

Memorando Nro. AN-SG-UT-2024-0221-M

Quito, D.M., 04 de mayo 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 Planificación y de las Finanzas Públicas

De mi consideración:

En atención al Memorando Nro. AN-SG-2024-1853-M de 29 de abril de 2024, adjunto remito a usted el Informe Técnico-jurídico No Vinculante **No. 0114-INV-UTL-AN-2024** elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa del "Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Planificación y de las Finanzas Públicas", presentado por el asambleísta Eckeaner Reader Recalde Álava, mediante Memorando Nro. AN-RAER-2024-0030-M de 23 de abril de 2024, con número de trámite 447054.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

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

Anexos:

- _recalde_eckeaner_johanna_informe_reforma_código_de_planificación_y__de_las_finanzas_públicas.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.- 0114-INV-UTL-AN-2024

Quito, D.M., 04 de mayo de 2024

Proponente: Asambleaísta Eckeaner Reader Recalde Álava

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Planificación y de las Finanzas Públicas”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

El 23 de abril de 2024 el asambleísta Eckeaner Reader Recalde Álava, remite mediante Memorando Nro. AN-RAER-2024-0030-M, con número de trámite 447054 al señor ingeniero Henry Fabián Kronfle Kozhaya, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Planificación y de las Finanzas Públicas”, 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-2024-1853-M, con fecha 29 de abril 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 en 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: 23 Porcentaje: 17 %	(Artículos 134, número 1 de la CRE y 54, número 1, de la LOFL)	CUMPLE
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia). Materia: Pública, Administrativa e Institucional.	(Artículos 136 de la CRE y 56, número 1, de la LOFL)	CUMPLE
Contiene: Exposición de Motivos, diecisiete considerandos, dos Artículos de reforma, una Disposición General, dos Disposiciones Transitorias, Una	(Artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa)	CUMPLE

Disposición Derogatoria; y, una disposición final.		
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 de reformas al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, esta adecuadamente propuesta como Ley Orgánica, no obstante, el nombre del cuerpo normativo objeto de reforma es errado, razón por la que, se recomienda adecuar el nombre de la propuesta normativa por el siguiente: “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas”.

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.

Con las premisas constitucionales citadas, el Proponente indica que:

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.



“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados – GAD son instituciones descentralizadas que gozan de autonomía política, administrativa y financiera, y están regidos por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, interterritorial, integración y participación ciudadana, como se conocen existen cuatro tipos o niveles de estas instituciones, los regionales, los provinciales conocidas también como Prefecturas, las cantonales o municipales y las parroquiales. (...)

Ahora bien, el Código Orgánico de Planificación y de las Finanzas Públicas, únicamente es la norma secundaria donde se replican actividades de control propias del órgano rector de la política laboral, no obstante, la normativa antes expuesta, no constituye que está en la actualidad dilate la celebración de los pactos colectivos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados por parte de un ente externo a la relación laboral, como es el órgano rector de la política económica financiera del país.

Finalmente, la ley ibidem en la actualidad limita el pleno goce de la negociación colectiva de los obreros públicos de las entidades mencionadas y desconoce además la autonomía propia que les asiste a estos entes, desconoce la supremacía constitucional y es contraria a una serie de disposiciones legales vigentes que ya establecen límites expresos a la negociación colectiva en el sector público. Por cual es pertinente una reforma legal al amparo de las reflexiones mencionadas.”

En tal sentido, y de acuerdo con el contenido del Proyecto de Ley, es importante resaltar que, el Artículo 11, números 3 y 8 de la Constitución de la República del Ecuador, determinan que el ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: "(...) 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. (...) 8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio (...)"

La intención de reformar el número 17 del Artículo 74 y 34 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, haciendo efectivo el derecho de autonomía política, administrativa y financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y bajo aquel derecho su competencia para emitir y aprobar sus presupuestos en los

que se incluya rubros económicos que se pacten en contratos colectivos o Actas Transaccionales, guarda sujeción a los principios que rigen el ejercicio de los derechos precitados.

En específico, la contratación colectiva se encuentra tutelada en el Art. 326 de la Constitución de la República, que por su importancia se lo cita en su parte pertinente:

“Art. 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: (...)”

