciría de mejor manera a delimitar cuales serían las Unidades que permitan dar cumplimiento a todas las competencias institucionales.

Se recomienda que el Estatuto Orgánico se prepare teniendo en cuenta los cuatro niveles en los cuales se manejan los procesos internos en la actualidad, establecidos en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con el detalle y estructuración contenido en la Resolución A-0010-2011.

Los cuatro niveles a los que se hace referencia son: el nivel político y de decisión, el nivel asesor y de control interno, el nivel de gestión y el nivel operativo, de empresas y unidades especiales. Una vez que se haya delimitado la división de los procesos por niveles, se recomienda establecer las misiones de cada unidad administrativa, las atribuciones, funciones y tareas de las que cada una se hará cargo.

Adicionalmente, teniendo claras las actividades que cada Unidad debería ejecutar, se recomienda fijar los productos y servicios ofertados por las Unidades Administrativas que se traducen como el mejor indicador para la evaluación del desempeño de los servidores que prestan sus servicios en cada Unidad. Finalmente, con la preparación de un Estatuto Orgánico por Procesos que incluya lo descrito, al Municipio, como Gobierno Autónomo Descentralizado, le resultaría más clara la proyección de mejor manera en la planificación de sus actividades, brindando un servicio de calidad y de cabal cumplimiento a la satisfacción de derecho administrados.

Finalmente, se recomienda que se delegue a una Unidad Administrativa que realice un control, seguimiento y evaluación constante a los procesos de reestructuración institucional, con miras hacía la racionalización del uso de recursos y la optimización integral en la oferta de productos y servicios institucionales.

* 1. **Análisis Legal Proceso: Formulación y consolidación del Plan Anual de Contratación (PAC) de la Administración Central del MDMQ**
     1. **INTRODUCCIÓN**

El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos consagrados y garantizados en la Constitución de la República del Ecuador[[10]](#footnote-10), por consiguiente el Estado tiene por obligación, y último fin, satisfacer las necesidades de sus habitantes; una forma de solventar esta obligación es por medio de la contratación pública, ya que es una herramienta que le permite alcanzar dicho propósito.

De conformidad con la definición establecida en nuestro marco normativo, debemos entender a la Contratación Pública, como todo procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios incluidos los de consultoría.[[11]](#footnote-11) Para poder ejecutar procesos de contratación todas las entidades públicas están obligadas a presentar el Plan Anual de Contratación.

El Municipio del Distrito Metropolitano, es parte de la Administración Pública[[12]](#footnote-12), y por consiguiente debe satisfacer las necesidades de sus administrados, para lo cual utiliza la contratación pública como herramienta gestora de soluciones, convirtiéndola en un instrumento fundamental para la consecución de sus planteamientos; por lo que la contratación pública se convierte en un procedimiento de vital importancia para el funcionamiento de la Administración Pública y la consecución de las competencias específicas del Distrito Metropolitano de Quito. En tal razón los procedimientos de contratación pública tienen una regulación especial, no solo porque una de la partes es el Estado, sino por las características peculiares que este tipo de contratos requiere.

Por lo que este análisis, busca determinar la normativa actual que aplica el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en la elaboración y preparación del Plan Anual de Contratación.

Es necesario tener en cuenta que, de conformidad con lo estipulado en la cláusula décima del contrato que rige el presente proyecto, el análisis que consta a continuación se elaboró en base a la normativa proporcionada por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en medio magnético; normativa que se encontraba vigente hasta la firma del contrato, por lo que no se contemplan reformas o derogatorias que sean posteriores a la fecha de firma del contrato.

* + 1. **PROPÓSITO DEL DOCUMENTO**

El presente documento tiene por finalidad principal realizar un análisis legal del proceso de formulación del Plan Anual de Contratación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, observando que la proyección de contrataciones esté sujeta al Plan Nacional de Desarrollo y a los planes regionales específicos; pertinentes para el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Este análisis contendrá, como punto de partida, la normativa actual que da origen a la necesidad de un plan Anual de Contratación, pasando a normativa específica que regula la emisión del PAC en el Distrito Metropolitano de Quito, observando la jerarquía normativa que dispone la Constitución de la República del Ecuador, en el Art. 425.

Posteriormente, se realizará un análisis, pormenorizado, de la consolidación de la información para la preparación del Plan Anual de Contratación.

Finalmente, luego determinar la estructura normativa del proceso de preparación del Plan Anual de Contratación, y analizar las disposiciones contantes en nuestro ordenamiento jurídico, procederemos a realizar una propuesta de mejoras o cambios que podrán ser implementados a corto, mediano o largo plazo; por medio de los cuales se favorecerá a la correcta ejecución del proceso por parte del Distrito Metropolitano de Quito.

