

Memorando Nro. AN-SG-UT-2024-0157-M

Quito, D.M., 15 de marzo de 2024

PARA: Sr. Mgs. Alejandro Xavier Muñoz Hidalgo
Secretario General

ASUNTO: Informe Técnico-jurídico No Vinculante del "Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización - COOTAD"

De mi consideración:

En atención al Memorando Nro. AN-SG-2024-1198-M de fecha 11 de marzo de 2024, adjunto remito a usted el Informe Técnico-jurídico No Vinculante **No. 085-INV-UTL-AN-2024** elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa del "Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización - COOTAD", presentado por el asambleísta Rafael Antonio Dávila Eguez, mediante Memorando Nro. AN-DERA-2024-0024-M de fecha 06 de marzo de 2024, con trámite 444573.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Gerardo Vladimir Aguirre Vallejo
COORDINADOR GENERAL DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Anexos:
- fiu1.-_dávila_rafael_gerardo_informe_cootad.pdf

Copia:
Sra. Mgster. Inés Beatriz Tonato Becerra
Analista de Administración 1

IT



Firmado electrónicamente por:
GERARDO VLADIMIR
AGUIRRE VALLEJO



F02V03-PRO-GSG-GDC-001

INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE

No.- 085.-INV-UTL-AN-2024

Quito, D.M., 15 de marzo de 2024

Proponente: Asambleaísta Rafael Antonio Dávila Eguez

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización - COOTAD”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

El 06 de marzo de 2024, el asambleísta Rafael Antonio Dávila Eguez, remite mediante Memorando Nro. AN-DERA-2024-0024-M con número 444573 al señor magíster Henry Fabián Kronfle Kozhaya, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización - COOTAD”, y adjunto al documento, incluye la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, y más requisitos, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando No. AN-SG-2024-1198-M de 11 de marzo de 2024, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante de la Unidad Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y, de manera independiente, se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

Con estos antecedentes, el objetivo del presente Informe Técnico-jurídico No Vinculante es realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos artículos 134 y 136, en concordancia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

II. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

La Unidad de Técnica Legislativa, tiene la atribución de asesorar en el área de técnica legislativa y parlamentaria y acompañar el proceso de creación de las

normas, cuando así lo requieran el Consejo de Administración Legislativa, las comisiones especializadas y el Pleno de la Asamblea Nacional; y, el elaborar informes técnico-jurídicos, en virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; 22 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional; 1 de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, de 28 de septiembre de 2010; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL-2019-2021-419, de fecha 18 de febrero de 2021.

III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

3.1 Iniciativa Legislativa; una sola materia (Principio de Unidad de Materia); exposición de motivos, considerandos y articulado; expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían; Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas; y, carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

REQUISITOS	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Firmas: 12 Porcentaje: 09 %	(Artículos 134, número 1 de la CRE y 54, número 1, de la LOFL)	CUMPLE
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia). Materia: <i>Régimen Descentralizado</i>	(Artículos 136 de la CRE y 56, número 1, de la LOFL)	CUMPLE
Contiene: exposición de Motivos, catorce considerandos, dos Artículos, una Disposición General, una Disposición transitoria y una disposición final.	(Artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa)	CUMPLE

Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.	(Artículos 136 de la CRE y el 56, número 3 de la LOFL).	CUMPLE
Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas.	(Artículos 30, letra k; 55 y 56 de la LOFL)	CUMPLE

De acuerdo con el Artículo 133 de la Constitución de la República, las leyes pueden ser orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

Con fundamento en la norma citada, el título del Proyecto de Ley y su contenido normativo, que regula disposiciones relacionadas con el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, esta adecuadamente propuesto como Ley Orgánica, no solo porque modifica una ley de categoría orgánica que se encuentra vigente, sino porque tiene relación a la organización y funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

4.1 Concordancia con la Constitución de la República, legislación internacional vinculante, sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Afectaciones a Derechos y Garantías Constitucionales; y, Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta

La Corte Constitucional establece que para entender la intención normativa es necesario partir de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, pues a más de

constituir un requisito constitucional, este permite identificar las razones que sustentan y justifican la existencia de la Norma propuesta. “54. (...) *la exposición de motivos correspondiente es el conjunto de razones en que el ponente apoya su propuesta; ella sirve, por tanto, de punto de partida del debate legislativo. Consiguientemente, la exposición de motivos debe ser suficiente en el sentido de que debe proporcionar un mínimo de razones para que los participantes en la discusión comprendan por qué y para qué se propone el proyecto de ley (...)*”.¹

Igualmente, la Corte Constitucional en la sentencia No 54-17-IN/22 insiste en que, en la elaboración de la ley, uno de los requisitos es la competencia de las autoridades **y otro la claridad**, resolución constitucional que en su parte pertinente expresa:

[la] claridad, debe considerarse que este comporta el deber –para el órgano con potestad normativa–, **de configurar las normas de modo preciso, determinado y comprensible, a efecto de proveer un grado de certeza suficiente que permita inferir a los ciudadanos la prohibición, permisión o sanción prescrita en la norma.**

Aquello supone la obligación de guardar respeto a las reglas de sintaxis y de semántica, así como evitar, en la mayor medida posible, **el uso de conceptos vagos o indeterminados, que de espacio a conjeturas o arbitrariedad de quien lo aplica.**

Como sostiene la Corte Constitucional, sería entonces un derecho de las personas “contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, **determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas**”².

De la exposición de motivos que justifican la pertinencia del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización - COOTAD” y de sus dos artículos reformativos, una disposición general, una disposición transitoria y una disposición final, se colige que el objeto de la propuesta es fijar un porcentaje máximo que los Gobiernos Autónomos Descentralizados pueden destinar de la transferencia económica que reciben del Estado, para gastos de salarios a los servidores públicos, ya sea que se encuentren bajo relación de dependencia o bajo la modalidad de servicios profesionales,

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párrafo 54.

² Sentencia Constitucional N ° 54-17-IN/22 párrafo 53.



medida normativa que permitirá garantizar que aquellas asignaciones sean invertidas en obra pública y no en pago de sueldos, fortaleciendo de esa forma la situación fiscal del país.

Pretende además eliminar la obligación que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de enviar trimestralmente en físico la información financiera y presupuestaria tanto al Ministerio de Economía y Finanzas como al ente rector de la planificación nacional, lo cual, a más de reducir el gasto, contribuiría a fomentar la eficiencia administrativa.

El problema que identifica el Proponente y que lo indujo a presentar el Proyecto de Ley, es el hecho de que *“Deudas y exceso de personal son parte de los inconvenientes que enfrentan muchos Gobiernos Autónomos Descentralizados en el país, mantener una política clientelar ha hecho que irresponsablemente las autoridades locales excedan sus presupuestos para la contratación de personal, lo que se traduce en menos obras y resolución a los problemas de los ciudadanos.*

Frente a una grave crisis económica que demanda respuestas desde la austeridad del gasto público se ha considerado pertinente desde la norma poner un límite al gasto que realizan los gobiernos autónomos descentralizados en la contratación de personal.”

Enfatiza además que *“Frente a esta problemática, es necesario que desde la norma exista un límite al gasto salarial de los gobiernos autónomos descentralizados, para que las autoridades seccionales de turno no incrementen la contratación de personal de sus entidades y las asignaciones que da el Estado vayan encaminadas en su mayoría a obra pública.”*

En virtud de la problemática planteada por el Proponente y el objetivo que persigue la propuesta de ley, es necesario realizar las siguientes puntualizaciones, que permiten tener insumos suficientes para analizar la coherencia de la norma propuesta frente a la Constitución y la ley.