8. El Estado estimulará la creación de organizaciones de las trabajadoras y trabajadores, y empleadoras y empleadores, de acuerdo con la ley; y promoverá su funcionamiento democrático, participativo y transparente con alternabilidad en la dirección.

13. Se garantizará la contratación colectiva entre personas trabajadoras y empleadoras, con las excepciones que establezca la ley. (...)”

Nótese que el derecho a la contratación colectiva no es restrictivo, por ende, aplica tanto a los trabajadores del sector privado como público, consecuentemente la propuesta normativa no es contraria a la supremacía constitucional.

Coadyuvante al mandato constitucional citado, el Artículo 292 ibidem dispone:

“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.”

Es decir, que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tienen competencia para construir sus presupuestos generales, en los que gestionen sus ingresos y egresos entre aquellos los compromisos económicos previstos en los contratos colectivos y Actas Transaccionales, sin más limitaciones que las regulaciones constantes en los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales en el marco del Plan Nacional de Desarrollo **y se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado**, de acuerdo con la ley, conforme lo impone el Art. 293 ejusdem.

En lo que tiene relación a las reglas fiscales, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Artículos 3, número 3 y 74 números 15 y 17 señalan:

“Art. 3

Objetivos.- El presente código tiene los siguientes objetivos: (...)

3. Definir y regular la gestión integrada de las Finanzas Públicas para los distintos niveles de gobierno.

Art. 74

Deberes y atribuciones del ente rector del SINFIIP.- El ente rector del SINFIIP, como ente estratégico para el país y su desarrollo, tiene las siguientes atribuciones y deberes, que serán cumplidos por el Ministro(a) a cargo de las finanzas públicas: (...)

*15. Dictaminar en forma previa, obligatoria y vinculante sobre todo proyecto de ley, decreto, acuerdo, resolución, o cualquier otro instrumento legal o administrativo que tenga impacto en los recursos públicos o que genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del Sector Público no Financiero, **exceptuando a los Gobiernos Autónomos Descentralizados**. Las Leyes a las que hace referencia este numeral serán únicamente las que provengan de la iniciativa del Ejecutivo en cuyo caso el dictamen previo tendrá lugar antes del envío del proyecto de ley a la Asamblea Nacional;*

Cualquier decisión de autoridad u órgano colegiado que implique renuncia a ingresos contemplados en el Presupuesto General del Estado, que se haya adoptado sin contar con el dictamen favorable del ente rector de las Finanzas Públicas, se considerará lesiva para el interés del Estado y nula, y quienes hayan participado en tal decisión responderán civil y penalmente conforme a la ley.

17. Dictaminar obligatoriamente y de manera vinculante sobre la disponibilidad de recursos financieros suficientes para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales que signifiquen egresos, que se pacten en los contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales; (...).” Lo resaltado fuera de texto original.”

La propuesta normativa de reformas como se deja expuesto, pretende afianzar la competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para emitir sus presupuestos, en los que se incluya egresos económicos por concepto de contratos colectivos y actas transaccionales, lo cual guarda armonía con las regulaciones fiscales antes transcritas, pues el cuerpo de ley en alusión expresamente excluye

de la potestad del ente rector de las finanzas públicas para dictaminar sobre cuestiones que tengan impacto en los recursos públicos o que genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del Sector Público no Financiero de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

No está en cuestionamiento el derecho a la libertad de asociación sindical, la contratación colectiva, la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores ni la progresividad de derechos, por el contrario, el proyecto de ley pretende garantizar el derecho de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en suscribir contratos colectivos e incluir en sus presupuestos los egresos económicos que aquella contratación implica.

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, 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 los instrumentos internacionales, por lo que la propuesta normativa, cumple con adecuar formalmente la normativa ecuatoriana, a la actual realidad en relación a la contratación colectiva por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Con todas estas consideraciones, y de la revisión efectuada, el Proyecto de Ley en mención, guarda coherencia con los preceptos constitucionales, y no afecta los derechos constitucionales. De ser calificado el Proyecto de Ley, se recomienda considerar el abordaje y enfoque empleados en este apartado.