* + 1. **SITUACIÓN ACTUAL.**
       1. **DESCRIPCIÓN DEL MARCO NORMATIVO**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **MARCO NORMATIVO** | | | |
| **Fuente** | **Artículos** | **Expedición /Sanción** | **Publicación Registro Oficial** |
| Constitución de la República del Ecuador | 238, 239, 240, 247, 264, 271, 272, 288, 292, 425 | 20-octubre-2008 | Registro Oficial 449 |
| Código Orgánico de Organización  Territorial, Autonomía y Descentralización | 84, 90, 240, 242, 244, 245, 278, | 19-octubre-2010 | Registro Oficial Suplemento 303 |
| Código Orgánico de Planificación y Finanzas publicas | 106, 108 | 22-octubre-2010 | Registro Oficial 306 |
| Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública | 1, 4, numerales: 6, 16, del Art. 6, 21, 22, 23, 24, 25.1, 25.2, 26, 50, 61 | 04-agosto-2008 | Registro Oficial Suplemento 395 |
| Reglamento General de La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública | 25, 26, 27, 28 | 12-mayo-2009 | Registro Oficial 588 |
| Resolución 0004-2014 | 1, 2, 6, 7, 8, 9, 10 | 13-junio-2014 |  |

* + - 1. **ANÁLISIS DE LA NORMATIVA**
         1. **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

En virtud del artículo 425 de la Constitución en el cual se establece la jerarquía de aplicación de las normas, es necesario realizar un breve análisis de las normas constitucionales que delimitan los principios sobre los cuales se desarrolla el proceso de contratación pública, en todas sus fases; aplicables en la realidad del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

*“Art.* ***425.-*** *El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.*

*[…]*

*La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.”*

Los artículos 238, 239, 240 y 247 establecen los principios generales que rigen a los gobiernos autónomos descentralizados, otorgándoles autonomía política, administrativa y financiera; enunciando además los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Así mismo se constituye a los concejos metropolitanos como un nivel de gobierno autónomo descentralizado y sienta las bases para el establecimiento de competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, incluidas las facultades legislativas.

*“Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.*

*Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.*

*Art. 239.- El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.*

*Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.*

*Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.*

*Art. 247.- El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano.*

*Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano.*

*Los distritos metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan.*

*El estatuto del distrito metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones.”*

Tras establecer las normas y principios generales aplicables a los gobiernos autónomos descentralizados, pasamos a analizar las competencias específicas asignadas a los gobiernos municipales en el artículo 264 de la norma constitucional. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, puede iniciar fases de pre-contratación pública, con la finalidad del correcto ejercicio de las facultades listadas en el artículo mencionado.

*“Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:*

*1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.*

*2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.*

*3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.*

*4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.*

*5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.*

*6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.  
  
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública podrán construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación.*

*8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.*

*9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.*

*10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.*

*11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.*

*12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.*

*13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.*

*14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.  
  
En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.”*

Habiendo delimitado las competencias de los GAD’s, es meritorio considerar el contenido de los artículos 271, 272 y 288; artículo relativos a la asignación y distribución de recursos de nivel de gobiernos autónomos descentralizados y principios generales de compras públicas. Estos conceptos son desarrollados posteriormente en el análisis a la correspondiente ley, en el cual se establecen los principios constitucionales que deben cumplir los procesos de compra pública en todas sus fases y niveles.

*“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 Unica del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados.”*

*“Art. 272.- La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:*

*1. Tamaño y densidad de la población.*

*2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.  
3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.”*

*“Art. 288.- Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.”*

Por formar parte de la administración pública, la ejecución del gasto público de los gobiernos autónomos descentralizados, debe estar necesariamente contemplada como parte del Presupuesto General del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 292 de la Constitución.

*“Art. 292.- 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, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.”*

* + - * 1. **CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN**

Pasando a un segundo nivel jerárquico normativo, es necesario considerar el desarrollo de las competencias de los niveles de gobierno pertinentes al Municipio del Distrito Metropolitano contenidas en los artículos 54 y 90 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

*Art. 54.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:  
  
a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;*

*b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;*

*c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;*

*d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal;*

*e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquia, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;*

*f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad;*

*g) Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo;*

*h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno;*

*i) Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal;*

*j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales;*

*k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales;*

*l) Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios;*

*m) Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él la colocación de publicidad, redes o señalización;*

*n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana;*

*o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;*

*p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad;*

*q) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del cantón;*

*r) Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana;*

*s) Fomentar actividades orientadas a cuidar, proteger y conservar el patrimonio cultural y memoria social en el campo de la interculturalidad y diversidad del cantón; y,*

*t) Las demás establecidas en la ley.*

*Art. 90.- Atribuciones del Alcalde o Alcaldesa Metropolitano.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa metropolitano:*

*a) Ejercer la representación legal del gobierno del distrito metropolitano autónomo; y, la representación judicial conjuntamente con el procurador síndico;*

*b) Ejercer la facultad ejecutiva del gobierno del distrito metropolitano autónomo;*

*c) Convocar y presidir con voz y voto las sesiones del concejo municipal metropolitano, para lo cual deberá proponer el orden del día de manera previa. El ejecutivo tendrá voto dirimente en caso de empate en las votaciones del órgano legislativo y de fiscalización;*

*d) Presentar proyectos de ordenanzas distritales en materias de competencia del gobierno del distrito metropolitano autónomo;*

*e) Presentar con facultad privativa, proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos, en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno;*

*f) Dirigir la elaboración del plan distrital de desarrollo y de ordenamiento territorial, en concordancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores del sector público y la sociedad; para lo cual presidirá las sesiones del concejo metropolitano de planificación y promoverá la constitución de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley;*

*g) Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan metropolitano de desarrollo y el de ordenamiento territorial, los planes de urbanismo y las correspondientes obras públicas;*

