

INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No.- 020-INV-CGUTL-AN-2026

Quito, D.M., 29 de enero de 2026

Proponente: Mtr. Daniel Noboa Azín, Presidente Constitucional de la República del Ecuador

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para la Sostenibilidad y Eficiencia del Gasto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, calificado como urgente en materia económica

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 31 de diciembre de 2025, el señor magíster Daniel Noboa Azín, Presidente Constitucional de la República del Ecuador remite mediante Oficio No. T.346-SGJ-25-0242, al magíster Niels Olsen Peet, Presidente de la Asamblea Nacional, la expedición del Decreto Ejecutivo No. 277 de fecha 31 de diciembre de 2025, el cual contiene la declaratoria de estado de excepción, que tendrá una vigencia de 60 días, en las provincias de Guayas, Manabí, Santa Elena, Los Ríos, El Oro, Pichincha, Esmeraldas, Santo Domingo y Sucumbíos, así como en los cantones La Maná, de la provincia de Cotopaxi, y Las Naves y Echeandía, de la provincia de Bolívar.

De conformidad con la atribución contenida en el Artículo 140 de la Constitución de la República del Ecuador, que en lo pertinente dispone: “La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. (...) Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción”; con fecha 28 de enero de 2026, el señor magíster Daniel Noboa Azín, Presidente Constitucional de la República del Ecuador remite mediante Oficio No. T.362-SGJ-26-0024 de fecha 27 de enero de 2026, con número de trámite 476878, al magíster Niels Olsen Peet, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para la Sostenibilidad y Eficiencia del Gasto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, calificado como urgente en materia económica.

Sobre el dictamen previo, conforme lo determina el número 15 del Artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, con relación al Proyecto de Ley calificado como urgente en materia económica, mediante Oficio Nro. MEF-VGF-2026-0044-O de fecha 27 de enero de 2026, suscrito por la magíster Daniela Cristina Contento Villagrán, Viceministra de Finanzas, encargada, expone en lo pertinente lo siguiente:

“(…) Por otra parte, a través de memorando Nro. MEF-CGAJ-2026-0096-M de 27 de enero de 2026, la Coordinación General Jurídica, señaló el Proyecto de Ley Orgánica Urgente en Materia Económica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para la Asignación Prioritaria de Presupuesto en Obras Públicas y Servicios, no requiere dictamen previo, al no adecuarse a los presupuestos establecidos en el numeral 15 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Por lo expuesto, para su conocimiento, adjunto a la presente los pronunciamientos emitidos por las áreas técnicas y jurídica de esta Cartera de Estado, señalando que, respecto del proyecto de Ley Orgánica Urgente en Materia Económica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, no se requiere emitir dictamen previsto en el numeral 15 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, dado que no genera afectación a las finanzas públicas, trasladando a su vez, las observaciones y recomendaciones que se incluyen en los documentos emitidos por las áreas técnicas de esta Cartera de Estado, así como en el texto del proyecto de ley, con control de cambios.”

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando Nro. AN-SG-2026-0494-M de fecha 28 de enero de 2026, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante por parte 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 previstos en los artículos 134, 135, 136 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; 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

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por el señor magíster Daniel Noboa Azín, Presidente Constitucional de la República del Ecuador, de conformidad con lo

dispuesto en los artículos 134, número 2; 135; 140; y, 301 de la Constitución de la República y 54, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.2 Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)

El Artículo 136 de la Constitución determina los requisitos para la presentación de los proyectos de ley, entre aquellos el relacionado a la unidad de la materia.

Revisada la Exposición de Motivos, así como el articulado, se concluye que este Proyecto de Ley se refiere a una sola materia: **Económica**. En consecuencia, **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 1, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.3 Exposición de motivos, considerandos y articulado

El precitado “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para la Sostenibilidad y Eficiencia del Gasto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, calificado como urgente en materia económica contiene: Exposición de Motivos, treinta y siete considerandos, seis artículos, cuatro disposiciones transitorias y una disposición final. Por lo tanto, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.4 Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían

El Proyecto de Ley en mención, contiene la determinación clara y precisa de los artículos vigentes que se van a reformar o derogar. En consecuencia, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y el 56, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.5 Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

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 disposición constitucional citada, el cual determina que las leyes orgánicas son aquellas que regulan, entre otros aspectos, la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados. En este marco el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para la Sostenibilidad y Eficiencia del Gasto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, calificado como urgente en materia económica, cumple con los presupuestos materiales exigidos para su calificación como “ley orgánica”, en tanto introduce modificaciones sustantivas al régimen de planificación, asignación, ejecución y control del gasto público de los gobiernos

autónomos descentralizados, incidiendo directamente en el ejercicio de sus competencias y en su funcionamiento institucional.

Asimismo, al tratarse de una norma reformativa de un cuerpo legal que ostenta jerarquía orgánica que es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el Proyecto de Ley es concordante con el principio de jerarquía normativa y coherencia del ordenamiento jurídico, en la medida en que una ley ordinaria no podría modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica. Por lo tanto, la categoría normativa estaría adecuadamente propuesta.

3.6 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Proponente: Ingeniero Daniel Noboa Azín, Presidente Constitucional de la República del Ecuador	CUMPLE
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)	CUMPLE
Exposición de motivos, considerandos y articulado	CUMPLE
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.	CUMPLE
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley	CUMPLE

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

A partir de la vigencia de la Constitución del año 2008, el Estado ecuatoriano asumió como obligación fundamental, alcanzar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las y los ecuatorianos y ecuatorianas, así como de las personas extranjeras en el país, los cuales no solamente son los reconocidos en esta Norma Fundamental o en los Tratados Internacionales, sino principalmente son aquellos, que, a pesar de no estar escritos, son básicos para la vida de un ser humano en dignidad.

Para comprender la intención de la Propuesta Normativa, resulta importante ejecutar un análisis a partir de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, pues conforme lo ha precisado la Corte Constitucional mediante Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, a más de constituir un requisito constitucional, esta permite identificar las razones de sustento y justificación para la existencia de la Norma Propuesta. Así, el Proponente indica que:

(...) pese a que el constituyente de 2008 advirtió la necesidad de evitar la discrecionalidad en la asignación de recursos y de asegurar que la descentralización se traduzca en resultados materiales, persiste una brecha entre el diseño normativo y la composición real del gasto seccional. Aunque el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante, “COOTAD”) incorporó una regla orientada a preservar la inversión territorial —al establecer que las transferencias del Gobierno Central podrán financiar hasta el 30% de gasto permanente y deberán destinar al menos el 70% a egresos no permanentes—, esta previsión no ha sido suficiente para garantizar que los presupuestos institucionales de los GAD se orienten prioritariamente a inversión, mantenimiento y provisión de servicios públicos.

Ello se explica, en primer lugar, porque la regla del artículo 198 del COOTAD se aplica únicamente a las transferencias del Gobierno Central y no al presupuesto institucional en su conjunto, lo que permite que la programación presupuestaria mantenga una elevada rigidez en gasto corriente y de funcionamiento. En segundo lugar, se ha observado un desplazamiento del gasto hacia rubros administrativos recurrentes y, en algunos casos, hacia erogaciones suntuarias o actividades de entretenimiento, en detrimento de la inversión en infraestructura y servicios públicos esenciales.

Adicionalmente, la ausencia de parámetros normativos detallados y verificables, alineados al Clasificador Presupuestario del Ministerio de Economía y Finanzas, dificulta la evaluación estandarizada de la coherencia entre planificación, presupuesto y resultados, debilitando la función material de la autonomía y afectando la sostenibilidad de los servicios públicos.

La propuesta normativa busca reforzar el carácter material y exigible de las competencias exclusivas de los GAD, asegurando que la programación y ejecución presupuestaria se traduzcan efectivamente en inversión, mantenimiento y reposición de infraestructura y en la provisión continua y de calidad de servicios públicos. En suma, la reforma no restringe la autonomía, sino que la encauza hacia su finalidad constitucional, garantizando que los recursos públicos se orienten prioritariamente a resultados verificables en el territorio y a la mejora efectiva de la calidad de vida de la población. (...)

Al respecto, se debe indicar que la Propuesta Normativa tiene como finalidad incorporar reglas fiscales de sostenibilidad y racionalidad del gasto en los gobiernos autónomos descentralizados, orientadas a preservar la disponibilidad

presupuestaria para inversión, mantenimiento, provisión de servicios públicos y cumplimiento de competencias, en armonía con la planificación y la sostenibilidad fiscal del Estado.