El Artículo 84 de la Constitución de la República del Ecuador manifiesta lo siguiente:

*“Art. 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la **obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución** y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la*



*dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.*³

Por lo manifestado en esta determinación, queda claro que la iniciativa legislativa la tiene la Asamblea Nacional, pero también no es menos cierto que las disposiciones propuestas deberán estar acorde no solo con la Constitución sino con instrumentos internacionales y el que sea requerido para la garantía de los derechos humanos, entonces corresponde analizar si la propuesta normativa guarda consonancia con la norma suprema, instrumentos internacionales así como con el ordenamiento jurídico interno.

En ese sentido, el párrafo primero del Artículo 238 de la Constitución de la República (CRE) señala:

“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.”

Es evidente que los gobiernos autónomos descentralizados (GADS) por mandato constitucional gozan de autonomía financiera, pero aquello no implica que el manejo de los recursos sea arbitrario, priorizando la contratación de personal incurriendo en obesidad administrativa, sacrificando la ejecución de obra pública, vale decir el interés particular sobre el interés comunitario.

Lo dicho tiene perfecta armonía, con lo que dispone el Artículo 259 de la CRE, esto es la obligación del los GAD de adoptar políticas de desarrollo sustentable que compensen las inequidades de su desarrollo; y, precisamente el incremento desmesurado de la masa salarial no induce al equilibrio fiscal.

El mandato constitucional se complementa con lo preceptuado en el Artículo 272, número 2 ibidem, relacionado a la distribución de los recursos entre los GAD por parte del Estado, entre cuyos presupuestos es el cubrir las “*Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.*”

³ Constitución de la República del Ecuador



Por su parte el Artículo 280 ejusdem, señala:

“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.”

Obsérvese la obligatoriedad del sector público que incluye a los GAD, de ajustar las políticas, programas y proyectos públicos al Plan de Desarrollo Nacional, de allí la imperiosa necesidad de que la generación de normativa se adecúe a los preceptos constitucionales aludidos.

En armonía a lo expuesto, el Artículo 3, letras e), h) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) relativo al principio de Complementariedad disponen:

“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.”

En esencia, la finalidad de los GAD a través de las competencias exclusivas otorgadas por el Constituyente, es hacer efectivo el régimen del buen vivir, lo cual se vería obstaculizado si estos niveles de gobierno desvían su atención a fortalecer su masa salarial, incurriendo en miopía a las necesidades ciudadanas.

“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.”

Definitivamente, impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población, es la máxima en la gestión de los gobiernos locales, por ende, toda construcción normativa focalizada a cimentar aquella acción no solo que se alinearía a preceptos constitucionales, sino a normativa internacional, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible desarrollados en la Agenda 2030 por la ONU, que pretenden poner fin a la pobreza, fomentar la salud, bienestar, hambre cero, educación de calidad entre otros objetivos.

De allí que, la propuesta normativa de modular el porcentaje máximo que los GADS puedan destinar para la contratación de personal, cuya fuente de financiamiento proviene de las asignaciones del estado, se subsume tanto a las disposiciones constitucionales citadas sobre el buen vivir, así como a los fines que persiguen estos gobiernos locales, taxativamente enlistados en el Artículo 4 del COOTAD; y, no es contrario o lesivo a lo preceptuado en el Artículo 198 ibidem, que trata sobre las transferencias que efectúa el Gobierno Central a los gobiernos autónomos descentralizados, respecto del cual “podrán financiar hasta el treinta por ciento (30 %) de gastos permanentes, y un mínimo del setenta por ciento (70%) de gastos no permanentes necesarios para el ejercicio de sus competencias exclusivas con base en la planificación de cada Gobierno Autónomo Descentralizado. Las transferencias provenientes del diez por ciento (10%) de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado, deberán financiar egresos no permanentes.”

Con todas estas consideraciones, y de la revisión efectuada, el Proyecto de Ley en mención, guarda coherencia con las normas constitucionales, así como con normativa internacional y no es incompatible con el ordenamiento jurídico interno.

De ser calificado el Proyecto de Ley, se recomienda considerar el análisis realizado en este apartado.