*h) Elaborar el plan operativo anual y la correspondiente proforma del presupuesto institucional conforme al plan metropolitano de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando los procedimientos participativos señalados en este Código. La proforma del presupuesto institucional deberá someterla a consideración del concejo metropolitano para su aprobación;*

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

*j) Distribuir los asuntos que deban pasar a las comisiones del gobierno autónomo metropolitano y señalar el plazo en que deben ser presentados los informes correspondientes;*

*k) Sugerir la conformación de comisiones ocasionales que se requieran para el funcionamiento del gobierno metropolitano;*

*l) Designar delegados institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados donde tenga participación la institución;*

*m) Presidir de manera directa o a través de su delegado los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos en su respectiva jurisdicción;*

*n) Suscribir contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno autónomo metropolitano, de acuerdo con la ley. Los convenios de crédito o aquellos que comprometan el patrimonio institucional requerirán de la autorización del concejo metropolitano, en los montos y casos previstos en las ordenanzas distritales que se dicten en la materia;*

*o) La aprobación, bajo su responsabilidad civil, penal y administrativa de los traspasos de partidas presupuestarias, suplementos y reducciones de crédito, en casos especiales originados en asignaciones extraordinarias o para financiar casos de emergencia legalmente declarada, manteniendo la necesaria relación entre los programas y subprogramas, para que dichos traspasos no afecten la ejecución de obras públicas ni la prestación de servicios públicos. El alcalde o la alcaldesa deberá informar al concejo municipal metropolitano sobre dichos traspasos y las razones de los mismos;*

*p) Adoptar en caso de emergencia grave, bajo su responsabilidad, medidas de carácter urgente y transitorio, así como dar cuenta de ellas al concejo cuando se reúna, si a éste hubiere correspondido adoptarlas, para su ratificación;*

*q) Integrar y presidir la comisión de mesa;*

*r) Suscribir las actas de las sesiones del concejo metropolitano y de la comisión de mesa;*

*s) Coordinar la acción distrital metropolitana con las demás entidades públicas y privadas;*

*t) Designar a sus representantes institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados donde tenga participación el gobierno metropolitano: así como delegar atribuciones y deberes al vicealcalde o vicealcaldesa, concejalas, concejales y funcionarios, dentro del ámbito de sus competencias;*

*u) Coordinar con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, la formulación y ejecución de políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana;*

*v) Presentar ante el concejo, y a la ciudadanía en general, un informe anual escrito, para su evaluación a través del sistema de rendición de cuentas y control social, acerca de la gestión administrativa realizada destacando el estado de los servicios y de las demás obras públicas realizadas en el año anterior, los procedimientos empleados en su ejecución, los costos unitarios y totales y la forma en que se hubieren cumplido los planes y programas aprobados por el concejo metropolitano;*

*w) Resolver en primera o segunda instancia, según el caso, los reclamos que se le presentaren;*

*x) Presidir de manera directa o a través de su delegado o delegada el Consejo Cantonal para la Protección de Derechos en su respectiva jurisdicción;*

*y) Conceder permisos para juegos, diversiones y espectáculos públicos, en el distrito de acuerdo con las prescripciones de las leyes y ordenanzas sobre la materia;*

*z) Integrar el gabinete territorial de consulta y la participación en las convocatorias periódicas que deberá realizar el Presidente o Presidenta de la República;*

*aa) La organización y empleo de la policía metropolitana en los ámbitos de su competencia dentro del marco de la Constitución y la ley;*

*bb) Solicitar la colaboración de la policía nacional para el cumplimiento de sus funciones; y,*

*cc) Las demás atribuciones que prevean la ley y el estatuto de autonomía.”*

Con el fin de la ejecución oportuna de las competencias señaladas, es necesario que el responsable de las finanzas de cada uno de los GAD’s prepare un anteproyecto de presupuesto para que el mismo sea tomado en cuenta al momento de planear el Presupuesto General del Estado. Este supuesto está incluido en el artículo 240, 242, 244 y 245 del COOTAD.

*“Art. 240.- Anteproyecto de presupuesto.- Sobre la base del cálculo de ingresos y de las previsiones de gastos, la persona responsable de las finanzas o su equivalente preparará el anteproyecto de presupuesto y lo presentará a consideración del Ejecutivo local hasta el 20 de octubre.*

*Art. 242.- Responsabilidad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado.- La máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado, previo el proceso participativo de elaboración presupuestaria establecido en la Constitución y este Código, con la asesoría de los responsables financiero y de planificación, presentará al órgano legislativo local el proyecto definitivo del presupuesto hasta el 31 de octubre, acompañado de los informes y documentos que deberá preparar la dirección financiera, entre los cuales figurarán los relativos a los aumentos o disminuciones en las estimaciones de ingresos y en las previsiones de gastos, así como la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y un estado de ingresos y gastos efectivos del primer semestre del año en curso.*

*Además, cuando fuere procedente, deberá acompañarse el proyecto complementario de financiamiento a que se refiere el artículo siguiente.*

*Art. 244.- Informe de la comisión de presupuesto.- La comisión respectiva del legislativo local estudiará el proyecto de presupuesto y sus antecedentes y emitirá su informe hasta el 20 de noviembre de cada año.*

*La comisión respectiva podrá sugerir cambios que no impliquen la necesidad de nuevo financiamiento, así como la supresión o reducción de gastos.*