La Constitución de la República del Ecuador reconoce a los gobiernos autónomos descentralizados autonomía política, administrativa y financiera como uno de los pilares del modelo de Estado descentralizado, conforme lo disponen los artículos 238 y 240. Esta autonomía constituye una garantía institucional destinada a asegurar la capacidad de los gobiernos subnacionales para ejercer sus competencias y atender las necesidades de sus territorios. Sin embargo, dicho reconocimiento constitucional no implica la existencia de un ámbito de actuación ilimitado o inmune a la regulación estatal, sino que se encuentra necesariamente condicionado por el propio ordenamiento constitucional.

En efecto, la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados debe ejercerse dentro del marco de la Constitución y la ley, en armonía con la planificación nacional y bajo principios de sostenibilidad fiscal, eficiencia, responsabilidad y transparencia en el manejo de los recursos públicos. Estos principios no solo orientan la actuación de la administración pública en todos sus niveles, sino que constituyen mandatos constitucionales dirigidos a garantizar el uso racional de los fondos públicos y la estabilidad de las finanzas del Estado en su conjunto.

La reforma propuesta se inscribe precisamente en este marco de regulación, al introducir parámetros mínimos de asignación del gasto orientados a priorizar la inversión y el mantenimiento de la infraestructura pública, define criterios técnicos y verificables con la intención de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en sus respectivos presupuestos institucionales.

En cuanto a la sostenibilidad fiscal, este constituye uno de los ejes estructurales del modelo constitucional ecuatoriano en materia económica y financiera. La Constitución de la República del Ecuador no concibe la política fiscal como una herramienta discrecional, sino como un instrumento orientado a garantizar el equilibrio de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la realización progresiva de los derechos. En este marco, el Artículo Constitucional 285 establece de manera expresa que la política fiscal debe garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, priorizar la inversión pública y asegurar la estabilidad económica, configurando así un conjunto de objetivos vinculantes para todos los niveles de gobierno.

Esta directriz se refuerza con lo dispuesto en el Artículo 286 de la Constitución de la República del Ecuador, que señala que las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de manera sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Esta disposición podría reafirmar la definición de lineamientos generales de política fiscal, sin desconocer la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados, pero exigiendo que su ejercicio se armonice con los principios de responsabilidad y sostenibilidad fiscal.

En este contexto constitucional, la introducción de una regla de asignación mínima prioritaria del gasto no permanente, que obliga a destinar al menos el 70 % del presupuesto de egresos no financieros a inversión, mantenimiento y reposición de infraestructura pública, se podría alinear directamente con el principio de sostenibilidad fiscal, en tanto busca evitar la expansión desproporcionada del gasto corriente y promover un uso estratégico de los recursos públicos en activos y servicios que generen beneficios duraderos para la población.

Asimismo, la priorización de la inversión pública y del mantenimiento de la infraestructura constituye un mecanismo idóneo para fortalecer la provisión de servicios públicos y asegurar la continuidad de las competencias constitucionales de los gobiernos autónomos descentralizados hacia resultados concretos y verificables, en lugar de destinarlos predominantemente a gastos de carácter permanente.

Desde esta perspectiva, la medida propuesta podría configurarse como una herramienta de rectoría estatal, orientada a fortalecer la inversión pública, preservar la estabilidad económica y garantizar un manejo responsable de los recursos públicos en todos los niveles de gobierno.

Conforme a los estándares desarrollados por el sistema interamericano, se puede mencionar que el principio de progresividad y no regresividad, consagrado en el Artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, impone a los Estados la obligación de avanzar de manera constante en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, utilizando el máximo de los recursos disponibles. De estas disposiciones se desprende que la adopción de medidas que impliquen un retroceso en el nivel de protección alcanzado debe estar debidamente justificada, ser razonable y proporcional, y no afectar el contenido mínimo esencial de los derechos.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que las restricciones presupuestarias no eximen al Estado del cumplimiento de sus obligaciones básicas en materia de derechos humanos, incluso en contextos de limitaciones fiscales. En este sentido, se ha señalado que las políticas públicas deben diseñarse de manera que no generen efectos regresivos injustificados ni comprometan los niveles mínimos de protección de los derechos económicos y sociales.¹

Aplicado al Proyecto de Ley en análisis, si bien en la Propuesta Normativa se prioriza el gasto de inversión, se observa la necesidad de evaluar de forma más detallada sus posibles impactos sobre la prestación efectiva de derechos a nivel local.

Por otra parte, resulta pertinente considerar las obligaciones internacionales relacionadas con el principio de descentralización como mecanismo que contribuye a la garantía efectiva de los derechos humanos. La Corte

¹ Corte IDH, Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") vs. Perú, Sentencia de 1 de julio de 2009; Poblete Vilches y otros vs. Chile, Sentencia de 8 de marzo de 2018.

Interamericana ha reconocido que la cercanía entre las autoridades públicas y la ciudadanía favorece el acceso a servicios y la participación en la gestión pública, particularmente en contextos de desigualdad territorial.² En este marco, las políticas públicas de alcance nacional, incluidas las de carácter fiscal, deben diseñarse de modo que no debiliten de manera injustificada la capacidad de los gobiernos subnacionales para cumplir con sus funciones esenciales.

Asimismo, la jurisprudencia interamericana ha advertido que las políticas de austeridad o ajuste fiscal no deben generar impactos desproporcionados sobre poblaciones en situación de vulnerabilidad, ni comprometer la garantía de niveles mínimos esenciales de derechos, aun cuando existan restricciones presupuestarias.³ En este sentido, la ausencia de mecanismos de excepción claros, flexibles y debidamente motivados podría incrementar el riesgo de afectaciones indirectas a los derechos de la población local.

En cuanto al análisis del Proyecto de Ley es preciso indicar que se introduce un mecanismo de condicionamiento para el acceso pleno a las transferencias previstas en el Artículo 192 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, supeditando su aplicación al cumplimiento de una regla de asignación mínima prioritaria del gasto. En caso de incumplimiento, se dispone la aplicación de los límites establecidos en el Artículo 271 de la Constitución de la República del Ecuador. Este diseño normativo plantea un debate relevante sobre el alcance de la autonomía financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y la potestad del Estado central para regular las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno, por lo que se sugiere tomar en cuenta la jurisprudencia constitucional contenida en las sentencias 36-18-IN/24, 76-20-IN/24, 23-20-AN/24 y demás relacionadas con la temática.

El Artículo 271 de la Constitución de la República del Ecuador faculta expresamente al Estado a establecer límites y controles sobre el endeudamiento y la gestión de las finanzas públicas subnacionales, en función de la sostenibilidad fiscal y la estabilidad económica. En tal sentido, se podría decir que la autonomía financiera de los gobiernos locales se encuentra sujeta a reglas macrofiscales que buscan preservar el equilibrio del sistema financiero público en su conjunto, evitando prácticas que comprometan la responsabilidad fiscal del Estado.

Ahora bien, en el proceso de análisis de la Propuesta Normativa en la respectiva Comisión Especializada Permanente, se sugiere considerar que, se establece de manera obligatoria que los Gobiernos Autónomos Descentralizados destinen hasta el 70 % de su presupuesto no financiero a gasto de inversión, lo cual se podría introducir una posible restricción significativa a su capacidad de decisión sobre la asignación y gestión de los recursos públicos. Esta imposición podría incidir directamente en ámbitos esenciales de la gestión local, tales como el financiamiento del gasto corriente indispensable para la prestación continua de

² Corte IDH, *Lagos del Campo vs. Perú*, Sentencia de 31 de agosto de 2017; Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-23/17*, Medio Ambiente y Derechos Humanos, 15 de noviembre de 2017.

³ (Corte IDH, *Poblete Vilches y otros vs. Chile*, Sentencia de 8 de marzo de 2018; Corte IDH, *Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") vs. Perú*, Sentencia de 1 de julio de 2009.

servicios públicos, la administración del talento humano y el funcionamiento institucional mínimo requerido para el ejercicio efectivo de sus competencias.

Por lo tanto, se recomienda tomar en cuenta lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador así como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización sobre la autonomía financiera reconocida a los gobiernos autónomos descentralizados, y si este se limita a una facultad formal de administración de recursos, o implica una capacidad real y efectiva para decidir sobre su destino, conforme a las necesidades y prioridades de cada territorio.

También, se debe considerar que el texto reformativo del Artículo 192 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización subordina la transferencia de recursos de los gobiernos autónomos descentralizados al cumplimiento de la denominada regla de asignación mínima prioritaria, disponiendo que, en caso de incumplimiento, las transferencias no excederán los límites establecidos en el Artículo Constitucional 271.