4.2 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes; Impacto de género de las normas sugeridas; Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades; y, Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria

Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes:



En este punto, es preciso mencionar que, en la Sección sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la Constitución de la República reconoce en su Artículo 45, la protección constitucional de la vida como valor constitucional en los siguientes términos: “Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad.

El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección, desde la concepción (...).” Así también, el Artículo 44 de la CRE, señala que el Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas.

Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. El Estado tiene la obligación de brindar atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado (Artículo 35, CRE).

Considerada la revisión integral de la Propuesta Normativa, se concluye que el Proyecto de Reforma, no genera un impacto directo en los derechos ni garantías de los niños, niñas y adolescentes.

Impacto de género de las normas sugeridas. - La Convención Belem Do Pará para la Erradicación de las Violencias contra las Mujeres (Convención del Sistema OEA) establece que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos. Por su parte la Convención sobre todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer en sus siglas en inglés conocida como CEDAW (Convención del Sistema ONU) señala que la discriminación contra la mujer denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer. La Agenda 2030 por medio del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 de Igualdad de Género establece promover la protección social a niñas y mujeres. Si bien lo citado mantiene cierto énfasis en el sujeto de derechos mujer, cabe apreciar que la Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 11, número 2 determina que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades” independiente de varias categorías, entre ellas la identidad de género y orientación sexual. Es decir, en nuestro marco constitucional



el género no solo se remite a los derechos de la mujer sino de todo sujeto que esté comprendido desde su diferencia, debido a su identidad y orientación.

En esta misma línea, el Artículo 66, número 4 reconoce y garantiza a las personas la igualdad formal, material y sin discriminación. Así se ha de entender que el efecto de la norma respecto a la igualdad se irradia a todo ente estatal, siendo este, medio y fin; y, se hace evidente que la transversalidad de género es un matiz que los Estados deben adoptar de forma sistemática e integral, aplicando el enfoque de género en todos los cuerpos normativos.

De la lectura pormenorizada se observa que el Proyecto de reforma no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género en las reformas propuestas.

Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades.- El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador caracteriza a nuestro país, en lo que corresponde, como un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional, es decir, incorpora ciertas características vinculadas al diseño de su nueva estructura institucional y el sistema político de Estado, cambiando de forma radical la historia y la doctrina en la que se sustentaba, invisibilizando y negando la existencia de la diversidad de pueblos y nacionalidades.

El Estado plurinacional, implica el reconocimiento constitucional de la existencia de diversas realidades, varios pueblos y nacionalidades, con sus propios saberes, valores; sistemas jurídicos, sociales, económicos, culturales entre otros elementos, los mismos que han sido desarrollados y ejercidos comunitariamente por cientos de años.

La plurinacionalidad propugna la igualdad, unidad, respeto, reciprocidad y solidaridad de todas las nacionalidades y pueblos que conforman el Ecuador. Reconoce el derecho de las nacionalidades a su territorio, autonomía política, administrativa interna, es decir, a determinar su propio proceso de desarrollo económico, social, cultural, científico y tecnológico para garantizar el desarrollo de su identidad cultural y política y por ende, el desarrollo integral del Estado plurinacional; mientras que la Interculturalidad posibilita el diálogo, la interrelación y el encuentro creativo y equitativo entre los diversos saberes, prácticas, valores y principios.

El Proyecto de Ley no evidencia afectación a los derechos colectivos, pueblos o nacionalidades.

Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria. - El Artículo 35 de la



Constitución determina que las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.

La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas, en condición de doble vulnerabilidad.

Bajo ese sentido, conforme el objeto normativo del Proyecto de Ley y las disposiciones no denota la existencia de transgresión de derechos a los grupos vulnerables.

4.3 Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma

En relación con los informes técnicos no vinculantes de proyectos de ley, el número 1 del Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, dispone que “(...) el Informe se referirá al cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 136 de la Constitución, en concordancia con los artículos 135 y 301; y, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y analizará: (...) j. Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma”.