*Si la comisión encargada del estudio del presupuesto no presentare su informe dentro del plazo señalado en el inciso primero de este artículo, el legislativo local entrará a conocer el proyecto del presupuesto presentado por el respectivo ejecutivo, sin esperar dicho informe.*

*Art. 245.- Aprobación.- El legislativo del gobierno autónomo descentralizado estudiará el proyecto de presupuesto, por programas y subprogramas y lo aprobará en dos sesiones hasta el 10 de diciembre de cada año, conjuntamente con el proyecto complementario de financiamiento, cuando corresponda. Si a la expiración de este plazo no lo hubiere aprobado, éste entrará en vigencia. El legislativo tiene la obligación de verificar que el proyecto presupuestario guarde coherencia con los objetivos y metas del plan de desarrollo y el de ordenamiento territorial respectivos.*

*La máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado y el jefe de la dirección financiera o el funcionario que corresponda, asistirán obligatoriamente a las sesiones del legislativo y de la comisión respectiva, para suministrar los datos e informaciones necesarias.*

*Los representantes ciudadanos de la asamblea territorial o del organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, podrán asistir a las sesiones del legislativo local y participarán en ellas mediante los mecanismos previstos en la Constitución y la ley.”*

* + - * 1. **LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

Esta norma regula todo lo relativo a la adquisición o arrendamiento de bienes y servicios por parte de instituciones estatales, haciendo referencia específica a las entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo; conforme lo determina en su artículo primero.

*“Art. 1.- Objeto y Ámbito.- Esta Ley establece el Sistema Nacional de Contratación Pública y determina los principios y normas para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría, que realicen:*

*4. Las entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo.”*

Por otro lado, en el primer capítulo, se hace alusión a los principios rectores y a definiciones transversales en todos los procesos de contratación pública; mismos que deben ser considerados para que los procedimientos

*Art. 4.- Principios.- Para la aplicación de esta Ley y de los contratos que de ella deriven, se observarán los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional.*

*Art. 6.- Definiciones*

*6. Contratista: Es la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, o asociación de éstas, contratada por las Entidades Contratantes para proveer bienes, ejecutar obras y prestar servicios, incluidos los de consultoría.*

*16. Máxima Autoridad: Quien ejerce administrativamente la representación legal de la entidad u organismo contratante. Para efectos de esta Ley, en los gobiernos autónomos descentralizados, la máxima autoridad será el ejecutivo de cada uno de ellos.*

*24. Pliegos: Documentos precontractuales elaborados y aprobados para cada procedimiento, que se sujetarán a los modelos establecidos por el Servicio Nacional de Contratación Pública.*

La norma plantea la obligación que tienen todos aquellos que lleven a cabo compras públicas de usar para dicho fin el Portal de Compras Públicas, esbozando la información esencial que debe ser publicada y vinculando este sistema al levantamiento de Planes Anuales de Contratación que deben ser preparados por las entidades públicas.

*Art. 21.- PORTAL de COMPRASPUBLICAS.- El Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador COMPRASPUBLICAS será de uso obligatorio para las entidades sometidas a esta Ley y será administrado por el Servicio Nacional de Contratación Pública.*

*El portal de COMPRASPUBLICAS contendrá, entre otras, el RUP, Catálogo electrónico, el listado de las instituciones y contratistas del SNCP, informes de las Entidades Contratantes, estadísticas, contratistas incumplidos, la información sobre el estado de las contrataciones públicas y será el único medio empleado para realizar todo procedimiento electrónico relacionado con un proceso de contratación pública, de acuerdo a las disposiciones de la presente Ley, su Reglamento y las regulaciones del SERCOP.*

*El portal deberá además integrar mecanismos para la capacitación en línea de los actores del SNCP.*

*La información relevante de los procedimientos de contratación se publicará obligatoriamente a través de COMPRASPUBLICAS.*

*El Reglamento contendrá las disposiciones sobre la administración del sistema y la información relevante a publicarse.*

*Art. 22.- Plan Anual de Contratación.- Las Entidades Contratantes, para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, sus objetivos y necesidades institucionales, formularán el Plan Anual de Contratación con el presupuesto correspondiente, de conformidad a la planificación plurianual de la Institución, asociados al Plan Nacional de Desarrollo y a los presupuestos del Estado.*

*El Plan será publicado obligatoriamente en la página Web de la Entidad Contratante dentro de los quince (15) días del mes de enero de cada año e interoperará con el portal COMPRASPUBLICAS. De existir reformas al Plan Anual de Contratación, éstas serán publicadas siguiendo los mismos mecanismos previstos en este inciso.*

*El contenido del Plan de contratación y los sustentos del mismo se regularán en el Reglamento de la presente Ley.*

Para dar paso a la fase precontractual, la entidad requirente debe realizar una serie de estudios que le permitan delimitar de mejor manera la necesidad que será cubierta con la compra. Los estudios y el diseño de la necesidad eventualmente se verán reflejados en los pliegos que son puestos en conocimiento de la ciudadanía. Sin embargo, antes de la publicación de dichos pliegos se deberá contar con la certificación de disponibilidad presupuestaria; de conformidad con las normas citadas a continuación.