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

³ Constitución de la República del Ecuador

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.”.

Del “**Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Planificación y de las Finanzas Públicas**”, se desprenden las siguientes características:

- Objeto: Garantizar la autonomía política, administrativa y financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y su competencia para negociar contratos colectivos de trabajo, cuyo gasto se lo incluya en sus presupuestos.
- 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 Planificación y de las Finanzas Públicas**” podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030 con el Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento económico, y el Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas.

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 a las características sociales, culturales y territoriales de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo denominado “Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025” fue aprobado el 16 de febrero de 2024 por el Consejo Nacional de Planificación, con Resolución No. 003-2024-CNP. Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con los siguientes objetivos: 9. Propender la construcción de un Estado eficiente, transparente y orientada 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; Artículo 30, letra e de la LOFL; Artículo 8 del Reglamento de Técnica Legislativa)	CUMPLE

5.2 Se recomienda recoger las observaciones realizadas a lo largo de este informe.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “**Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Planificación y de las Finanzas Públicas**”, 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 Planificación y de las Finanzas Públicas**”;
- 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 en la Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control; y,

- d) **Designar**, para su trámite a la Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control, encargada de analizar proyectos relacionados con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 3 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 Planificación y de las Finanzas Públicas”**.

Atentamente



Firmado electrónicamente por:
GERARDO VLADIMIR
AGUIRRE VALLEJO

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

Elaborado por:	Johanna Toala
Revisión de composición formal del documento	Inés Tonato

**ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO**

NOMBRE DEL PROYECTO	“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas”
PROPONENTE	Asambleísta Eckeaner Reader Recalde Álava
FECHA DE PRESENTACIÓN	23 de abril del 2024
MATERIA	Pública, Administrativa e Institucional.
OBJETIVO DEL PROYECTO	El Proyecto de Ley tiene por objeto reformar el número 17 del Artículo 74 y Artículo 34 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, haciendo efectivo el derecho de autonomía política, administrativa y financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y bajo aquel derecho su competencia para emitir y aprobar sus presupuestos en los que se incluya rubros económicos que se pacten en contratos colectivos o Actas Transaccionales.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	<p>El Proponente manifiesta que los Gobiernos Autónomos Descentralizados – GAD son instituciones descentralizadas que gozan de autonomía política, administrativa y financiera, y están regidos por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, interterritorial, integración y participación ciudadana, enfatizando que existen cuatro tipos o niveles de estas instituciones, los regionales, los provinciales conocidas también como Prefecturas, las cantonales o municipales y las parroquiales.</p> <p>Añade que el Código Orgánico de Planificación y de las Finanzas Públicas, únicamente es la norma secundaria donde se replican actividades de control propias del órgano rector de la política laboral, no obstante, la normativa constante en el cuerpo de ley citado dilata la celebración de los pactos colectivos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados por parte de un ente externo a la relación laboral, como es el órgano rector de la política económica financiera del país.</p> <p>Finalmente, la ley ibidem en la actualidad limita el pleno goce de la negociación colectiva de los obreros públicos de las entidades mencionadas y desconoce además la autonomía propia que les asiste a estos entes, desconoce la supremacía constitucional y es contraria a una serie de disposiciones legales vigentes que ya establecen límites expresos a la negociación colectiva en el sector público. Por cual es pertinente una reforma legal.</p>
CONCLUSIONES	El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas”, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la

	<p>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 al Presidente 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 Planificación y Finanzas Públicas”;</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 y que se encuentran en trámite en la Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control; y,</p> <p>d) Designar para su trámite, a la Comisión Especializada Permanente De Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control, encargada de analizar proyectos relacionados con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p>

Elaborado por: RJTD



ANEXO 2

“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas”