Por su parte, los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República (CRE), hacen referencia a la Política Fiscal de competencia exclusiva del Ejecutivo. En este sentido, dichos artículos -respectivamente-, disponen que “(...) Solo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país.”, y “Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional, se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.”.

Al analizar, el Artículo 1 del Proyecto de Ley que incorpora un inciso en el Artículo 198 del COOTAD, se establece que el gasto salarial en cualquier modalidad, no



podrá exceder del 40 % del total de las transferencias que asigna el Gobierno a través del Modelo de Equidad Territorial.

Al respecto, la Comisión Especializada Permanente en el caso de que el Proyecto sea calificado por el CAL, deberá observar, considerar por ejemplo que el Ministerio de Economía y Finanzas, realiza una priorización de pagos del Modelo de Equidad Territorial y los clasifica a los GAD municipales como:

- Pequeños: aquellos cuya población es de menos de 50 mil habitantes que son 152.
- Medianos: aquellos cuya población va desde 50.001 hasta 500 mil habitantes que son 62.
- Grandes: aquellos cuya población es más de 500 mil habitantes que son 7.

Es decir, de los 221 GAD Municipales el 68.7 % son considerados como pequeños los cuales reciben rentas del Modelo de Equidad Territorial en los tramos A y B y que cubren en su gran mayoría los valores de gastos corrientes destinados entre ellos a gastos de personal, es importante que, se considere lo establecido en el Artículo 18 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en sus números 1, 2, 3 y 5, con la finalidad de que los Planes de Ordenamiento Territorial y los presupuestos tengan coherencia y se puedan dar un adecuado seguimiento y evaluación, que permitan la gestión concertada y articulada del territorio, así como también se puedan cumplir de manera eficaz y eficiente las competencias previstas en el Cootad.

En referencia a la Disposición General Única, se sugiere sea el ente rector de la planificación nacional quien establezca un diagnóstico, conclusiones y recomendaciones respecto al número de años para la reducción del gasto salarial de acuerdo con la realidad presupuestaria de cada GAD en el territorio, con la finalidad de que el impacto presupuestario de desvinculaciones no interfiera en el cumplimiento de sus competencias y atribuciones.

Del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización - COOTAD”, se desprenden las siguientes características:



- Objeto: Fijar un porcentaje máximo que los Gobiernos Autónomos Descentralizados pueden destinar de la transferencia económica que reciben del estado, para gastos de salarios a los servidores públicos, ya sea que se encuentren bajo relación de dependencia o bajo la modalidad de servicios profesionales, medida normativa que permitirá garantizar que aquellas asignaciones sean invertidas en obra pública y no en pago de sueldos, fortaleciendo de esa forma la situación fiscal del país.

- Breve contexto económico local y/o regional: No se identifica en el proyecto de ley.

- Justificación (Art. 261.4 de la CRE-Políticas de Desarrollo): No existe información de políticas públicas.

En este sentido, y sobre la base del análisis realizado de conformidad con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República se encuentra que, el referido Proyecto de Ley:

- **No se identifica modificación o supresión de impuestos, tasas y/o contribuciones.**

- **No se identifica incremento del gasto público.**

4.4 Vinculación de la norma propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Asamblea Nacional busca contribuir a la mejora integral de las condiciones de vida en el país a través de la implementación de una agenda de legislación de calidad que permita el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante la incorporación de leyes que busquen la erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del planeta; así como el cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento técnico del gobierno nacional que establece la orientación y el accionar estratégico del sector público.

En este contexto, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización - COOTAD”, podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030 con el Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo; Objetivo 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles; y, Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas.



Por otro lado, es necesario considerar que dentro del marco jurídico del país, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento por medio del cual se concreta la garantía de derechos en un marco de política pública; por tanto, su vinculación y la ejecución de su cumplimiento son importantes frente a los diferentes niveles de gobierno, otras funciones del Estado, e incluso el propio sector privado en su papel de corresponsable de los procesos de desarrollo; para lo cual se establece una planificación diferenciada, acorde con las características sociales, culturales y territoriales de la población.

El Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 busca tener un país próspero, con una democracia liberal plena, regida por el Estado de derecho y donde funcionan eficientemente las instituciones; en este instrumento se hace énfasis en la corresponsabilidad entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía; también se considera que respetando la individualidad personal se lograría promover una economía de libre mercado y abierta al mundo, fiscalmente responsable y generadora de empleo, sin olvidar ser solidarios con los más vulnerables, a través de un Estado sólido y eficiente.

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 con los siguientes objetivos: Objetivo 1: Mejorar las condiciones de vida de la población de forma integral, promoviendo el acceso equitativo a salud, vivienda y bienestar social; Objetivo 2: Impulsar las capacidades de la ciudadanía con educación equitativa e inclusiva de calidad y promoviendo espacios de intercambio cultural; y, Objetivo 9: Propender la construcción de un Estado eficiente, transparente y orientado al bienestar social.

V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Previo a singularizar las observaciones encontradas en el Proyecto de Ley, es necesario traer una breve definición de Técnica Legislativa con el fin de resaltar su importancia:

Técnica Legislativa. - Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas necesarias para una correcta y eficaz producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales, en todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley.

Con lo citado, se recuerda que la Técnica Legislativa es la herramienta que permite no solo aterrizar la intención del legislador/a, sino que ordena acorde con criterios predeterminados la formalidad de la inclusión de disposiciones.

Mismos que, a su vez, se vinculan a principios constitucionales que otorgan validez a la norma.

En tal sentido se emiten las siguientes observaciones sobre técnica legislativa:

5.1 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio:

REQUISITO	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO CON LA LEY
Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio	(Artículo 66, número 4 de la CRE; Artículos 30, letra e de la LOFL; Artículo 8 del Reglamento de Técnica Legislativa)	CUMPLE

5.2. La Disposición Transitoria identificada como primera y al no desarrollarse otras más, se recomienda que se la identifique como Disposición Transitoria Única.

5.3 Se recomienda que, en el debate legislativo, recoger el análisis realizado a lo largo de este Informe.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización - COOTAD”, sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Es decir:

- Dispone de la iniciativa legislativa;
- Se refiere a una sola materia;
- Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional;
- Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,
- Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.



Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:

- a) **Considerar**, los criterios establecidos en el presente Informe;
- b) **Calificar**, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización - COOTAD”;
- c) **Unificar**, con los proyectos de ley que han sido presentados hasta el año 2023, conforme el Artículo 58.1 y que se encuentran en trámite entre aquellos los siguientes:
 - Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, presentado por la Asambleísta Alexandra Arce Plúas, calificado mediante Resolución CAL-2021-2023-553, de 18 de julio de 2022.
 - Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria Al Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización Para La Garantía Del Buen Uso Del Suelo Destinado Para Áreas Verdes, Recreativas, Equipamiento y Servicios Públicos, presentado por la asambleísta, Bertha Patricia Sánchez Gallegos, calificado mediante Resolución CAL-2021- 2023-402, de 04 de marzo del 2022.
 - Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en Referencia al Fraccionamiento Agrícola Estipulado En El Artículo 471, Para Promover la Legalización de Tierras Rurales” presentado por la asambleísta Amada María Ortiz Olaya, calificado, mediante Resolución CAL-2021-2023- 385, de 24 de febrero del 2022.
 - Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD” presentado por la asambleísta Alexandra Manuela Arce Plúas, calificado mediante Resolución, CAL-2021-2023- 303, de 12 de enero del 2022.
 - Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, presentado por la asambleísta Lucía Placencia Tapia, calificado mediante Resolución CAL-2021-2023-294, de 11 de enero del 2022.
 - Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, presentado por la asambleísta Jessica Carolina Castillo Cárdenas, calificado mediante Resolución CAL-2021-2023-179, de 04 de noviembre del 2021.
 - Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, presentado por el asambleísta Byron Maldonado Ontaneda, calificado mediante Resolución

CAL-2021-2023-127, de 09 de octubre 2021.

