

**COMISION ESPECIALIZADA PERMANENTE DE DESARROLLO
ECONÓMICO, PRODUCTIVO Y DE LA MICROEMPRESA**

INFORME PARA SEGUNDO DEBATE

“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

MIEMBROS DE LA COMISIÓN

As. Valentina Centeno Arteaga – Presidenta

Alejandro Lara Pérez

Álex Morán Galarza

Wilson Lozano Chávez

David Arias Montalvo

Diego Salas Barriga

Sergio Peña Veloz

Mabel Méndez Rojas

Steven Ordóñez Bravo

Evelyn Pico Meza

Quito, D.M, 17 de febrero de 2026



1. OBJETO

El presente documento tiene por objeto poner en conocimiento y para el debate del Pleno de la Asamblea Nacional el Informe para Segundo Debate 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”** calificada como urgente en materia económica, de iniciativa del señor Daniel Noboa Azín, Presidente de la República del Ecuador. Proyecto de Ley calificado por el Consejo de Administración Legislativa y remitido para su tratamiento a la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa.

2. ANTECEDENTES

2.1. En la Sesión 070-AN-2025-2029 de 14 de febrero de 2026 el pleno de la Asamblea Nacional, debatió el Informe para Primer Debate 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; de conformidad a lo establecido en el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa regresó a esta mesa legislativa para continuar con el tratamiento previo a la construcción del Informe para Segundo Debate.

2.2. Durante la etapa de socialización previo a la elaboración y aprobación del presente Informe para Segundo Debate, se invitaron y fueron recibidos en esta Comisión Legislativa los ciudadanos, gremios, organizaciones y actores públicos y privados, que se detallan a continuación:

NO.	SESIÓN	FECHA	PERSONA	CARGO/INSTITUCIÓN
1.	124	15 de febrero de 2025	Doctora Gabriela Sulca –	Delegada del Doctor Mauricio Torres,

ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

			Subcontralora de Auditoría, E.	Contralor General del Estado
2	124	15 de febrero de 2025	Doctor Xavier Palacios	Abogado Constitucionalista
3	124	15 de febrero de 2025	Economista Daniela Contento, Viceministra de Finanzas	Delegada de la Magister Sariha Moya, Ministra de Economía y Finanzas
4	124	15 de febrero de 2025	Doctor Fernando Rojas	Abogado Constitucionalista
5	119	15 de febrero de 2025	Señor Edwin Paulino Sumba Lucero – Subsecretario de Planificación	Delegado de la Magister DIANA Ramirez – Subsecretaria General de Planificación

2.5.- Se han presentado observaciones y aportes por escrito hasta la aprobación del presente Informe para Primer Debate, de parte de asambleístas, ciudadanos, gremios, organizaciones y actores públicos o privados, conforme se detalla a continuación:

Fecha	Remitente	Documento	Medio
03/02/2026	Prefectura de Pichincha	Oficio Nro. GADPP-PRF-2026-0054-OFI	DTS
03/02/2026	Ministerio de Economía y Finanzas	S/N	Comparecencia en Comisión
05/02/2026	As. Steven Leonardo Ordoñez Bravo	Memorando Nro. AN-OBSL-2026-0010-M	DTS
05/02/2026	As. Edmundo Jorge Cerda Tapuy	Memorando Nro. AN-CTEJ-2026-0019-M	DTS
05/02/2026	As. Steven Leonardo Ordoñez Bravo	Memorando Nro. AN-OBSL-2026-0012-M	DTS
06/02/2026	As. Nathaly Estefania Farinango Delgado	Memorando Nro. AN-FDNE-2026-0025-M	DTS