Proponentes: Asambleaístas Eckeaner Reader Recalde Alava

El precitado Proyecto de Ley modifica el Artículo 74, número 17 y Artículo 34 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Los artículos que son objeto de la propuesta se detallan en el siguiente cuadro y, para una mejor apreciación, se resaltan las reformas establecidas:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Art. 74</p> <p>Deberes y atribuciones del ente rector del SINFIP.- El ente rector del SINFIP, como ente estratégico para el país y su desarrollo, tiene las siguientes atribuciones y deberes, que serán cumplidos por el Ministro(a) a cargo de las finanzas públicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formular y proponer, para la aprobación de la o el Presidente de la República, los lineamientos de política económica y fiscal inherentes a ingresos, gastos y financiamiento, en procura de los objetivos del SINFIP y del Plan Nacional de Desarrollo; 2. Ejecutar la política económica y fiscal aprobada por el Presidente o Presidenta de la República; 3. Precautelar el cumplimiento de los objetivos de política económica y fiscal prevista en la Constitución de la República y las leyes, en el ámbito de su competencia; 4. Analizar las limitaciones, riesgos, potencialidades y consecuencias fiscales que puedan afectar a la sostenibilidad de las finanzas públicas y a la consistencia del desempeño fiscal 	<p>Artículo 1.- En el número 17 del Artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y de las Finanzas Públicas en el cual se describen los deberes \ atribuciones del ente rector del Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP), elimínese la frase “que se pacten en los contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales”. Y agréguese el signo de puntuación (;) seguido de la siguiente frase; incluidos los que se deriven de contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales que signifiquen egresos; quedando de la siguiente forma:</p> <p>"Dictaminar obligatoriamente y de manera vinculante sobre la disponibilidad de recursos financieros suficientes para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales que significan egresos, incluidos los que se deriven de contratos colectivos y de actas transaccionales".</p>

e informar al respecto a las autoridades pertinentes de la función ejecutiva;

5. Acordar y definir con el ente rector de la Planificación Nacional las orientaciones de política de carácter general, de cumplimiento obligatorio para las finanzas públicas;

6. Dictar las normas, manuales, instructivos, directrices, clasificadores, catálogos, glosarios y otros instrumentos de cumplimiento obligatorio por parte de las entidades del sector público para el diseño, implantación y funcionamiento del SINFIP y sus componentes;

7. Organizar el SINFIP y la gestión financiera de los organismos, entidades y dependencias del sector público, para lograr la efectividad en la asignación y utilización de los recursos públicos;

8. Formular y actualizar la programación fiscal plurianual y anual, dirigir el proceso presupuestario y establecer techos presupuestarios: globales; institucionales; y de gasto para el Presupuesto General del Estado;

(...) Participar, elaborar, actualizar y consolidar la programación macroeconómica plurianual y anual, de los sectores de la economía.

(...) Verificar la consistencia de la programación macroeconómica plurianual y anual, de los sectores de la economía, de forma coordinada con otras instituciones públicas.

9. Formular la proforma del Presupuesto General del Estado, y ponerla a consideración de la Presidenta o Presidente de la República, junto con la Programación Presupuestaria Cuatrianual y el límite de endeudamiento, en los términos previstos en la Constitución de la República y en este código, previa coordinación con la institucionalidad establecida para el efecto;

10. Aumentar y rebajar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado. Para las

modificaciones que impliquen un incremento que supere el 5% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional, el ente rector de las finanzas públicas se sujetará al procedimiento previsto en este Código y su Reglamento.

11. Dictar de manera privativa las políticas, normas y directrices respecto a los gastos permanentes y su gestión del Presupuesto General del Estado;

12. Coordinar con otras entidades, instituciones y organismos nacionales e internacionales para la elaboración de estudios, diagnósticos, análisis y evaluaciones relacionados con la situación fiscal del país;

13. Requerir a las entidades, instituciones, organismos y personas de derecho público y/o privado, la información sobre la utilización de los recursos públicos; en coordinación con el ente rector de la planificación nacional;

14. Participar y asesorar en la elaboración de proyectos de ley o decretos que tengan incidencia en los recursos del Sector Público;

15. Dictaminar en forma previa, obligatoria y vinculante sobre todo proyecto de ley, decreto, acuerdo, resolución, o cualquier otro instrumento legal o administrativo que tenga impacto en los recursos públicos o que genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del Sector Público no Financiero, exceptuando a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Las Leyes a las que hace referencia este numeral serán únicamente las que provengan de la iniciativa del Ejecutivo en cuyo caso el dictamen previo tendrá lugar antes del envío del proyecto de ley a la Asamblea Nacional;

Cualquier decisión de autoridad u órgano colegiado que implique renuncia a ingresos contemplados en el Presupuesto General del Estado, que se haya adoptado sin contar con el dictamen favorable del ente rector de las Finanzas Públicas, se considerará lesiva para el

interés del Estado y nula, y quienes hayan participado en tal decisión responderán civil y penalmente conforme a la ley.