*Art. 23.- Estudios.- Antes de iniciar un procedimiento precontractual, de acuerdo a la naturaleza de la contratación, la entidad deberá contar con los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas, debidamente aprobados por las instancias correspondientes, vinculados al Plan Anual de Contratación de la entidad.*

*Los estudios y diseños incluirán obligatoriamente como condición previa a su aprobación e inicio del proceso contractual, el análisis de desagregación tecnológica o de Compra de Inclusión, según corresponda, los que determinarán la proporción mínima de participación nacional o local de acuerdo a la metodología y parámetros determinados por el Servicio Nacional de Contratación Pública.*

*La máxima autoridad de la Entidad Contratante y los funcionarios que hubieren participado en la elaboración de los estudios, en la época en que éstos se contrataron y aprobaron, tendrán responsabilidad solidaria junto con los consultores o contratistas, si fuere del caso, por la validez de sus resultados y por los eventuales perjuicios que pudieran ocasionarse en su posterior aplicación.*

*Los contratistas y funcionarios que elaboren los estudios precontractuales serán responsables de informar a la entidad contratante, en el término de 15 días contados desde la notificación, si existe justificación técnica para la firma de contratos complementarios, órdenes de trabajo y diferencias en cantidades de obra que superen el quince por ciento (15%) del valor del contrato principal. En caso de incumplir con el plazo señalado serán sancionados de conformidad con el artículo 100 de esta Ley.*

*Art. 24.- Presupuesto.- Las entidades previamente a la convocatoria, deberán certificar la disponibilidad presupuestaria y la existencia presente o futura de recursos suficientes para cubrir las obligaciones derivadas de la contratación.*

*El Reglamento establecerá las formas en que se conferirán las certificaciones o los mecanismos electrónicos para la verificación a que se refiere el inciso anterior.*

*Art. 25.1.- Participación Nacional.- Los pliegos contendrán criterios de valoración que incentiven y promuevan la participación local y nacional, mediante un margen de preferencia para los proveedores de obras, bienes y servicios, incluidos la consultoría, de origen local y nacional, de acuerdo a los parámetros determinados por la entidad encargada de la Contratación Pública.*

*Art. 25.2.- Preferencia a bienes, obras y servicios de origen ecuatoriano, y a los actores de la Economía Popular y Solidaria y Micro, pequeñas y medianas empresas.- En todos los procedimientos previstos en la presente ley, se preferirá al oferente de bienes, obras o servicios que incorpore mayor componente de origen ecuatoriano o a los actores de la Economía Popular y Solidaria y Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, mediante la aplicación de mecanismos tales como: márgenes de preferencia proporcionales sobre las ofertas de otros proveedores, reserva de mercado, subcontratación preferente, entre otros.*

*Para la adquisición de bienes, obras o servicios no considerados de origen ecuatoriano de acuerdo a la regulación correspondiente se requerirá previamente la verificación de inexistencia en la oferta de origen ecuatoriano, mediante mecanismos ágiles que no demoren la contratación.*

*La entidad encargada de la contratación pública mediante la regulación correspondiente incluirá la obligación de transferencia de tecnología y de conocimiento en toda contratación de origen no ecuatoriano.*

*Para la aplicación de las medidas de preferencia se utilizará el siguiente orden de prelación:  
  
1. Actores de la economía popular y solidaria;*

*2. Microempresas;*

*3. Pequeñas Empresas; y,*

*4. Medianas Empresas.*

*Estas medidas de preferencia se otorgarán siempre que su oferta se considere como de origen ecuatoriano de acuerdo con la regulación correspondiente.*

*Art. 31.- Divulgación, Inscripción, Aclaraciones y Modificaciones de los Pliegos.- Los Pliegos contendrán toda la información requerida para participar en un proceso de provisión de obras, bienes o servicios, incluidos los de consultoría.*

*Los Pliegos contendrán toda la información técnica, económica y legal requerida en un proceso como planos, estudios, especificaciones técnicas, condiciones económicas, legales y contractuales.  
  
Los Pliegos son públicos y su acceso es gratuito para cualquier persona a través del portal de COMPRASPUBLICAS.*

*En ningún proceso de contratación, sea cual sea su monto o modalidad, se cobrará valor alguno por derecho de inscripción. Exclusivamente el oferente adjudicado, una vez recibida la notificación de adjudicación, pagará a la entidad el valor previsto en forma previa en los pliegos, y con el cual se cubra exclusivamente los costos de levantamiento de textos, reproducción y edición de los Pliegos, de ser el caso.*

*Los interesados podrán realizar preguntas y solicitar aclaraciones sobre los pliegos a la entidad convocante. Las preguntas, las aclaraciones, las respuestas y las modificaciones a los pliegos, en caso de existir, se publicarán en el portal COMPRASPUBLICAS.*

*Los Pliegos establecerán el plazo y los procedimientos para formular las preguntas y aclaraciones y para obtener las respuestas correspondientes.*

*En los Pliegos deberá incluirse obligatoriamente un plazo de convalidación de errores de forma de la oferta, de conformidad con lo establecido en el Reglamento.*

*Art. 50.- Procedimiento de Cotización.- Este procedimiento, se utilizará en cualquiera de los siguientes casos:*

*Si fuera imposible aplicar los procedimientos dinámicos previstos en el Capítulo II de este Título o, en el caso que una vez aplicados dichos procedimientos, éstos hubiesen sido declarados desiertos; siempre que el presupuesto referencial oscile entre 0,000002 y 0,000015 del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico;*

*La contratación para la ejecución de obras, cuyo presupuesto referencial oscile entre 0,000007 y 0,00003 del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico; y,*