ASAMBLEA NACIONAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

06/02/2026	Consejo Nacional de los Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, sede Azuay (CONAGOPARE Azuay)	Oficio N° 017-CNGP-AZUAY-2026	Gestión Documental
09/02/2026	As. Janeth Paola Cabezas Castillo	Memorando Nro. AN-CCJP-2026-0022-M	DTS
09/02/2026	Cámara de Minería del Ecuador.	S/F	Zimbra
10/02/2026	As. María Cristina Acuña Vaca	Memorando Nro. AN-AVMC-2026-0020-M	DTS
10/02/2026	Pabel Cantos Centeno, Presidente del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador-CONAGOPARE	Oficio Nro CONAGOPARE-PR-PACC-2026-0047-OF	Gestión Documental
10/02/2026	As. Alex Steven Morán Galarza	Memorando Nro. AN-MGAS-2026-0019-M	DTS
10/02/2026	Ab. Emilio Suarez	S/N	Comparecencia en Comisión
10/02/2026	As. Lenin Alejandro Lara Pérez	Memorando Nro. AN-LPLA-2026-0056-M	DTS
10/02/2026	Prefectura de Manabí	Oficio Circular N° GADPM-PREM-2026-0040-OFC	Zimbra
11/02/2026	Cámara de Industrias de Guayaquil	Oficio Nro. P-003-2026	Zimbra
12/02/2026	As. Sergio Peña Veloz	Memorando Nro. AN-PVSJ-2026-0009-M	DTS
12/02/2026	As. Edwin Estuardo Jarrín Rivadeneira	Memorando Nro. AN-JREE-2026-0019-M	DTS
12/02/2026	As. Mariana Yumbay Yallico	Memorando Nro. AN-YYM-2026-0013-M	DTS
13/02/2026	As. Milton Javier Aguas Flores	Memorando Nro. AN-AFMJ-2026-0028-M	DTS
13/02/2026	As. Milton Javier Aguas Flores	Memorando Nro. AN-AFMJ-2026-0029-M	DTS
14/02/2026	As. Milton Javier Aguas Flores	Memorando Nro. AN-AFMJ-2026-0032-M	DTS
15/02/2026	As. Milton Javier Aguas Flores	Memorando Nro. AN-AFMJ-2026-0033-M	DTS
16/02/2026	As. Saadin Alfredo Serrano Valladares	Memorando Nro. AN-SVSA-2026-0015-M	DTS
16/02/2026	As. Fernando De la Torre De la Torre	Memorando Nro. AN-DDF-2026-0027-M	DTS
17/02/2026	As. Sara Noemí Cabrera Chacón	Memorando Nro. AN-CCSN-2026-0019-M	DTS



2.6.- Para el tratamiento, debate y aprobación del presente Informe para Segundo Debate se han realizado las siguientes sesiones de trabajo por parte de esta Comisión Legislativa:

No.	Sesión	Fecha
1	124-2025-2027	16 de febrero 2026

3. BASE LEGAL PARA EL TRATAMIENTO DEL PROYECTO DE LEY

Para el tratamiento 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**”, calificada como urgente en materia económica, se han considerado los siguientes aspectos de carácter constitucional, legal y reglamentario:

Constitución de la República

Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:

(...)

6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.

7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados.

(...)

Art. 134.- La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde:

(...)

2. A la Presidenta o Presidente de la República.

(...)

Art. 135.- Sólo 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.

Art. 136.- Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.

Art. 140.- La Presidenta o Presidente de la República enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.

Art. 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo 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.

Ley Orgánica de la Función Legislativa

Art. 9.- Funciones y Atribuciones.- La Asamblea Nacional cumplirá las atribuciones previstas en la Constitución de la República, la Ley y las siguientes:
(...)

6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio;

7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados;

(...)

Art. 53.- Clases de leyes.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias.

Serán leyes orgánicas:

1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución de la República;

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.

La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán el voto favorable de la mayoría absoluta de las y los miembros de la Asamblea Nacional.

Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica. Las leyes ordinarias se aprobarán con el voto favorable de la mayoría absoluta de las y los miembros de la Asamblea Nacional.

Art. 54.- De la iniciativa.- La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde:

(...)

2. A la Presidenta o Presidente de la República;

(...)