16. Celebrar a nombre del Estado ecuatoriano, en representación del Presidente o Presidenta de la República, los contratos o convenios inherentes a las finanzas públicas, excepto los que corresponda celebrar a otras entidades y organismos del Estado, en el ámbito de sus competencias;

17. Dictaminar obligatoriamente y de manera vinculante sobre la disponibilidad de recursos financieros suficientes para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales que signifiquen egresos, que se pacten en los contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales;

18. Invertir los recursos de la caja fiscal del Presupuesto General del Estado, así como autorizar y regular la inversión financiera de las entidades del Sector Público no Financiero a excepción de los planes de inversiones financieras privativas y no privativas de las entidades de Seguridad Social;

19. Asignar recursos públicos a favor de entidades de derecho público en el marco del Presupuesto General del Estado, conforme a la reglamentación correspondiente;

20. Dictaminar en forma previa a la emisión de valores y obligaciones por parte del Banco Central;

21. Asesorar a las entidades y organismos del sector público, en materias relacionadas con el SINFIP y en política económica;

22. Utilizar instrumentos y operaciones de los mercados financieros nacionales y/o internacionales, a fin de optimizar la gestión financiera del Estado;

23. Determinar los mecanismos de financiamiento público;

24. Normar los procesos de negociación y contratación de operaciones de endeudamiento público;

25. Realizar las negociaciones y contratación de operaciones de endeudamiento público del Presupuesto General del Estado, y designar negociadores, manteniendo la debida coordinación con las entidades del Estado a cuyo cargo estará la ejecución de los proyectos o programas financiados con deuda pública;

26. Participar a nombre del Estado, en procesos de negociación de cooperación internacional no reembolsable originada en canje o conversión de deuda pública por proyectos de interés público, que se acuerden con los acreedores;

27. Aprobar o rechazar la concesión de garantías de la República del Ecuador, para endeudamientos de las entidades y organismos del sector público;

28. Efectuar el seguimiento y evaluación de la gestión fiscal del Estado;

29. Participar en las comisiones de costeo de recursos para la transferencia de competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados;

30. Preparar y elaborar estadísticas fiscales y consolidar la información presupuestaria, contable, financiera y de deuda pública de las entidades sujetas a este código;

31. Elaborar y mantener actualizados los registros de los entes financieros públicos y registro de los responsables de la gestión financiera;

32. Armonizar, homogeneizar y consolidar la contabilidad en el sector público;

33. Elaborar los Estados Financieros Consolidados de las entidades y organismos que forman parte del Sector Público no Financiero;

34. Elaborar y proporcionar la información fiscal necesaria para la formulación de las cuentas nacionales y las cuentas fiscales;

35. Custodiar las acciones y títulos valores que se generen en la gestión pública, sin perjuicio de las atribuciones legales de otras entidades del sector público;

36. Realizar las transferencias y pagos de las obligaciones solicitadas por las entidades y organismos del sector público contraídas sobre la base de la programación y la disponibilidad de caja; siempre que las personas naturales o jurídicas de derecho privado que sean proveedoras de bienes y/o servicios del sector público o de parte de la administración pública central no mantengan obligaciones pendientes con el Servicio de Rentas Internas, salvo que los mismos soliciten acogerse a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos;

37. Fijar políticas generales respecto de procedimientos de tesorería, convenios y otros acuerdos que impliquen egresos públicos, con las excepciones previstas en este Código; y,

38. Las demás que le fueren asignadas por la ley o por actos administrativos de la Función Ejecutiva.

Art. 34

Plan Nacional de Desarrollo.- El Plan Nacional de Desarrollo es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos, dentro del ámbito definido en este código. Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativa para los demás sectores.