*La contratación para la adquisición de bienes y servicios no normalizados, exceptuando los de consultoría, cuyo presupuesto referencial oscile entre 0,000002 y 0,000015 del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico.*

*En cualquiera de los casos previstos en los numerales anteriores, se invitará a presentar ofertas a todos los proveedores inscritos en el Registro Unico de Proveedores.*

*Los pliegos serán aprobados por la máxima autoridad o el funcionario competente de la entidad contratante, y se adecuarán a los modelos obligatorios emitidos por el SERCOP en su calidad de organismo nacional responsable de la contratación pública.*

Finalmente, es importante considerar la facultada de delegación con la cuenta la máxima autoridad para la suscripción de los contratos finales; delegación que deberá verse plasmada en una resolución, para el caso del Gobierno Central, o en el acto administrativo correspondiente.

*Art. 61.- Delegación.- Si la máxima autoridad de la Entidad Contratante decide delegar la suscripción de los contratos a funcionarios o empleados de la entidad u organismos adscritos a ella o bien a funcionarios o empleados de otras entidades del Estado, deberá emitir la resolución respectiva sin que sea necesario publicarla en el Registro Oficial, debiendo darse a conocer en el Portal COMPRASPUBLICAS.*

*Esta delegación no excluye las responsabilidades del delegante.*

*Para la suscripción de un contrato adjudicado no se requerirá de autorización previa alguna.*

* + - * 1. **REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

El Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, desarrolla de manera más amplia lo atinente a la elaboración del Plan Anual de Contratación que tiene que ser preparado por todas las entidades que integran la Administración Pública.

***“Art. 25.- Del Plan Anual de Contratación****.- Hasta el 15 de enero de cada año, la máxima autoridad de cada entidad contratante o su delegado, aprobará y publicará el Plan Anual de Contratación (PAC), el mismo que contendrá las obras, bienes o servicios incluidos los de consultoría que se contratarán durante ese año, en función de sus respectivas metas institucionales y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley.*

*El Plan Anual de Contratación podrá ser reformado por la máxima autoridad o su delegado, mediante resolución debidamente motivada, la misma que junto con el plan reformado serán publicados en el portal www.compraspublicas.gov.ec. Salvo las contrataciones de ínfima cuantía o aquellas que respondan a situaciones de emergencia, todas las demás deberán estar incluidas en el PAC inicial o reformulado.*

*Los procesos de contrataciones deberán ejecutarse de conformidad y en la oportunidad determinada en el Plan Anual de Contratación elaborado por cada entidad contratante, previa consulta de la disponibilidad presupuestaria, a menos que circunstancias no previstas al momento de la elaboración del PAC hagan necesario su modificación. Los formatos del PAC serán elaborados por el SERCOP y publicados en el Portal* [*www.compraspublicas.gov.ec*](http://www.compraspublicas.gov.ec)*.”*

***“Art. 26.- Contenido del PAC.-*** *El Plan Anual de Contratación estará vinculado con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo o de los planes regionales, provinciales, locales o institucionales y contendrá, por lo menos, la siguiente información:*

*1. Los procesos de contratación que se realizarán en el año fiscal;*

*2. Una descripción del objeto de las contrataciones contenidas en el Plan, suficiente para que los proveedores puedan identificar las obras, bienes, servicios o consultoría a contratarse;*

*3. El presupuesto estimativo de los bienes, servicios u obras a adquirir o contratar; y,*

*4. El cronograma de implementación del Plan.*

*Sin perjuicio de lo anterior, en el caso de entidades contratantes que realicen actividades empresariales o de carácter estratégico, en coordinación con el SERCOP, establecerán el contenido del PAC que será publicado en el Portal, con la finalidad de que dicha información no afecte el sigilo comercial y de estrategia necesario para el cumplimiento de los fines y objetivos de dichas entidades.”*

***Art. 27.- Certificación de disponibilidad de fondos.-*** *De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley, para iniciar un proceso de contratación se requiere certificar la disponibilidad presupuestaria y la existencia presente o futura de recursos suficientes para cubrir las obligaciones derivadas de la contratación.*

*Para cubrir la totalidad del proyecto o para complementar una parte del mismo, se admite la posibilidad de que se presenten propuestas de financiamiento otorgado por los propios oferentes, o por inversionistas, organizaciones estatales, u organismos e instituciones financieras o crediticias; situación que deberá constar de forma expresa en los pliegos. En dicho caso, el financiamiento ofrecido será uno de los aspectos a evaluar y calificar dentro de la determinación del mejor costo previsto en la Ley, de acuerdo a los parámetros que se señalen en los pliegos.*

*En cualquiera de los casos previstos, se deberá emitir la certificación sobre la disponibilidad presupuestaria y la existencia presente o futura de los recursos suficientes para cubrir las obligaciones derivadas de las contrataciones que constan en el Plan Anual de Contrataciones, cuya responsabilidad le corresponde al Director Financiero de la entidad contratante o a quien haga sus veces.*

*La certificación incluirá la información relacionada con las partidas presupuestarias o los fondos a los que se aplicará el gasto; y, se conferirá por medios electrónicos de manera preferente, y de no ser esto posible, se emitirá por medios físicos.*

***Art. 28.- Modelos y formatos obligatorios.-*** *Los modelos y formatos obligatorios, serán expedidos por el Director Ejecutivo del SERCOP mediante resolución y serán publicados en el Portal* [*www.compraspublicas.gov.ec*](http://www.compraspublicas.gov.ec)*.*

*Cada entidad contratante deberá completar los modelos obligatorios. La entidad contratante bajo su responsabilidad, podrá modificar y ajustarlos a las necesidades particulares de cada proceso de contratación, siempre que se cumpla con la Ley y el presente Reglamento General.*

* + - * 1. **CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS**

En virtud de la necesaria planificación presupuestaria analizada es indispensable considerar las normas atinentes a la planificación presupuestaria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; ya que, es en esta planificación en la que se contemplan los posibles procesos de contratación pública que deban celebrarse en base a las necesidades coyunturales de cada una de las Unidades Administrativas.