Art. 55.- Presentación del proyecto.- Los proyectos de ley serán presentados a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, quien ordenará a la Secretaría General de la Asamblea Nacional: distribuya el proyecto a todas y todos los y las asambleístas; difunda públicamente su contenido en el portal web oficial de la Asamblea Nacional; envíe a la Unidad de Técnica Legislativa para la elaboración del informe no vinculante; y, remita dicho informe al Consejo de Administración Legislativa.

Toda iniciativa legislativa contará con una ficha de verificación en la que la o el proponente justificará la alineación de la normativa propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Reglamento respectivo establecerá el formato de la ficha de verificación, así como su proceso de presentación.

La Unidad de Técnica Legislativa, después de haber recibido la comunicación de Secretaría General, elaborará el informe técnico-jurídico no vinculante por proyecto de ley, en el término máximo de cinco días.

Art. 56.- Calificación de los proyectos de ley.- El Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de sesenta días, desde su presentación, calificará los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional siempre que cumplan, con los siguientes requisitos:

1. Que todas las disposiciones del proyecto se refieran a una sola materia, sin perjuicio de los cuerpos legales a los que afecte;
2. Que contenga suficiente exposición de motivos, considerandos y articulado;
3. Que contenga el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían; y,
4. Que cumpla con los requisitos que la Constitución de la República y esta Ley establecen sobre la iniciativa legislativa.

La exposición de motivos explicitará la necesidad y pertinencia de la Ley evidenciando su constitucionalidad y la no afectación a los derechos y garantías constitucionales, en particular, de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria.

La exposición de motivos tendrá enfoque de género cuando corresponda; especificará los mecanismos para la obtención de los recursos económicos en el caso de que la iniciativa legislativa requiera; y, enunciará los principales indicadores, medios de verificación y responsables del cumplimiento de la ley.

El Consejo de Administración Legislativa constatará que el lenguaje utilizado en el Proyecto no sea discriminatorio en ningún sentido y que cuente con la ficha de alineación al Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

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. El Consejo de Administración Legislativa no calificará proyectos de ley que reformen diversas leyes que no se refieran a una sola materia.



Si el proyecto de ley no cumple con los requisitos, contiene vicios de inconstitucionalidad e inobserva los criterios antes detallados no será calificado y será devuelto, sin perjuicio de que pueda ser presentado nuevamente, subsanadas las razones que motivaron su no calificación. La resolución de no calificación incluirá la debida motivación, enunciando las normas o principios jurídicos en que se fundamenta y será notificada a la o el proponente o proponentes en el plazo máximo de cinco días.

Si el proyecto de ley es calificado, el Consejo de Administración Legislativa establecerá la prioridad para el tratamiento de este y la comisión especializada que lo tramitará. El Secretario General del Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de tres días, remitirá al proponente o proponentes y a la Presidenta o el Presidente de la comisión especializada, el proyecto de ley, el informe técnico-jurídico no vinculante con sus anexos elaborado por la Unidad de Técnica Legislativa y la resolución en la que conste la fecha de inicio de tratamiento del mismo.

La Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional ordenará que, en el mismo plazo establecido en el párrafo anterior, la Secretaría General de la Asamblea Nacional, distribuya a todas las y los asambleístas el contenido de la resolución que califica o no el proyecto de ley, junto con el informe técnico-jurídico no vinculante elaborado por la Unidad de Técnica Legislativa y que difunda su contenido en el portal web oficial de la Asamblea Nacional.

Art. 57.- Tratamiento del proyecto de ley.- Recibido el proyecto de ley calificado por el Consejo de Administración Legislativa, la Presidenta o el Presidente de la comisión especializada dispondrá a la Secretaría o al Secretario Relator, informe su recepción a las y los integrantes de la comisión y convoque para su conocimiento e inicio de su tratamiento.