- d) **Designar**, para su trámite a la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, que es competente para tratar este tipo de proyectos de ley, de acuerdo con el Artículo 21, número 8 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Unidad de Técnica Legislativa conforme el Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa elabora los informes técnico-jurídicos, los mismos que no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y factibilidad económica y jurídica de la iniciativa propuesta, analizados y calificados de forma posterior por el Consejo de Administración Legislativa, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 14 de la norma citada.

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización - COOTAD”.

Atentamente



Firmado electrónicamente por:
GERARDO VLADIMIR
AGUIRRE VALLEJO

Dr. Gerardo Vladimir Aguirre Vallejo
COORDINADOR GENERAL
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Elaborado por:	Gerardo Aguirre Vallejo
Revisión de composición formal del documento	Inés Tonato



F02V03-PRO-GSG-GDC-001

**ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO**

NOMBRE DEL PROYECTO	“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización - COOTAD”.
PROPONENTE	Asambleísta Rafael Antonio Dávila Eguez
FECHA DE PRESENTACIÓN	6 de marzo 2024
MATERIA	Régimen Descentralizado
OBJETIVO DEL PROYECTO	<p>El Proyecto de ley plantea como objetivo, fijar un porcentaje máximo para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados puedan destinarlo para gastos de salarios a los servidores públicos, ya sea que se encuentren bajo relación de dependencia o bajo la modalidad de servicios profesionales, y que se financian con la transferencia económica que reciben del Estado, medida normativa que permitirá garantizar que, el mayor porcentaje de aquellas asignaciones sean invertidas en obra pública y no en pago de sueldos, fortaleciendo de esa forma la situación fiscal del país.</p> <p>Por otro lado, pretende eliminar la obligación que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de enviar trimestralmente en físico la información financiera y presupuestaria tanto al Ministerio de Economía y Finanzas como al ente rector de la planificación nacional, lo cual, a más de reducir el gasto, contribuiría a fomentar la eficiencia administrativa.</p>
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	<p>Contiene: Exposición de Motivos, catorce considerandos, dos Artículos Reformatorios, una Disposición General, una Disposición Transitoria y una Disposición Final.</p> <p>El Proponente del Proyecto de ley, identifica la problemática que justifica la viabilidad del proyecto, en el hecho de que “Deudas y exceso de personal son parte de los inconvenientes que enfrentan muchos gobiernos autónomos descentralizados en el país, mantener una política clientelar ha hecho que irresponsablemente las autoridades locales excedan sus presupuestos para la contratación de personal, lo que se traduce en menos obras y resolución a los problemas de los ciudadanos.</p> <p>Frente a una grave crisis económica que demanda respuestas desde la austeridad del gasto público se ha considerado pertinente desde la norma poner un límite al gasto que realizan los gobiernos autónomos descentralizados en la contratación de personal.”</p> <p>Enfatiza además que “Frente a esta problemática, es necesario que desde la norma exista un límite al gasto salarial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para que las autoridades seccionales de turno no incrementen la contratación de personal de sus entidades y las asignaciones que da el Estado vayan encaminadas en su mayoría a obra pública.”</p>

<p>CONCLUSIONES</p>	<p>El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización - COOTAD” sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República; y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p> <p>Es decir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dispone de la iniciativa legislativa; • Se refiere a una sola materia; • Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional; • Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y, • Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.
<p>RECOMENDACIONES</p>	<p>a) Considerar, los criterios y análisis establecidos en el presente Informe;</p> <p>b) Calificar, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización - COOTAD”;</p> <p>c) Unificar, con los proyectos de ley que han sido presentados hasta el año 2023, conforme el Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que se encuentran en trámite en la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio; y,</p> <p>d) Designar para su trámite, a la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, competente para tratar este tipo de proyectos de ley, de acuerdo con el Artículo 21, número 8 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p>

Elaborado por: GAV

ANEXO 2

“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización - COOTAD”

Proponente: Asambleísta Rafael Antonio Dávila Eguez

En el siguiente cuadro comparativo se detalla la normativa vigente y la propuesta de reforma del precitado proyecto.