Al respecto, se debe tomar en cuenta que el mismo Artículo 271 de la Constitución de la República del Ecuador establece que las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados son obligatorias y deben realizarse de manera predecible, automática y oportuna. Por lo que sugiere analizar si el financiamiento territorial admite o no que dichas transferencias se encuentren sujetas a condicionamientos derivados del incumplimiento de reglas fiscales, con la finalidad de salvaguardar la desnaturalización del carácter de garantía institucional del proceso de descentralización.

Asimismo, en el Proyecto de Ley se atribuye al ente rector de las finanzas públicas, a través de mecanismos de seguimiento trimestral, la verificación del cumplimiento de la regla fiscal y activación de consecuencias financieras, que podría considerarse como una posible injerencia directa en la formulación, ejecución y aprobación del presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados.

Cabe recalcar que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización reconoce a los gobiernos autónomos descentralizados la facultad exclusiva de formular, aprobar y ejecutar su presupuesto, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, conforme a lo dispuesto en sus artículos 5, 6 y 218. Esta atribución constituye un elemento esencial de la autonomía financiera y administrativa de los gobiernos subnacionales, y se encuentra directamente vinculada al modelo de descentralización previsto en la Constitución.

No obstante, el Proyecto de Ley introduce un condicionamiento externo a la aprobación presupuestaria, al supeditarla al cumplimiento de una regla fiscal definida y verificada por el ente rector de las finanzas públicas. Como resultado, se debe considerar que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que la planificación y la programación presupuestaria del sector público deben desarrollarse con criterios de flexibilidad, articulación con las realidades territoriales y coherencia con las competencias y capacidades

institucionales de cada nivel de gobierno. Estos principios buscan asegurar que la asignación de recursos responda de manera efectiva a las necesidades de la población y a los objetivos de la planificación pública, más allá de una visión meramente contable del presupuesto.

En concordancia, se sugiere tomar en cuenta el Artículo 272 de la Constitución de la República del Ecuador, relacionado con la asignación de recursos a los gobiernos autónomos descentralizados que debe regirse por criterios de equidad territorial, solidaridad y compensación de desigualdades. Si bien el Proyecto de Ley prevé mecanismos de gradualidad en la aplicación de la regla fiscal, la vinculación directa entre su incumplimiento y la reducción o limitación de transferencias estatales podría generar efectos diferenciados entre territorios.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización vigente contiene disposiciones que reconocen y desarrollan la autonomía financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, así como su facultad para formular, aprobar y ejecutar sus presupuestos conforme a las prioridades definidas en el ámbito territorial. Por lo que las nuevas obligaciones fiscales deben articularse de manera expresa con las disposiciones existentes sobre competencias, planificación y gestión presupuestaria.

En segundo término, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece el marco general del Sistema Nacional de Finanzas Públicas, basado en principios como la sostenibilidad, la flexibilidad, la programación plurianual y la articulación entre planificación y presupuesto. Por lo que la coexistencia de regímenes diferenciados sin una armonización normativa podría generar problemas de aplicación y afectar la coherencia del sistema financiero público.

En ese sentido, se reconoce que el Proyecto de Ley se orienta a fortalecer la disciplina fiscal, la priorización de la inversión pública y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, asimismo desarrolla principios constitucionales vinculados a la sostenibilidad de las finanzas públicas, la planificación y la responsabilidad fiscal, aplicables a todos los niveles de gobierno. No obstante, la implementación efectiva de la reforma dependerá de la adecuada coordinación interinstitucional, de la emisión oportuna de lineamientos técnicos claros y de la consideración de las particularidades territoriales y operativas de los distintos niveles de gobierno, especialmente de aquellos con menor capacidad administrativa y financiera. En este sentido, el régimen de gradualidad previsto constituye un elemento relevante para mitigar eventuales impactos operativos.

En este contexto, un análisis profundo del Proyecto de Ley en la respectiva Comisión contribuiría a fortalecer su legitimidad y eficacia, permitiendo alcanzar sus objetivos sin comprometer los estándares constitucionales e internacionales que rigen en el sistema jurídico ecuatoriano.

Por último, se sugiere tomar en consideración que el Oficio Nro. MEF-VGF-2026-0044-O de fecha 27 de enero de 2026, suscrito por la magíster Daniela Cristina Contento Villagrán, Viceministra de Finanzas, Encargada, coloca como nombre de la Propuesta Normativa lo siguiente: "Proyecto de Ley Orgánica Urgente en Materia Económica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para la Asignación Prioritaria de Presupuesto en

Obras Públicas y Servicios” cuando lo correcto sería: Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para la Sostenibilidad y Eficiencia del Gasto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, según Oficio No. T.362-SGJ-26-0024 de fecha 27 de enero de 2026, con número de trámite 476878.

4.2 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 2008, se han integrado en todo el ordenamiento jurídico, contenidos axiológicos. En este sentido, se ha recalcado el papel transformador del lenguaje jurídico y su importancia para la realización de los derechos contenidos en la Norma Fundamental, reiterando que este debe ajustarse a la dignidad humana y a los principios y valores constitucionales. El lenguaje no es un medio neutral de comunicación, por el contrario, tiene un enorme poder instrumental y simbólico, de ahí que puede ser modelador de la realidad o reflejo de esta, proyectándose en el lenguaje jurídico y constituyéndose así en un factor potencial de inclusión o exclusión social.

En general, el lenguaje utilizado en el Proyecto de Ley no refleja un uso lingüístico discriminatorio, en consecuencia, desde esta perspectiva, no afectaría lo dispuesto en el Artículo 66, número 4 de la Constitución de la República que hace referencia al derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminatoria.

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

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para la Sostenibilidad y Eficiencia del Gasto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados” calificado como urgente en materia económica, tiene como objetivo incorporar en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización reglas fiscales de sostenibilidad y racionalidad del gasto, orientadas a preservar la disponibilidad presupuestaria para inversión, mantenimiento, provisión de servicios públicos y cumplimiento de competencias, en armonía con la planificación y sostenibilidad fiscal.

Al respecto se señala que, la Norma Propuesta no guarda relación directa con los derechos de las niñas, niños y adolescentes; su contenido tampoco establece disposiciones sobre la materia, de tal modo que no generaría posible afectación a los derechos de este grupo de atención prioritaria desarrollados en los artículos 35, 44 y 45 de la Constitución de la República del Ecuador.

4.4 Impacto de género de las normas sugeridas

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”. 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.

Analizado el contenido del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para la Sostenibilidad y Eficiencia del Gasto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados” calificado como urgente en materia económica, se concluye que, no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66, número 4, de la Constitución.

4.5 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.

Del análisis de la Propuesta Normativa, se puede precisar que su desarrollo normativo no constituye afectación a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido no establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador, lo cual no generaría una posible afectación a los derechos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

4.6 Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria

Finalmente, el Proyecto de Ley en el marco de lo que determina el Artículo 35 de la Constitución de la República, respecto de 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. Se desprende que el presente Proyecto de Ley no generaría afectación a los derechos constitucionales de las personas o grupos de atención prioritaria.

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

El Artículo 140 de la Constitución de la República del Ecuador señala que: “La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica”. El Artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece que “los proyectos de ley calificados por la Presidenta o el Presidente de la República como urgentes en materia económica se referirán a aspectos sustantivos de la política económica, cuyo trámite expedito es necesario para garantizar el equilibrio de

las finanzas públicas o para **enfrentar una situación económica adversa**". (lo subrayado me corresponde).

Por su parte, resulta pertinente señalar que los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador hacen referencia a la Política Fiscal y Tributaria de competencia exclusiva del Presidente de la República. El Artículo 285 de la Constitución de la República del Ecuador identifica los objetivos de la política fiscal, los cuales incluyen: (i) el financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos; (ii) la redistribución del ingreso mediante instrumentos como subsidios o tributos; (iii) la generación de incentivos para la inversión.

El "Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para la Sostenibilidad y Eficiencia del Gasto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados" tiene por objeto principal la incorporación de reglas fiscales de sostenibilidad y racionalidad del gasto a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados.

Se evidencia que el Proyecto de Ley está dedicado a establecer reglas fiscales en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y sus respectivos mecanismos de control y transparencia, las cuales permitirían responder a cuatro circunstancias apremiantes identificadas por el Proponente:

- i. **Rigidez del gasto corriente**, con consecuencias que incluyen baja eficiencia asignativa y técnicas de los recursos y debilitamiento del rol del Estado en el desarrollo territorial así como de su consolidación fiscal;
- ii. **Subinversión en bienes y servicios públicos**, lo cual lleva a infraestructura, mantenimiento y provisión de servicios básicos relegados, con rezagos acumulativos y calidad deteriorada;
- iii. **Vulnerabilidad macro fiscal**, derivada de la primera circunstancia apremiante, rigidez del gasto, lo cual socava la flexibilidad del sector público para ajustar el presupuesto ante shocks adversos que, en Ecuador, se dan principalmente por variaciones en precios de commodities clave, como el petróleo, del cual depende una parte importante de los ingresos fiscales.
- iv. **Incentivos fiscales perversos y riesgo moral**, considerado como una de las causas de la primera circunstancia apremiante (rigidez del gasto corriente), dado que el debilitamiento de la disciplina fiscal genera incentivos para la sobreexpansión del gasto rígido.