Avocado conocimiento del proyecto de ley, la Presidenta o el Presidente de la comisión dispondrá se informe del inicio del tratamiento y apertura de la fase de socialización a las y los demás legisladores de la Asamblea Nacional y a la ciudadanía, a través del portal web y demás canales comunicacionales que disponga la Asamblea Nacional y la comisión.



Art. 62.- Segundo debate para proyectos de urgencia en materia económica. - La comisión especializada analizará y recogerá las observaciones efectuadas por los asambleístas en el primer debate del Pleno, al proyecto de ley calificado de urgencia en materia económica por el Presidente de la República. Transcurrido el plazo de cuatro días, contado a partir del cierre de la sesión del Pleno, la comisión especializada presentará a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate, al que deberá adjuntarse la sistematización de todas las observaciones presentadas.

La Presidenta o el Presidente, recibido el informe para segundo debate, ordenará por Secretaría General de la Asamblea Nacional, la distribución del informe a las y los asambleístas.

Concluido el plazo de cuarenta y ocho horas, contado desde la distribución de los informes, la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional, lo incluirá en el orden del día del Pleno para segundo debate, en el que se aprobará, modificará o negará el proyecto de ley.

El segundo debate se desarrollará, previa convocatoria de la Presidenta o del Presidente de la Asamblea Nacional, en una sola sesión.

En el caso de negarse el informe de mayoría, el Pleno de la Asamblea, por decisión de la mayoría simple de sus integrantes, podrá decidir la votación del o los informes de minoría.

Durante el segundo debate el o la ponente recogerá las observaciones realizadas por el Pleno.

En caso de que el proyecto amerite cambios, la o el ponente solicitará a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, la suspensión del punto del orden del día, a fin de que la comisión analice y apruebe la incorporación de los cambios sugeridos. Para este efecto, la Presidenta o el Presidente de la comisión respectiva, convocará a la comisión para que en una sola sesión, analice y apruebe con mayoría absoluta el texto final de votación sugerido que será

entregado al Pleno de la Asamblea Nacional en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas desde el pedido de suspensión del punto del orden del día. Cuando existan cambios en el texto final para votación, el ponente tendrá la obligación de indicar los mismos, previo a la votación.

En el caso de que la comisión no tenga mayoría para aprobar o improbar los cambios en el plazo que determina el inciso anterior, la o el ponente tendrá la potestad de presentar el texto de votación al Pleno de la Asamblea Nacional.

Si el texto aprobado por la Comisión y que incorpora las observaciones del segundo debate no cuenta con los votos necesarios para su aprobación en el Pleno de la Asamblea Nacional, el ponente podrá realizar los ajustes pertinentes y mocionar ante el Pleno de la Asamblea Nacional la aprobación del proyecto de ley con el nuevo texto, indicando las modificaciones realizadas.

Se podrá mocionar la aprobación del texto íntegro de la ley, por secciones o artículos. Asimismo, con el voto favorable de la mayoría absoluta, el Pleno de la Asamblea Nacional, podrá archivar el proyecto de ley.

Cuando en el plazo de treinta días, la Asamblea Nacional no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o el Presidente de la República lo promulgará como decreto ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite previsto en la Constitución y esta Ley.

Reglamento de la Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales

Artículo 30.- Informes aprobados por la Comisión. Los informes que sean aprobados por las comisiones especializadas permanentes y ocasionales sobre los proyectos de ley, los acuerdos, resoluciones y más actos legislativos, según lo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, contendrán como mínimo los siguientes parámetros, según el formato de Informe anexo al presente Reglamento:



1. Nombre y número de la comisión especializada permanente u ocasional;
2. Fecha del informe;
3. Miembros de la Comisión;
4. Objeto;
5. Antecedentes:
 - 5.1. Información sobre la presentación del proyecto, calificación, notificación y avocación de conocimiento por parte de la Comisión;
 - 5.2. Referencia general de las principales observaciones realizadas por las y los asambleístas y las y los ciudadanos que participaron en el tratamiento;
 - 5.3. Detalle de la socialización realizada por la comisión especializada permanente y ocasional; y,
 - 5.4. Otra información relevante que sirva de soporte para la estructuración y redacción del informe conforme al trámite especial que se realice.
6. Base legal para el tratamiento;
7. Plazo para el tratamiento;
8. Análisis y razonamiento realizado por los miembros de la Comisión;
9. Conclusiones del informe;
10. Recomendaciones del informe;
11. Resolución y detalle de la votación del informe;
12. Asambleísta ponente;
13. Nombre y firma de las y los asambleístas que suscriben el informe;
14. El proyecto de ley debatido y aprobado, con su correspondiente exposición de motivos, considerandos y articulado; acuerdos, resolución o demás actos legislativos, según corresponda; siguiendo lo establecido en el Reglamento de Técnica Legislativa.
15. Certificación de la secretaria o secretario relator de los días en que fue debatido el proyecto de ley, acuerdo, resolución o demás actos legislativos, según corresponda;
16. Nombre y firma de la secretaria o secretario relator; y
17. Detalle de anexos, en caso de existir.

Se podrán incluir como anexos al informe: el detalle de las posiciones de las y los asambleístas, las matrices del tratamiento del proyecto de ley y otros documentos o información que las y los asambleístas consideren necesarios.



Los informes borradores serán elaborados por el equipo asesor de las comisiones especializadas permanentes y ocasionales, el que lo remitirá mediante memorando con su firma de responsabilidad, para la revisión de las formalidades por parte de la secretaria o secretario relator de la Comisión, previo a ser puesto a consideración de las y los asambleístas.

En caso de realizarse la consulta prelegislativa, en el informe para segundo debate del proyecto de ley, se incorporarán los consensos y disensos producto de la consulta prelegislativa.

Artículo 32.- Envío a la Presidencia de la Asamblea Nacional. Los informes de los proyectos de ley, acuerdos, resoluciones y demás actos legislativos deberán ser remitidos a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional en el formato de memorando que contendrá como mínimo lo siguiente:

1. Numeración del documento;
2. Fecha del documento;
3. Nombre de la presidenta o presidente de la comisión especializada Nombre de la presidenta o presidente de la comisión especializada correspondiente;
4. Nombre del proyecto de ley, acuerdo, resolución o demás actos Nombre del proyecto de ley, acuerdo, resolución o demás actos legislativos;
5. Nombre de la/ o el asambleísta proponente; y,
6. Detalle de la votación realizada en la comisión.

Los formatos de actas, informes y memorando detallado en este Artículo, estarán disponibles de forma digital en la intranet institucional.

4. PLAZO PARA EL TRATAMIENTO DEL PROYECTO DE LEY

El Presidente Constitucional de la República, señor Daniel Noboa Azín, presentó ante el Presidente de la Asamblea Nacional, señor Niels Olsen, 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, ingresado con No. T. 476878 de 27 de enero de 2026, y número de trámite 476878 de 27 de enero de 2026.



En virtud de lo señalado en el artículo 140 de la Constitución de la República del Ecuador, la Asamblea Nacional deberá aprobar, modificar o negar un proyecto de ley urgente en materia económica, dentro de un plazo máximo de treinta (30) días a partir de su recepción.

El Consejo de Administración Legislativa mediante RESOLUCIÓN CAL-NAOP-2025-2027-333 de 01 de febrero de 2026, resolvió calificar **“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”**, y lo remitió para su tratamiento a la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, a fin de que inicie la tramitación dispuesta en el artículo 59 y siguientes de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

En cumplimiento con lo anterior, y de conformidad con lo establecido en el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la Comisión avocó conocimiento del proyecto de ley, en la Sesión 113-2025-2027 llevada a cabo el 03 de febrero de 2026, iniciándose el tratamiento y la apertura de la fase de socialización.

La Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, en sesiones: 113-2025-2027; 115-2025-2027; 116-2025-2027; 118-2025-2027; y 121-2025-2027 recibió a ciudadanas y ciudadanos, expertos y académicos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, en cumplimiento al artículo 59 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, conoció, debatió y aprobó el Informe para Primer Debate 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”**, en la sesión No. 122-2025-2027 de fecha 12 de febrero de 2026, encontrándose dentro del plazo establecido por la ley.



El Pleno de la Asamblea Nacional conoció y debatió el Informe para Primer Debate del “**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 en Sesión No. 070-AN-2025-2029 el 14 de febrero de 2026.

La Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, de acuerdo a lo establecido en el inciso primero del artículo 62 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, conoció, debatió y aprobó el presente Informe para Segundo Debate en Sesión 125-2025-2027 de 17 de febrero de 2026, dentro del plazo señalado en norma.

5. ANÁLISIS Y RAZONAMIENTO

5.1. Antecedentes y contexto del Proyecto de Ley

Los artículos 238 y 272 de la Constitución de la República del Ecuador, definen al país como un Estado descentralizado, donde los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante simplemente referidos como “GAD’s”) gozan de autonomía política, administrativa y financiera para alcanzar el Buen Vivir y la equidad territorial.¹ Bajo esta premisa, la descentralización establecida en la constitución tiene como objetivo que los niveles de gobierno más cercanos a la población gestionen de manera eficiente competencias exclusivas, tales como la provisión de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales y vialidad urbana, entre otras, en beneficio de la población local.² Sin embargo, tras más de una década de vigencia del modelo de descentralización actual, se ha identificado un desequilibrio estructural en el manejo de las finanzas locales de los GAD’s, que tiene un impacto directo en la sostenibilidad del sistema económico a nivel nacional.

¹ República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, artículos 238 y 272.

² Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010, artículos 54 y 55.



Adicionalmente, la autonomía financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados debe interpretarse de forma sistemática con los principios de unidad del Estado, coordinación y corresponsabilidad, complementariedad, subsidiariedad y solidaridad interterritorial, así como con el deber de asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la eficacia del gasto público nacional. En esa medida, se requiere que se establezcan reglas generales de disciplina y priorización del gasto cuando las mismas se orienten a garantizar derechos, cerrar brechas de servicios básicos y evitar que la rigidez del gasto corriente comprometa objetivos de política fiscal y estabilidad macroeconómica.³

En este contexto, el manejo fiscal de los presupuesto de los GAD's ha demostrado una tendencia decreciente en el destino de recursos al concepto de inversión para infraestructura para subsanar las necesidades de la población local. Por ejemplo, en 2024, se tiene que en promedio la inversión en obras y servicios básicos de los GAD's representó menos del 39 % del presupuesto total.⁴ Esta expansión del gasto corriente en concreto con el rubro de masa salarial administrativa ha desplazado sistemáticamente los recursos destinados por los GAD's a la inversión pública, generando un escenario de "falta de incentivos" donde la autonomía financiera se utiliza para sostener estructuras burocráticas y muy extensas en lugar de cerrar brechas de servicios básicos y generar infraestructura al servicio de la población local. El análisis de la serie de datos fiscales comprendida entre los ejercicios fiscales de 2015 y 2023 revela una gran crisis de gestión presupuestaria sin precedentes. Los indicadores de ejecución presupuestaria evidencian una brecha estructural entre los recursos planificados y los efectivamente invertidos en obra pública, con tasas de devengado que han oscilado peligrosamente entre el 35,42% y el 53,55% conforme se puede evidenciar en la gráfica a continuación:⁵

³ La Constitución de la República del Ecuador, reconoce a los Gobiernos Autónomos Descentralizados facultades legislativas y ejecutivas para el ejercicio de sus competencias, sin que ello implique el ejercicio de potestades estatales de carácter soberano o propias del Gobierno Central. En este sentido, tanto la Constitución como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), conciben la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD's como plenamente compatible con el carácter unitario del Estado. En consecuencia, el Proyecto de Ley calificado de Urgente en Materia Económica, establece un marco general para el ejercicio de competencias tanto del Gobierno Central como de los GAD's, fijando reglas, principios e instrumentos dentro del sistema nacional, que permiten un ejercicio integrado, armónico, coordinado y complementario de dichas competencias.