*Art. 106.- Normativa aplicable.- La aprobación del Presupuesto General del Estado se realizará en la forma y términos establecidos en la Constitución de la República. En caso de reelección presidencial, el Presidente reelecto enviará la proforma 30 días después de proclamados los resultados de la segunda vuelta.*

*En los gobiernos autónomos descentralizados, los plazos de aprobación de presupuesto del año en que se posesiona su máxima autoridad serán los mismos que establece la Constitución para el Presupuesto General del Estado y este código.*

*Cada entidad y organismo que no forma parte del Presupuesto General del Estado deberá aprobar su presupuesto hasta el último día del año previo al cual se expida.*

*Art. 108.- Obligación de incluir recursos.- Todo flujo de recurso público deberá estar contemplado obligatoriamente en el Presupuesto General del Estado o en los Presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Empresas Públicas, Banca Pública y Seguridad Social.*

* + - * 1. **RESOLUCIÓN N° A-004 DE 13 DE JUNIO DE 2014**

Mediante la resolución de alcaldía N° 0004, de 13 de junio de 2014, se delegó algunas actividades relacionadas a la contratación pública a los responsables de las diversas Unidades Administrativas. Entre ellas se incluye el elaborar, reformar y elevar el Plan Anual de Contrataciones, sin perjuicio de que el Alcalde del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se reserva el derecho de aprobarlo.

Además se establece quienes son los ordenadores de gastos sobre contratos con cierta cuantía calculada en base a un coeficiente del Presupuesto Inicial del Estado.

*“Artículo 1.- Delegar al Administrador General, Secretarios Generales, Secretarios, Administradores Zonales y Responsables de las Unidades Desconcentradas, para que a nombre del Alcalde Metropolitano, actúen como ordenadores de gasto, para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras, contratación de servicios, incluidos los de consultoría, determinados en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, dentro de su jurisdicción y competencia, conforme a los siguientes montos de contratación.”*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **ENTIDAD** | **AUTORIDAD** | **COEFICIENTE PRESUPUESTARIO** | |
| **DE** | **HASTA** |
| **DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO** | **Administrador General** | 0 | 0,00003 |
| **Secretarios Generales y Secretarios** | 0 | 0,000002 |
| **Administradores Zonales** | 0 | 0,000015 |
| **DESCONCENTRADOS** | **Responsables de las Unidades Desconcentradas** | 0 | 0,000015 |

*“Artículo 2.- Cuando el monto de la contratación supere el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0.000002 o 0.000015 del Presupuesto Inicial del Estado conforme a los montos establecidos, actuará como ordenador de gasto el Administrador General.”*

*“Artículo 6.- Le corresponderá a cada ordenador de gasto elaborar, reformar y elevar el Plan Anual de Contrataciones al portal de compras públicas.*

*Previamente a reformar el Plan Anual de Contrataciones, se deberá contar con los siguientes documentos:*

1. *Solicitud de reforma suscrita por el respectivo ordenador de gasto, de acuerdo a la cuantía de la contratación; y,*
2. *Disponibilidad presupuestaria, de acuerdo a la respectiva categoría programática presupuestaria.*

*El Alcalde Metropolitano se reserva la facultad de aprobar el Plan Anual de Contrataciones de conformidad al primer inciso del artículo 25 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.”*

*“Artículo 7.- En las contrataciones cuya cuantía superen el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0.00003 del Presupuesto Inicial del Estado actuará como ordenador de gasto el Alcalde Metropolitano”*

*“Artículo 8.- En caso de ausencia del Secretario, Administrador Zonal o del Responsable de la Unidad Desconcentrada, será el titular de la Administración General, quien bajo su responsabilidad actuará como ordenar de gasto, dentro de los montos autorizados para cada uno de los delegados.*

*“Artículo 9.- El Alcalde del Distrito Metropolitano actuará como ordenador de gasto en las contrataciones enmarcadas en las declaratorias de emergencia de conformidad con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; así como, en las contrataciones que estime pertinente, sin límite de cuantía.”*

*“Artículo 10.- En las contrataciones de Ínfima Cuantía actuará como ordenador de gasto el Director Metropolitano Administrativo, los Responsables Administrativos de las Secretarías, los Responsables Administrativos de las Administraciones Zonales y los Responsables Administrativos de las Unidades Desconcentradas, dentro de su jurisdicción y competencia, conforme se establece en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento General de Aplicación y Resoluciones del SERCOP.*

*Las áreas que tramiten los procesos de ínfima cuantía contarán con al menos tres proformas previamente a definir el proveedor con quien se realizará la contratación. Además, se requiere que previamente a la contratación se cuente con los informes de necesidad, técnico y económico.”*

* + - 1. **ANÁLISIS DE LOS PROCESOS Y REQUISITOS**

En virtud de la delegación realizada en la resolución A-004, del 13 de junio de 2014, todos los titulares de las Unidades Administrativas; Secretarios, Secretarios Generales o el Administrador General; estarían facultados para elaborar, reformar e incluso elevar el Plan Anual de Contrataciones al portal de compras públicas.