Por otro lado, resulta indispensable observar el Artículo 284 de la Constitución de la República para establecer el vínculo del Proyecto de Ley con la política económica. El mencionado artículo establece que la política económica tendrá nueve objetivos, al revisarlos el Proyecto de Ley busca alinearse con los siguientes números:

- i. **1) Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional, y 5) Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural:** Dado que las reformas están planteadas para el fortalecimiento de la disciplina fiscal en los

recursos distribuidos en los distintos niveles de gobierno los cuales se rigen bajo el principio de equidad territorial entendida como “La organización territorial del Estado y la asignación de competencias y recursos garantizarán el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos.”⁴

- ii. **7) Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo:** debido a que se ha evidenciado rigidez en el gasto corriente lo cual representa un riesgo fiscal que en contextos de shocks externos impactan directamente sobre la estabilidad económica.

Circunstancias apremiantes

En cuanto a la urgencia, es necesario considerar que la Corte Constitucional del Ecuador define como circunstancias apremiantes aquellas situaciones o hechos que requieren de una respuesta inmediata del Gobierno, por lo que, no es posible esperar a la instalación de la Función Legislativa. En consecuencia, se trata de cuestiones fácticas que revisten de urgencia, que requieren de una respuesta efectiva e inmediata para impedir que se agudicen y que sus efectos se extiendan.

En este marco, el Proyecto de Ley se orienta de forma explícita a responder y proveer de un marco normativo a cuatro cuestiones apremiantes: (i) rigidez de gasto corriente; (ii) subinversión en bienes y servicios públicos; (iii) vulnerabilidad macro fiscal; (iv) incentivos institucionales perversos y riesgo moral.

Sobre la rigidez del gasto corriente

La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley sostiene que bajo la normativa vigente, específicamente el Artículo 198 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, existe un nivel de discrecionalidad que permite que los gobiernos autónomos descentralizados puedan, en la totalidad de sus presupuestos, dirigir más del 30 % a gasto corriente. Estas circunstancias han llevado a un incremento sostenido de la proporción de presupuesto devengado en rubros corrientes, como por ejemplo, gasto en personal del cual se reporta valores de 30,72% en 2021; 31,00% en 2022; 33,79% en 2023; y 34,57% en 2024.⁵

La literatura económica confirma la existencia de impactos en el corto plazo derivados de la rigidez del gasto en el sector público. Entre los principales impactos se mencionan incrementos en las necesidades de financiamiento y la reducción de la probabilidad del país en realizar ajustes fiscales⁶. Las entidades de los gobiernos autónomos descentralizados no son ajenas a estos efectos

⁴ Literal f) del Artículo 3 del COOTAD.

⁵ Datos presentados en el proyecto de Ley con base a estimaciones elaboradas a partir de los presupuestos categorizados por el Clasificador Presupuestario Actualizado 2025, provenientes del Sistema E-SIGEF, del Ministerio de Economía y Finanzas.

⁶ Ver Budget Rigidity in Latin America and the Caribbean Causes, Consequences, and Policy Implications por Herrera, S. y Olaberria, E. del Banco Mundial (2020) <https://documents1.worldbank.org/curated/en/181171586472396016/pdf/Budget-Rigidity-in-Latin-America-and-the-Caribbean-Causes-Consequences-and-Policy-Implications.pdf>

fiscales que pueden surgir en el corto plazo, por lo que la disciplina fiscal también cobra relevancia en estos niveles de gobierno.⁷

Sobre la subinversión en bienes y servicios públicos

La rigidez del gasto corriente lleva a su vez a una subinversión en bienes y servicios básicos así como una reducción en la capacidad de los territorios para sostener procesos de desarrollo económico local.

Cifras relacionadas al acceso de servicios públicos permiten establecer este eje como una circunstancia apremiante. Según los datos expuestos por la Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA, 2025): “22,4% de la población ecuatoriana (3,8 millones de personas) no tiene acceso al agua en sus hogares; 58,9% carece de alcantarillado, es decir, 7,1 millones de ecuatorianos; 28,3% consume agua en condiciones no aptas, lo que equivale a 4,8 millones de habitantes, el doble de la población de Quito”⁸. Por otro lado, el Informe técnico del Consejo Nacional de Competencias sobre el estado actual del ejercicio de la competencia de vialidad de los gobiernos autónomos descentralizados del año 2024, evidenció que si bien a nivel provincial y municipal existen avances en la ejecución de política vial, a nivel parroquial no se muestran avances relevantes en la gestión de la vialidad rural.⁹

Así, desde un enfoque económico, la falta de inversión adecuada en infraestructura básica y en servicios públicos ha generado impactos negativos ampliamente reconocidos en el territorio ecuatoriano. A su vez, deficiencias en la conservación de la red vial y de la infraestructura logística eleva los costos de transporte, disminuye la productividad y merma la competitividad territorial, especialmente en economías locales vinculadas al comercio, el turismo y la actividad agrícola. De manera adicional, las deficiencias sostenidas en el acceso a agua potable, saneamiento, tratamiento de aguas residuales y gestión de desechos sólidos incrementan los riesgos para la salud, presionan al alza el gasto público en salud y provocan externalidades ambientales adversas que afectan con mayor intensidad a los hogares en situación de vulnerabilidad. Estos efectos, ocurren en el corto plazo y con efectos persistentes lo que sustenta este eje como circunstancia apremiante.

Sobre la vulnerabilidad macro fiscal

La rigidez del gasto corriente constituye, además, una fuente relevante de vulnerabilidad macro fiscal, cuyos efectos no pueden evaluarse en el corto plazo, ya que suelen manifestarse con mayor intensidad ante shocks externos, en muchos casos impredecibles. En el contexto ecuatoriano, la probabilidad de ocurrencia de estos shocks se encuentra estrechamente vinculada a la evolución

⁷ Ver el estudio de Cassou, J. D. (2016). Descentralización, finanzas subnacionales y ecualización fiscal en Ecuador. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

⁸ Boletín Boletín N.º 045 del 27 de octubre del 2025 del ARCA <https://www.regulacionagua.gob.ec/3-8-millones-de-personas-en-ecuador-no-cuentan-con-acceso-a-agua-potable-y-mas-del-58-de-la-poblacion-carece-de-alcantarillado/>

⁹ Informe técnico Estado actual del ejercicio de la competencia de Vialidad Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD de 2024 del Consejo Nacional de Competencias.

del precio internacional del petróleo, cuya alta volatilidad ha sido ampliamente documentada en la literatura económica¹⁰.

En este sentido, Cassou (2016) evidencia que durante la caída del precio del petróleo en 2008 se registraron déficits fiscales en los gobiernos autónomos descentralizados, con una afectación más marcada en los gobiernos provinciales. Ello se explica, en gran medida, por su menor capacidad de generación de ingresos propios en comparación con los gobiernos municipales, lo que los hace más sensibles a las fluctuaciones de las transferencias y a los choques externos de origen macroeconómico.

Con base a ello, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley aclara que el contexto internacional vigente acentúa estas fragilidades. Las crecientes tensiones geopolíticas, las interrupciones en las cadenas globales de valor y la desaceleración del sector petrolero restringen las alternativas de generación de ingresos externos y añaden presiones adicionales sobre las finanzas públicas de economías abiertas y dolarizadas, como la ecuatoriana. En este escenario, la permanencia de rigideces presupuestarias eleva el riesgo de ajustes fiscales desordenados o de reducciones abruptas en la provisión de servicios públicos esenciales, si no se abordan de manera oportuna las causas estructurales de la rigidez del gasto.

Sobre los incentivos institucionales perversos y riesgo moral

La normativa actual contempla espacios para la presencia de incentivos institucionales que distorsionan las decisiones de gasto de los gobiernos locales. Estos incentivos, se identifican como una de las causas de la rigidez de gasto corriente. Así, la literatura económica sobre rigidez presupuestaria establece que si bien las transferencias legales y predeterminadas desde el gobierno central a los gobiernos locales generan rigidez presupuestaria, también aportan estabilidad, previsibilidad y protección frente a riesgos macroeconómicos. Sin embargo, resulta clave determinar reglas que reduzcan comportamientos oportunistas a nivel subnacional y fortalezcan la capacidad del gobierno central para una gestión fiscal más ordenada¹¹.