Contiene:

- Exposición de Motivos
- Catorce (14) considerandos.
- Dos (2) artículos reformatorios.
- Una (1) disposición general
- Una (1) disposición transitoria; y,
- Una (1) disposición Final

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Art. 198.- Destino de las transferencias.- Las transferencias que efectúa el Gobierno Central a los gobiernos autónomos descentralizados podrán financiar hasta el treinta por ciento (30%) de gastos permanentes, y un mínimo del setenta por ciento (70%) de gastos no permanentes necesarios para el ejercicio de sus competencias exclusivas con base en la planificación de cada Gobierno Autónomo Descentralizado. Las transferencias provenientes del diez por ciento (10%) de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado, deberán financiar egresos no permanentes.</p> <p>Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, cuya transferencia por ingresos permanentes y no permanentes sea inferior a quinientos setenta salarios básicos unificados del trabajador (570 SBU), podrán destinar a gasto permanente un máximo de ciento setenta salarios básicos unificados del trabajador (170 SBU), y aquellos gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, cuya transferencia por ingresos</p>	<p>Artículo 1.- Agréguese en el artículo 198 el siguiente inciso:</p> <p>En lo que corresponda al gasto salarial o de remuneraciones de los gobiernos autónomos descentralizados, sean éstas bajo relación de dependencia, o bien, bajo la modalidad de servicios profesionales, no se podrá exceder del 40% del total de la transferencia que asigna el Gobierno Central a través del Modelo de Equidad Territorial.</p>

<p>permanentes y no permanentes, sea inferior a doscientos salarios básicos unificados del trabajador (200 SBU), deberán destinar al menos el diez por ciento (10%) de dichos ingresos a gasto no permanente.</p>	
<p>Art. 168.- Información presupuestaria.- Toda la información sobre el proceso de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto será pública y se difundirá permanentemente a la población por la página web institucional u otros medios sin perjuicio de las acciones obligatorias establecidas en la ley para el acceso y la transparencia de la información pública. Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, que por razones de fuerza mayor no disponen de un dominio web institucional, utilizarán medios apropiados a sus condiciones.</p> <p>Los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados remitirán trimestralmente, la información financiera y presupuestaria, a través de documentos físicos y medios digitales, de sus cédulas presupuestarias y balances financieros, al ente rector de las finanzas públicas y al ente técnico rector de la planificación nacional, para efectos de consolidación de la información financiera nacional. En el caso de incumplimiento deliberado de esta obligación será sancionado con el veinticinco por ciento (25%) de la remuneración básica unificada de la máxima autoridad.</p> <p>La administración financiera de los gobiernos autónomos descentralizados deberá ser acorde y cumplir con las disposiciones legales respecto de los principios, normas y procedimientos técnicos que se establecen en materia contable y presupuestaria del sector público no financiero.</p>	<p>Artículo 2.- Elimínese en el segundo inciso del artículo 168 del COOTAD el siguiente texto: “documentos físicos y,”.</p>

	<p>Disposición General Única.- Serán los organismos de control de conformidad a la Constitución y la Ley, quienes velarán por el eficaz cumplimiento de esta disposición.</p>
	<p>Disposición Transitoria Primera.- Los gobiernos autónomos descentralizados tendrán un plazo de 10 años contados a partir del año fiscal siguiente al año de aprobación de la presente ley, para bajar el excedente de gasto salarial con el que se encuentre en la actualidad, para lo cual cada año deberá rebajar la décima parte del exceso correspondiente a este tipo de gasto.</p>
	<p>Disposición Final La presente Ley Orgánica Reformatoria entrará en vigencia partir de su publicación en el Registro Oficial.</p> <p>Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de la ciudad de Quito, a losdel mes de.....del 2024.</p>

Elaborado por: GAV