Es decir, en el Municipio de Quito cada titular de Área está facultado para elaborar un Plan que debería ser el conjunto de la coordinación de todas las Unidades Administrativas de la Institución; por lo cual, se presta a que el producto final no obedezca al mayor interés de la ciudadanía, por una inadecuada priorización de necesidades, que no permitan ajustar todas las contrataciones requeridas al presupuesto institucional.

* + 1. **PROPUESTAS DE MEJORAS**
       1. **CONCLUSIONES**

En virtud de todo lo expuesto se puede concluir que la normativa vigente a nivel Municipal, que regula la preparación y remisión del Plan Anual de Contrataciones, da lugar a que los titulares de cada una de las Unidades Administrativos preparen el PAC sin que exista la obligatoriedad de pasar por un único filtro a nivel institucional, salvo en casos de elevada cuantía.

El hecho de que cada ordenador de gasto este facultado para elaborar, reformar y elevar el Plan Anual de Contratación, según lo dispuesto en la Resolución A-003-2014, implicaría que cada uno de ellos está a su vez obligado a cumplir todas las exigencias relativas a la preparación del PAC contenidas en el artículo 25 y siguientes del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Consecuentemente, la desconcentración que se evidencia en un nivel normativo, en la ejecución de este proceso, podría conducir a una dilatación en la preparación del producto final que es puesto a consideración de las entidades públicas competentes y de la ciudadanía.

* + - 1. **RECOMENDACIONES**

En primer lugar, conforme se recomienda al analizar el proceso de acompañamiento para la contratación pública, se debe suplir la carencia de un Reglamento Interno que establezca como deben llevarse las fases pre-contractuales y contractuales en los procesos de contratación pública; normativa interna que debe guardar armonía con todo el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

En dicho acto normativo deben incluirse las disposiciones que regulen de mejor manera la preparación, modificación y publicación del Plan Anual de Contratación. Se recomienda que dicho proceso se encuentre concentrado en la Administración General, o en una unidad creada para el efecto; Unidad Administrativa que deberá receptar todos los requerimientos presentados por las Unidades requirentes, así como asesorar y acompañar a los responsables de Unidad o su delegado en la creación y formulación de la necesidad concreta de contratación.

No se recomienda desconcentrar la facultad de elaborar el PAC en más de una Unidad Administrativa en coordinación con la Secretaría General de Planificación; a fin de que resulte más fácil hacer un seguimiento cercano de las necesidades que surjan en el Municipio y poder reunir toda la información en una sola dirección que esté calificada para conducir procesos de contratación pública. Sin perjuicio de que resulte indispensable que se tenga al Plan Operativo Anual como un insumo para la elaboración del Plan Anual de Contratación.

1. Art. 11 numeral 9 de la Constitución de República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449 el 20 de octubre de 2008, última modificación el 21 de diciembre de 2015. [↑](#footnote-ref-1)
2. Art. 6 numeral 5 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada en el Registro Oficial Suplemento 395 el 04 de agosto de 2008, Ultima modificación el 20 de marzo de 2017 [↑](#footnote-ref-2)
3. Art. 225 de la Constitución de República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449 el 20 de octubre de 2008, última modificación el 21 de diciembre de 2015. [↑](#footnote-ref-3)
4. En ejercicio de la facultad contemplada en el literal d) del artículo 57 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, por tratarse de un asunto institucional específico. [↑](#footnote-ref-4)
5. Art. 11 numeral 9 de la Constitución de República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449 el 20 de octubre de 2008, última modificación el 21 de diciembre de 2015. [↑](#footnote-ref-5)
6. Art. 225 de la Constitución de República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449 el 20 de octubre de 2008, última modificación el 21 de diciembre de 2015. [↑](#footnote-ref-6)
7. La delimitación de estos requisitos parte del análisis de lo dispuesto en las normas de control interno, así como el Reglamento General de Aplicación de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estados y los principios constitucionales, citados. [↑](#footnote-ref-7)
8. Art. 11 numeral 9 de la Constitución de República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449 el 20 de octubre de 2008, última modificación el 21 de diciembre de 2015. [↑](#footnote-ref-8)
9. Art. 225 de la Constitución de República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449 el 20 de octubre de 2008, última modificación el 21 de diciembre de 2015. [↑](#footnote-ref-9)
10. Art. 11 numeral 9 de la Constitución de República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449 el 20 de octubre de 2008, última modificación el 21 de diciembre de 2015. [↑](#footnote-ref-10)
11. Art. 6 numeral 5 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada en el Registro Oficial Suplemento 395 el 04 de agosto de 2008, Ultima modificación el 20 de marzo de 2017 [↑](#footnote-ref-11)
12. Art. 225 de la Constitución de República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449 el 20 de octubre de 2008, última modificación el 21 de diciembre de 2015. [↑](#footnote-ref-12)