Conexidad plausible

El Proyecto de Ley se dedica a establecer una regla fiscal de asignación mínima prioritaria en inversión pública. Así, el Artículo 198.1 propuesto indica:

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 198 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cada ejercicio fiscal los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán destinar **al menos el setenta por ciento (70%) del presupuesto institucional anual codificado de egresos no financieros a gasto no permanente de inversión, mantenimiento y reposición de infraestructura, bienes**

¹⁰ Chatziantoniou, I., Colak, G., Filippidis, M., Filis, G., & Tzouvanas, P. (2025). Systemic risk and oil price volatility shocks. *Journal of Financial Stability*, 101432.

¹¹ Ver pag. 13 de Budget Rigidity in Latin America and the Caribbean Causes, Consequences, and Policy Implications por Herrera, S. y Olaberria, E. del Banco Mundial (2020) <https://documents1.worldbank.org/curated/en/181171586472396016/pdf/Budget-Rigidity-in-Latin-America-and-the-Caribbean-Causes-Consequences-and-Policy-Implications.pdf>

y activos públicos que soportan la prestación de servicios públicos, registrados en los grupos, subgrupos e ítems del Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos del Sector Público, o el instrumento que lo sustituya (énfasis añadido).

Además, en este mismo artículo se identifican excepciones de grupos de egresos del Clasificador Presupuestario, que no serán considerados como parte de dicho 70%. Dichas excepciones son en su mayoría grupos relacionados a deuda, sus amortizaciones y otros pasivos.

Por otro lado, el Artículo 198.2 identifica claramente los grupos de egresos que serán considerados para determinar el gasto computable para el cumplimiento de la regla de asignación mínima prioritaria. Estos grupos corresponden a: (i) rubros del Subgrupo 73 que incluyen a bienes y servicios de inversión específicamente de servicios básicos, generales, instalación, entre otros; (ii) Grupo 75 de obras públicas; (iii) Grupo 77 otros egresos de inversión; (iv) Grupo 84 bienes de larga duración; y (v) Grupo 99 transferencias o donaciones de capital.

Como mecanismo de control de cumplimiento, el Artículo 198.3 establece que “la proforma presupuestaria anual y toda reforma presupuestaria que incida en el cumplimiento del porcentaje mínimo establecido deberán incorporar un **Anexo de Cumplimiento de la Regla de Asignación Mínima Prioritaria**” (énfasis añadido). Y, el Artículo 198.4 establece como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas la publicación trimestral del indicador de gasto y su composición por ítems por parte de los gobiernos autónomos descentralizados. Asimismo, se determinan mecanismos de seguimiento (Artículo 198.5) y medidas en caso de incumplimiento (Artículo 198.6). Finalmente, las Disposiciones Transitorias del Proyecto de Ley, se dedican a establecer parámetros de gradualidad para la implementación de la regla fiscal.

Con base a lo anterior, se puede identificar que la regla fiscal establecida tiene tres características clave: (i) se detallan claramente los parámetros para garantizar su cumplimiento: excepciones y forma para determinar el gasto computable; (ii) se establecen mecanismos de control, transparencia y medidas en caso de incumplimiento; (iii) se establecen parámetros de gradualidad que permitan una implementación adecuada que no genere presión en los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados.

Además, en línea con lo sugerido por organizaciones internacionales, la regla fiscal cumple con elementos para ser una regla fiscal efectiva, tales como estar basadas en un objetivo claro y apropiado o ancla fiscal para guiar la política¹², en este caso garantizar inversión pública. La regla fiscal está dirigida a proteger la inversión pública pero dejando dentro de este espacio para que los gobiernos autónomos descentralizados decidan en qué rubros se invierte¹³.

¹² Fiscal Rules Foster Stability as Spending Pressures Grow por Era Dabla-Norris, Raphael Lam, Francisco Roch, 2025. (<https://www.imf.org/en/blogs/articles/2025/09/25/fiscal-rules-foster-stability-as-spending-pressures-grow>)

¹³ Ardanaz, M., Cavallo, E. A., Izquierdo, A., & Puig, J. (2021). *Research Insights: Can the Design of Fiscal Rules Help to Protect Productive Public Investment from Budget Cuts?*. <https://doi.org/10.18235/0003003>

Así, el establecimiento de esta regla fiscal se encuentra directamente vinculado con la atención de circunstancias apremiantes. La más evidente es la persistente subinversión en bienes y servicios públicos, ya que los artículos 198.1 y 198.2 habilitan el redireccionamiento de egresos no financieros hacia gasto no permanente destinado a inversión, mantenimiento y reposición de infraestructura, bienes y activos públicos.

Este mecanismo permite incrementar la participación relativa del gasto de inversión dentro de la estructura presupuestaria, lo que, por definición aritmética, implica una reducción proporcional de otros rubros, incluidos los egresos permanentes. En consecuencia, la aplicación de esta regla contribuiría a disminuir la rigidez del gasto corriente, al ampliar los márgenes de reasignación presupuestaria hacia componentes más flexibles y con mayor impacto en el crecimiento y la provisión de bienes públicos, abordando así la primera de las circunstancias apremiantes identificadas.

Por otro lado, estudios económicos han mostrado que las reglas fiscales bien diseñadas ayudan a proteger la inversión pública incluso en fases bajas del ciclo económico donde se requieren ajustes fiscales¹⁴. Así, el establecimiento de esta regla fiscal aborda la circunstancia apremiante relativa a incentivos institucionales perversos y riesgo moral. Las reglas fiscales han mostrado ser instrumentos útiles para sostener el gasto en inversión pública en diferentes fases de los ciclos económicos donde existen sesgos en contra de la inversión pública y un aumento del gasto permanente¹⁵.

Efectos económicos inmediatos

Desde una perspectiva técnica, la implementación de reglas fiscales generan efectos tanto en el corto plazo. De la revisión de las Disposiciones Transitorias se desprende que los ajustes en las asignaciones presupuestarias se aplicarían de manera gradual, iniciando en el ejercicio fiscal 2027, previsto como el primer año de vigencia efectiva de la norma. En consecuencia, a partir de dicho período se observaría una reducción progresiva de la rigidez del gasto permanente.

Por otro lado, si bien el impacto de las reglas fiscales sobre los resultados económicos varía en función de su diseño institucional, el cual presenta una amplia heterogeneidad entre países, la evidencia empírica preliminar en otras jurisdicciones sugiere que las reglas fiscales aplicadas a nivel subnacional pueden generar efectos positivos en el corto plazo, particularmente en términos de disciplina fiscal y previsibilidad presupuestaria¹⁶. Asimismo, en el análisis de las reglas fiscales a nivel subnacional se ha identificado que las reglas presupuestarias cumplen un rol fundamental como instrumentos que logran resultados en el corto plazo, debido a que el equilibrio presupuestario constituye

¹⁴ Ardanaz, M., Cavallo, E., Izquierdo, A., & Puig, J. (2021). Growth-friendly fiscal rules? Safeguarding public investment from budget cuts through fiscal rule design. *Journal of International Money and Finance*, 111, 102319.

¹⁵ *ibidem*

¹⁶ Kopits, M. G., & Symansky, M. S. A. (1998) en *Fiscal policy rules* señala que En Canadá, la mayoría de reglas han estado vigentes únicamente durante uno o dos ejercicios fiscales. Durante este breve período, la evidencia preliminar indica que aquellas provincias o territorios que cuentan con reglas fiscales han logrado mejores resultados presupuestarios que aquellos que no tienen dichas restricciones. Basado en el estudio de Millar, Jonathan 1997, "The Effects of Budget Rules on Fiscal Performance and Macroeconomic Stabilization," *Bank of Canada Working Paper*: 97 – 15 (June).

una variable de flujo, susceptible de cambios relativamente inmediatos una vez implementada la regla fiscal, mediante decisiones sobre ingresos y gasto.¹⁷

Fundamento técnico sobre impactos en las finanzas públicas nacionales

El Ministerio de Economía y Finanzas mediante Oficio Nro. MEF-VGF-2026-0044-0 de fecha 27 de enero de 2026, con relación al Proyecto de Ley urgente en materia económica, indica:

- El Viceministerio de Economía mediante memorando Nro. MEF-VE-2026-0017-M de fecha 25 de enero de 2026, señaló que la referida reforma legal no genera impacto sobre los recursos públicos ni implica la creación de obligaciones adicionales no previstas en los presupuestos del Sector Público no Financiero.
- La Subsecretaría de Relacionamento Fiscal, mediante memorando Nro. MEF-SRF-2026-00387-M de fecha 25 de enero de 2026, señaló que el Proyecto de Ley no genera impacto fiscal directo ni compromete recursos adicionales del Presupuesto General del Estado.
- La Subsecretaría de Presupuesto mediante memorando Nro. MEF-SP-2026-0067-M de fecha 26 de enero de 2026, señaló: “no se ha identificado impacto presupuestario...”.