Artículo 2.- Refórmese el último párrafo del Artículo 34 del Código Orgánico de Planificación y de las Finanzas Públicas, en la frase: “Los presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y sus empresas públicas se sujetarán a sus propios planes, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y sin menoscabo de sus competencias y autonomías.” por la siguiente redacción:



<p>El Plan Nacional de Desarrollo articula la acción pública de corto y mediano plazo con una visión de largo plazo, en el marco del Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir previstos en la Constitución de la República.</p> <p>Se sujetan al Plan Nacional de Desarrollo las acciones, programas y proyectos públicos, el endeudamiento público, la cooperación internacional, la programación, formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado y los presupuestos de la banca pública, las empresas públicas de nivel nacional y la Seguridad Social. Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se construirán considerando la aplicación de la estabilidad económica determinada en la Constitución, el principio de sostenibilidad fiscal y las reglas fiscales.</p> <p>Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y sus empresas públicas se sujetarán a sus propios planes, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y sin menoscabo de sus competencias y autonomías. El Plan Nacional de Desarrollo articula el ejercicio de las competencias de cada nivel de gobierno.</p>	<p>“Los presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y sus empresas públicas, incluidos los compromisos económicos que se pacten en los contratos colectivos de trabajo y en las actas transaccionales con sus trabajadores, se sujetarán a los límites establecidos para los pactos colectivos vigentes en el país, sus propios planes, al marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y autonomías”.</p>
	<p>DISPOSICIÓN GENERAL</p> <p>Única.- En los pactos colectivos de trabajo en favor de los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales y municipales, así como de los consorcios y mancomunidades, El Ministerio de Economía y Finanzas revisará todos los cuadros económicos presentados y aprobados por el empleador público y el Ministerio de Trabajo y en aquellos casos que crea pertinente emitirá sus observaciones, mismas que deberán ser respondidas en un plazo no mayor de quince (15) días.</p> <p>La falta de respuesta a la contestación de las observaciones después de quince (15) días de presentadas, se entenderá como aceptación tácita a la respuesta entregada.</p>

La falta de diligencia en la respuesta a dichas observaciones faculta al Ministerio de Economía y Finanzas, el inicio de las acciones disciplinarias por la demora, a los funcionarios de dicha cartera de Estado, a través del debido proceso prescrito en la ley para estos casos.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- Se dispone que en un plazo de tres (3) meses, el Ministerio de Economía y Finanzas, como órgano rector de las políticas económicas que permitan alcanzar la sostenibilidad, crecimiento y equidad de la economía para impulsar el desarrollo económico y social del país realice las reformas a todos los acuerdos o instructivos que hayan sido emitidos y que puedan atender, la plena vigencia de esta Ley.

Segunda.- Se dispone que en un plazo de tres (3) meses, el Ministerio del Trabajo, como órgano rector de la política laboral, realice las reformas a todos los acuerdos o instructivos que hayan sido emitidos y que puedan atender, la plena vigencia de esta Ley, así como realicen las reformas, en el mismo plazo, de todas las Disposiciones de orden reglamentario que limiten la celebración o pago de contratos colectivos o actas transaccionales.

El Ministerio de Trabajo promoverá y garantizará que los reglamentos y demás normas emitidas por dicha cartera de Estado, no afecten el Régimen Especial de los que gozan los obreros de la zona insular de Galápagos en cuanto a sus remuneraciones y demás beneficios laborales.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Única. — El Ministerio de Económica y Finanzas deberá adecuar sus normativas en el término de 30 días, para la plena vigencia de las reformas contenidas en esta ley y de manera especial aquellas de orden reglamentario que hayan sido emitidas por el ente rector de la política económica y laboral en el país que dispongan la suspensión



o la negativa para la celebración o pago de contratos colectivos o actas transaccionales de los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales y cantonales o municipales.

DISPOSICIÓN FINAL

Única. - La presente Ley entrará en vigor a partir de su publicación en el Registro Oficial ecuatoriano.

Dado y suscrito en la Sede de la Asamblea Nacional, Distrito Metropolitano de Quito, a de 2024.

Elaborado por: RJTD