Conclusión

Al respecto, se puede concluir que el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para la Sostenibilidad y Eficiencia del Gasto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados cumpliría con los requisitos para ser considerado como económico urgente, puesto que, contiene las siguientes características: cumple con (2.i) circunstancias apremiantes, (2.ii) conexidad plausible y (2.iii) efectos económicos inmediatos, en función de los argumentos que han sido analizados en los párrafos precedentes.

4.8 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 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 político que marca la orientación del gobierno, la hoja de ruta técnica que direcciona el accionar del sector público y un instrumento de diálogo; el Proponente justificará su alineación del Proyecto de Ley a estos objetivos.

¹⁷ de Biase, P. and S. Dougherty (2022), “The past and future of subnational fiscal rules: An analysis of fiscal rules over time”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 41, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d2798c9e-en>.

En este marco, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para la Sostenibilidad y Eficiencia del Gasto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, calificado como urgente en materia económica se alinea tanto con el **Plan Nacional de Desarrollo 2025–2029** como con varios **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**.

De ahí que este Proyecto de Ley podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030, específicamente con:

- **ODS 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos** debido a que la inversión pública local en infraestructura y servicios genera: dinamización de economías locales, empleo directo e indirecto, fortalecimiento de cadenas productivas territoriales. La sostenibilidad fiscal de los gobiernos autónomos descentralizados reduce riesgos de interrupción de proyectos y servicios, favoreciendo un entorno económico más estable. El Proyecto de Ley no regula empleo directamente, pero crea condiciones fiscales para el desarrollo económico local.
- **ODS 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación** debido a que el núcleo de la reforma es priorizar el gasto de inversión pública, especialmente en: obras públicas, bienes de larga duración, reposición y mantenimiento de infraestructura. El gasto computable se define de forma que esté directamente vinculado a resultados físicos identificables, lo que promueve eficiencia y calidad en la inversión. Se refuerza la sostenibilidad de la infraestructura pública, al evitar que el gasto corriente absorba recursos destinados a inversión estructural. El proyecto crea condiciones normativas para que la infraestructura local sea financieramente sostenible en el tiempo.
- **ODS 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos**, debido a que los criterios de distribución de recursos consideran: necesidades básicas insatisfechas, tamaño y densidad poblacional, esfuerzo fiscal y administrativo. Se introduce un trato diferenciado y progresivo para: gobiernos parroquiales rurales, territorios con menor capacidad fiscal. Esto contribuye a una asignación más equitativa del gasto público, reduciendo brechas entre territorios. La regla fiscal no es uniforme ni regresiva, sino proporcional y diferenciada, coherente con el ODS 10.
- **ODS 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles** puesto que la regla de asignación mínima prioritaria obliga a destinar al menos el 70 % del gasto no financiero a inversión, mantenimiento y reposición de infraestructura y activos públicos, que son la base de: servicios básicos, movilidad, equipamiento urbano y rural, infraestructura comunitaria. Se reconoce la heterogeneidad territorial, al establecer: criterios de distribución que

consideran necesidades básicas insatisfechas, densidad poblacional y condiciones territoriales; regímenes diferenciados y graduales para parroquias rurales de menor escala. La norma fortalece la capacidad de los gobiernos autónomos descentralizados para planificar y ejecutar obras sostenibles, alineadas a sus planes de desarrollo y al Plan Nacional de Desarrollo. Esto vincula el proyecto con la construcción de territorios más resilientes, equitativos y sostenibles.

- **ODS 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas** debido a que el Proyecto de Ley fortalece la gestión fiscal responsable de los gobiernos autónomos descentralizados, estableciendo reglas claras, verificables y obligatorias sobre el uso de recursos públicos. Introduce mecanismos de control, seguimiento y rendición de cuentas. En términos institucionales, la norma contribuye al fortalecimiento del Estado y de los gobiernos locales, alineándose plenamente con el ODS 16.
- **ODS 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible** debido a que refuerza la articulación entre: Gobierno Central, ente rector de finanzas públicas y gobiernos autónomos descentralizados. Integra planificación nacional, planificación territorial y reglas fiscales, fortaleciendo la coordinación intergubernamental.

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.

En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo “Ecuador No se Detiene 2025-2029”, aprobado mediante Resolución Nro. 012-2025-CNP de 21 de agosto de 2025, el referido Proyecto de Ley guardaría coherencia con los siguientes objetivos estratégicos:

- **Objetivo 1: Mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población, garantizando el goce efectivo de los derechos y la reducción de las desigualdades**, debido a que el Proyecto de Ley prioriza el uso de recursos públicos de los gobiernos autónomos descentralizados en inversión, mantenimiento y reposición de infraestructura y servicios públicos, lo que impacta directamente en el acceso efectivo a derechos como agua potable, saneamiento, vialidad, equipamiento comunitario y servicios básicos. Asimismo, al introducir criterios de distribución que consideran

necesidades básicas insatisfechas y condiciones territoriales, contribuye a la reducción de desigualdades territoriales, alineándose con este objetivo social.

- **Objetivo 3: Garantizar un Estado soberano, seguro y justo, promoviendo la convivencia pacífica y los derechos humanos debido a que** el Proyecto de Ley fortalece la institucionalidad pública, al establecer: reglas fiscales claras, mecanismos de control, transparencia activa, rendición de cuentas y fiscalización. Estos elementos son esenciales para un Estado justo y confiable, que administre los recursos públicos con legalidad, eficiencia y respeto a los derechos, especialmente en el ámbito territorial.
- **Objetivo 4: Impulsar el desarrollo económico con empleo de calidad y finanzas públicas sostenibles, inclusivas y equitativas** es uno de los objetivos más directamente relacionados con el Proyecto de Ley, puesto que la reforma introduce reglas fiscales de sostenibilidad para los gobiernos autónomos descentralizados; evita el uso excesivo del gasto corriente; prioriza la inversión pública productiva; fortalece la estabilidad fiscal subnacional. La inversión pública local en infraestructura y servicios dinamiza las economías territoriales y genera condiciones para empleo, productividad y estabilidad macrofiscal, en plena coherencia con este objetivo.
- **Objetivo 7: Impulsar infraestructuras sostenibles y resilientes y la conectividad física y digital** debido a que el núcleo del Proyecto de Ley es asegurar recursos estables y prioritarios para infraestructura pública, especialmente: obras públicas, bienes de larga duración, vialidad rural y urbana. Esto se alinea plenamente con el desarrollo de infraestructura resiliente y conectividad territorial, condiciones clave para el crecimiento y la cohesión territorial.
- **Objetivo 8: Fortalecer la institucionalidad pública eficiente, transparente y participativa** debido a que el Proyecto de Ley refuerza este objetivo mediante: reglas fiscales obligatorias; mecanismos de seguimiento y control; transparencia activa y rendición de cuentas; articulación entre gobiernos autónomos descentralizados, ente rector de finanzas públicas y Contraloría. Con ello, se fortalece la gobernanza fiscal y presupuestaria subnacional, pilar esencial de la institucionalidad democrática.

Por lo expuesto, el Proyecto de Ley objeto del presente análisis representa una propuesta alineada con los compromisos nacionales e internacionales de la materia.

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.¹⁸ (Énfasis añadido)

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 obtienen las siguientes observaciones sobre técnica legislativa:

5.1 Se recomienda adecuar los Considerandos del Proyecto de Ley conforme lo estipula el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa.

5.2 El Proyecto de Ley es una mezcla entre una ley nueva y una ley reformativa, es importante tomar en cuenta que cada una tiene su estructura y que no es recomendable unirlas, debido a que podría ocasionar confusión. Se recomienda que, en el proceso de análisis de la norma en la respectiva Comisión Especializada Permanente, que el Proyecto de Ley sea propuesto solo como una ley reformativa, es decir, que el Artículo 1 de la Propuesta Normativa ya no se lo incluya.

5.3 Se sugiere eliminar los artículos 4, 5 y 6 del Proyecto de Ley debido a que los nuevos artículos 198. 4, 198.5 y 198.6 que se agregan deberían ser parte del Artículo 3 propuesto, puesto que se incluyen varios artículos después del Artículo 198 vigente del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

5.4 En las Disposiciones Transitorias del Proyecto de Ley se sugiere colocar que el plazo se contará una vez publicada la ley en el Registro Oficial y se recomienda eliminar lo siguiente: “(180)” y “(6)” para mantener una redacción uniforme en letras.

5.5 Se recomienda adecuar el articulado del Proyecto de Ley conforme lo estipulado en el Reglamento de Técnica Legislativa. Así como se sugiere en el marco de lo dispuesto en los artículos 28 y siguientes del Reglamento de Técnica Legislativa respecto a la redacción, cuidar el lenguaje, estilo, gramática, sintéresis, adecuar el contenido de la Propuesta Normativa.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformativa al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para la Sostenibilidad y Eficiencia del Gasto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, calificado como urgente en materia económica, sujeto a análisis, cumple con los requisitos formales

¹⁸ Resolución CAL 2019-2021-419, “Reglamento de Técnica Legislativa”, Artículo 4 letra f.

establecidos en los artículos 134, 135, 136, 140 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Es decir:

- a) Dispone de iniciativa legislativa;
- b) Se refiere a una sola materia;
- c) Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional;
- d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,
- e) 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 para la Sostenibilidad y Eficiencia del Gasto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, calificado como urgente en materia económica; y,
- c) Designar** para su trámite a la Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, relacionado con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 4, 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 para la Sostenibilidad y Eficiencia del Gasto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, calificado como urgente en materia económica.

Atentamente,



Mgtr. Javier Antonio Nuques Balda
COORDINADOR GENERAL
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Elaborado por:



Firmado electrónicamente por:
**MAYRA ESTEFANÍA
VALLEJO BRIONES**
Validar únicamente con FirmaEC

Mgtr. Mayra Estefanía Vallejo Briones
ESPECIALISTA SENIOR DE FORMACIÓN DE LA LEY
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Análisis económico:	Michelle Tello
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 Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para la Sostenibilidad y Eficiencia del Gasto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, calificado como urgente en materia económica.
PROPONENTE	Mtr. Daniel Noboa Azín, Presidente Constitucional de la República
FECHA DE PRESENTACIÓN	28 de enero de 2026
MATERIA	Económica
OBJETIVO DEL PROYECTO	Incorporar en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización reglas fiscales de sostenibilidad y racionalidad del gasto, orientadas a preservar la disponibilidad presupuestaria para inversión, mantenimiento, provisión de servicios públicos y cumplimiento de competencias, en armonía con la planificación y sostenibilidad fiscal.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	Contiene: Exposición de Motivos, treinta y siete considerandos, seis artículos, cuatro disposiciones transitorias y una disposición final. El Proyecto de Ley pretende reformar el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización al establecer que: - Los gobiernos autónomos descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del Presupuesto General del Estado, siempre que se cumpla la regla de asignación mínima prioritaria, caso contrario, las transferencias no excederán los límites establecidos en el Artículo 271 de la Constitución de la República. - Los gobiernos autónomos descentralizados deberán destinar al menos el 70 % de su presupuesto anual codificado de egresos no financieros a gasto no permanente orientado a inversión, mantenimiento y reposición de infraestructura, bienes y activos públicos que sostienen la prestación de servicios. Para el cálculo del gasto no financiero se excluyen expresamente los egresos financieros, inversiones financieras, amortización de deuda y otros pasivos definidos en el Clasificador Presupuestario. - Se define de manera estricta qué tipo de gasto puede computarse para cumplir la regla fiscal de asignación mínima, limitándolo al gasto de inversión con resultados físicos verificables, directamente vinculado a las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados. Solo se consideran determinados grupos y subgrupos del Clasificador Presupuestario, principalmente bienes y servicios para inversión, obras públicas, otros egresos de inversión, bienes de larga duración y transferencias o donaciones de capital. - El cumplimiento de la regla fiscal de asignación mínima es obligatoria y verificable en todas las fases del ciclo presupuestario. La proforma presupuestaria y sus reformas deberán incorporar un Anexo de Cumplimiento, que detalle el gasto computable, el porcentaje de asignación prioritaria y una certificación de veracidad suscrita por la máxima autoridad ejecutiva. El órgano legislativo del gobierno autónomo descentralizado solo aprobará el presupuesto y sus reformas si se acredita el cumplimiento de la regla.

	- Los gobiernos autónomos descentralizados deberán publicar trimestralmente el indicador de gasto, su composición por ítems y las medidas adoptadas para cumplir la regla, a través de sus portales institucionales y mecanismos de participación ciudadana. - El ente rector de las finanzas públicas elaborará informes trimestrales de seguimiento, dentro de los sesenta días posteriores al cierre de cada trimestre, y los pondrá en conocimiento de los gobiernos autónomos descentralizados. - En caso de incumplimiento de la regla, el ente rector aplicará las medidas previstas en el Artículo 192 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización e informará a la Contraloría General del Estado. En las Disposiciones Transitorias se coloca que: 1) La aplicación de la regla fiscal de asignación mínima será progresiva entre 2027 y 2029, hasta alcanzar el 70 %. 2) Se establece una gradualidad diferenciada para los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales con cumplimiento total del 70 % hasta el 2030. 3) El ente rector de finanzas públicas emitirá lineamientos técnicos referenciales para estandarizar el Anexo de Cumplimiento, respetando la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados. 4) En un plazo máximo de seis meses, el ente rector de finanzas públicas emitirá los lineamientos técnicos para la implementación inicial de la regla de asignación mínima prioritaria.
CONCLUSIONES	El "Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para la Sostenibilidad y Eficiencia del Gasto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados" calificado como urgente en materia económica., sujeto a análisis, cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 134, 135, 136, 140 y 301 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
RECOMENDACIONES	a) Considerar los criterios establecidos en el Informe Técnico-jurídico No Vinculante; b) Calificar el "Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para la Sostenibilidad y Eficiencia del Gasto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados", calificado como urgente en materia económica.; y, c) Designar para su trámite a la Comisión Especializada Permanente Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, relacionado con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 4, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Elaborado por: MEVB

ANEXO 2
“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO
ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y
DESCENTRALIZACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD Y EFICIENCIA DEL
GASTO DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS”
CALIFICADO COMO URGENTE EN MATERIA ECONÓMICA

Proponente: Mtr. Daniel Noboa Azín, Presidente Constitucional de la República del Ecuador

El precitado Proyecto de Ley modifica el Artículo 192 y agrega nuevos artículos al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. 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
	Artículo 1.- Objeto. - La presente ley orgánica tiene por objeto incorporar en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización reglas fiscales de sostenibilidad y racionalidad del gasto, orientadas a preservar la disponibilidad presupuestaria para inversión, mantenimiento, provisión de servicios públicos y cumplimiento de competencias, en armonía con la planificación y sostenibilidad fiscal.
Art. 192.- Monto total a transferir.- Los gobiernos autónomos descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del presupuesto general del Estado. En virtud de las competencias constitucionales, el monto total a transferir se distribuirá entre los gobiernos autónomos descentralizados en la siguiente proporción: veintisiete por ciento (27%) para los consejos provinciales; sesenta y siete por ciento (67%) para los municipios y distritos metropolitanos; y, seis por ciento (6%) para las juntas parroquiales. El total de estos recursos se distribuirá conforme a tamaño y densidad de la población: necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados; logros en el mejoramiento de los niveles de vida; esfuerzo fiscal y administrativo; y cumplimiento de metas del Plan Nacional de	Artículo 2.- Sustitúyase el primer inciso del artículo 192 por el siguiente: Artículo 192.- Monto total a transferir.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del presupuesto general del Estado, siempre que se cumpla la regla de asignación mínima prioritaria prevista en el artículo 198.1 del presente Código, caso contrario, las transferencias no excederán los límites establecidos en el artículo 271 de la Constitución de la República. En virtud de las competencias constitucionales, el monto total a transferir se distribuirá entre los gobiernos autónomos descentralizados en la siguiente proporción: veintisiete por ciento (27%) para los consejos provinciales; sesenta y siete por ciento (67%) para los municipios y distritos metropolitanos; y, seis por ciento (6%) para las juntas parroquiales. El total de estos recursos se distribuirá conforme a tamaño y densidad de la población: necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población

Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado. En el caso de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, la distribución de recursos considerará, además, el número de kilómetros existentes, planificados y proyectados de vías rurales correspondientes al territorio y jurisdicción de cada gobierno autónomo descentralizado. Para la aplicación de cada uno de estos criterios se establece en la presente Ley una fórmula de cálculo y una ponderación del peso que tiene cada uno de los mismos en el monto general a distribuirse, diferenciada por nivel de gobierno. Cuando un gobierno autónomo descentralizado reciba una competencia por delegación, recibirá también los recursos correspondientes que deberán ser por lo menos equivalentes, a lo que se venía utilizando para el ejercicio de dicha competencia por parte del respectivo nivel de gobierno.	residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados; logros en el mejoramiento de los niveles de vida; esfuerzo fiscal y administrativo; y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado. En el caso de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, la distribución de recursos considerará, además, el número de kilómetros existentes, planificados y proyectados de vías rurales correspondientes al territorio y jurisdicción de cada gobierno autónomo descentralizado. Para la aplicación de cada uno de estos criterios se establece en la presente Ley una fórmula de cálculo y una ponderación del peso que tiene cada uno de los mismos en el monto general a distribuirse, diferenciada por nivel de gobierno. Cuando un gobierno autónomo descentralizado reciba una competencia por delegación, recibirá también los recursos correspondientes que deberán ser por lo menos equivalentes, a lo que se venía utilizando para el ejercicio de dicha competencia por parte del respectivo nivel de gobierno.
	Artículo 3.- Agréguese a continuación del artículo 198 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, los siguientes artículos: Artículo 198.1. - Regla de asignación mínima prioritaria. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 198 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cada ejercicio fiscal los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán destinar al menos el setenta por ciento (70%) del presupuesto institucional anual codificado de egresos no financieros a gasto no permanente de inversión, mantenimiento y reposición de infraestructura, bienes y activos públicos que soportan la prestación de servicios públicos, registrados en los grupos, subgrupos e ítems del Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos del Sector Público, o el instrumento que lo sustituya. Para egresos no financieros se considerarán a todos los grupos de egresos del Clasificador Presupuestario, a excepción de los siguientes: • Grupo 56: EGRESOS FINANCIEROS • Grupo 87: INVERSIONES FINANCIERAS

- Grupo 96: AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA
- Grupo 97: PASIVO CIRCULANTE
- Grupo 98: OBLIGACIONES POR VENTAS ANTICIPADAS DE PETRÓLEO, DERIVADOS Y POR CONVENIOS CON ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO.
- Grupo 99: OTROS PASIVOS

Artículo 198.2 - Determinación del gasto computable para el cumplimiento de la regla de asignación mínima prioritaria. Para efectos del cumplimiento de la regla prevista en el artículo anterior, se considerará exclusivamente el gasto registrado en los grupos, subgrupos e ítems del Clasificador Presupuestario de Ingresos y Egresos del Sector Público, o el instrumento que lo sustituya, correspondientes a gasto de inversión, entendido como aquel destinado a insumos para la generación, ampliación, rehabilitación, mantenimiento o reposición de infraestructura pública, activos físicos, equipamiento y bienes de capital, así como a la provisión de bienes y servicios públicos cuya ejecución se materialice en productos, obras o resultados físicos identificables, directamente asociados al ejercicio de las competencias constitucionales y legales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En particular, se computará únicamente el gasto registrado en los siguientes códigos del Clasificador Presupuestario:

a) Subgrupo 73 - Bienes y servicios para inversión, exclusivamente en los siguientes grupos y subgrupos, cuando se encuentren directa y materialmente asociadas a la ejecución, mantenimiento o reposición de activos públicos:

- a. 73.01 - Servicios Básicos.
- b. 73.02 - Servicios Generales.
- c. 73.03 - Traslados, Instalaciones, Viáticos y Subsistencias
- d. 73.04 - Instalación, Mantenimiento y Reparación
- e. 73.05 - Arrendamiento de Bienes
- f. 73.08 - Bienes de Uso y Consumo de Inversión
- g. 73.10 - Pertrechos para la Defensa y Seguridad Pública
- h. 73.11 - Convenios de Adhesión para Adquisición de Medicamentos de Consulta Externa

	i. 73.14 - Bienes Muebles no Depreciables j. 73.15 - Bienes Biológicos no Depreciables k. 73.16 - Fondo de Reposición de Inversión b) Grupo 75 - Obras Públicas c) Grupo 77 - Otros Egresos de Inversión d) Grupo 84 - Bienes De Larga Duración (Propiedades Planta Y Equipo) e) Grupo 88 - Transferencias o Donaciones de Capital Artículo 198.3.- Cumplimiento de la regla de asignación mínima prioritaria. El cumplimiento de la regla de asignación mínima prioritaria prevista en esta ley será obligatorio y verificable en las fases de formulación, asignación, reformas, devengado y ejecución del presupuesto institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Para tal efecto, la proforma presupuestaria anual y toda reforma presupuestaria que incida en el cumplimiento del porcentaje mínimo establecido deberán incorporar un Anexo de Cumplimiento de la Regla de Asignación Mínima Prioritaria, que contendrá al menos: a) El presupuesto institucional anual codificado de egresos no financieros, determinado conforme a las normas del Sistema Nacional de Finanzas Públicas y al Clasificador Presupuestario, o al instrumento que haga sus veces; b) El detalle del gasto computable destinado a inversión, mantenimiento y reposición de infraestructura, bienes y activos públicos, identificado por grupos, subgrupos e ítems del Clasificador Presupuestario expresamente previstos en esta ley; c) El porcentaje resultante de asignación prioritaria respecto del total de egresos no financieros codificados; y, d) La certificación de integridad técnica y veracidad de la información, suscrita por la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Autónomo Descentralizado.
--	---

	El órgano legislativo y de fiscalización del Gobierno Autónomo Descentralizado aprobará la proforma presupuestaria y sus reformas, cuando del anexo señalado se desprenda el cumplimiento del porcentaje de asignación prioritaria establecido en esta ley.
	Artículo 4.- Agréguese a continuación del artículo 198.3 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el siguiente artículo: Artículo 198.4.- Transparencia y rendición de cuentas. - Los Gobiernos Autónomos Descentralizados publicarán trimestralmente el indicador de gasto, su composición por ítems y las medidas adoptadas para cumplir la regla, conforme los principios de transparencia y evaluación de la gestión pública. La información señalada en este artículo deberá ser publicada en los portales institucionales hasta el día quince (15) del mes siguiente a cada trimestre y difundida a través de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la ley.
	Artículo 5.- Agréguese a continuación del artículo 198.4 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el siguiente artículo: Artículo 198.5.- Seguimiento de la regla de asignación mínima prioritaria.- El ente rector de las finanzas públicas, realizará el informe de seguimiento trimestral dentro de los sesenta (60) días siguientes a la terminación de cada trimestre, mismo que será puesto en conocimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
	Artículo 6.- Agréguese a continuación del artículo 198.5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el siguiente artículo: Artículo 198.6.- Incumplimiento de la regla de asignación mínima prioritaria.- En caso de incumplimiento de esta regla, el ente rector de las finanzas públicas aplicará lo establecido en el artículo 192 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, e informará a la Contraloría General del Estado.
DISPOSICIONES TRANSITORIAS	
	Primera. - Gradualidad general de cumplimiento de la regla fiscal. - La regla de asignación mínima prioritaria se aplicará de manera progresiva:

	a) Durante el primer ejercicio fiscal de aplicación (2027): hasta 60%; b) Durante el segundo ejercicio fiscal (2028): hasta 65%; c) Durante el tercer ejercicio fiscal y subsiguientes (2029): hasta 70%;
	Segunda. - Régimen de gradualidad para parroquias rurales de menor escala. - Para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales con transferencias por ingresos permanentes y no permanentes inferiores a los umbrales reconocidos en el artículo 198 del COOTAD para tratamiento diferenciado, se aplicará el siguiente cronograma: a) Durante el primer ejercicio fiscal (2027): hasta 50%; b) Durante el segundo ejercicio fiscal (2028): hasta 55%; c) Durante el tercer ejercicio fiscal (2029): hasta 65%; d) Durante el cuarto ejercicio fiscal y subsiguientes (2030): hasta 70%.
	Tercera. - Lineamientos técnicos referenciales. - En un plazo máximo de ciento ochenta (180) días contados desde la publicación de esta ley, el ente rector de finanzas públicas emitirá lineamientos técnicos referenciales para estandarizar el formato del Anexo de Cumplimiento de la Regla de Asignación Mínima Prioritaria, sin menoscabo de la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
	Cuarta. - Planes iniciales de racionalización. - En el plazo máximo de seis (6) meses contados desde la publicación de esta ley, el ente rector de finanzas públicas emitirá lineamientos técnicos referenciales para estandarizar el formato del Anexo de Cumplimiento de la Regla de Asignación Mínima Prioritaria.
DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA	
	La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial y será aplicable desde el siguiente ejercicio fiscal.

Elaborado por: DAGV