⁴ Cámara de Industrias y Producción (CIP), Pág. 2.

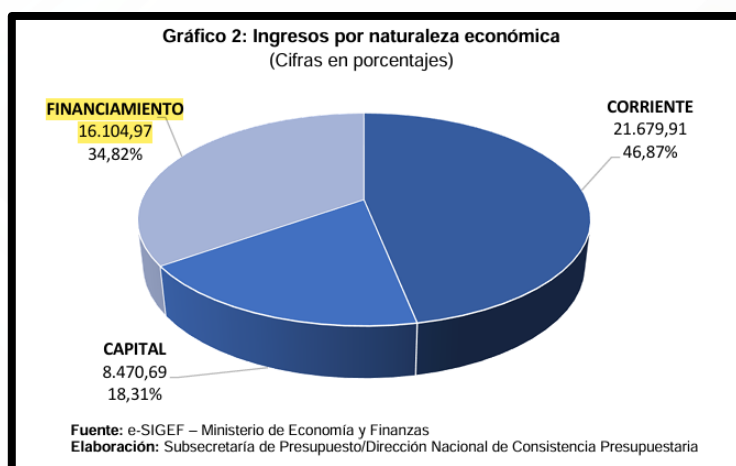
⁵ Idrobo Ocampo, L. M., Muñoz Bravo, R. E., Quiñonez Chamba, J. L., & Muyulema Allaica, J. C. (2025). *Análisis Comparativo de la Calidad del Gasto en Obra Pública en los GAD de Ecuador por Niveles de Gobierno*. Arandu UTIC, 12(1), 1467-1484. <https://doi.org/10.69639/arandu.v12i1.689>. pág. 1476



Tabla 1
Variación de ejecución presupuestaria anual en obra pública de los GAD

Año	Codificado	Devengado	Valores por devengar	Ejecución presupuestaria
2015	3,396,501,388.61	1,591,952,427.84	1,804,548,960.77	46.87%
2016	3,583,926,802.74	1,697,982,201.85	1,885,944,600.89	47.38%
2017	3,826,925,621.17	1,985,787,377.74	1,841,138,243.43	51.89%
2018	4,551,602,911.35	2,437,610,591.07	2,113,992,320.28	53.55%
2019	3,726,322,960.79	1,894,248,576.99	1,832,074,383.80	50.83%
2020	2,955,920,995.80	1,174,392,623.81	1,781,528,371.99	39.73%
2021	3,195,937,518.81	1,237,688,743.08	1,958,248,775.73	38.73%
2022	4,164,070,131.37	1,474,968,058.46	2,689,102,072.91	35.42%
2023	3,308,138,785.28	1,402,309,016.84	1,905,829,768.44	42.39%

Esta creciente realidad contrastada con la situación económica adversa que atraviesa el Ecuador para el ejercicio fiscal 2026 hace indispensable que se aplique una medida que permita generar congruencia entre el gasto corriente de los GAD's con la situación fiscal del estado. El país enfrenta un volumen de gasto que obliga constantemente a la búsqueda de financiamiento externo, por cifras que ascienden en la actualidad a más de USD 16.055 millones.⁶ No es viable sostener un modelo en el cual el Estado Central sostiene transferencias aplicando el Modelo de Equidad Territorial (MET) si estas no se traducen de forma verificable en bienestar material para los ciudadanos.



Frente a este escenario, resulta necesario reformar el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para introducir reglas fiscales claras en materia de asignación prioritaria que

⁶ Ministerio de Economía y Finanzas, *Anexo 2: Justificativo de Ingresos y Egresos de la Proforma Presupuestaria 2026*, [Anexo-2.-Justificativo-ingresos-y-egresos.pdf](#) página 12.

permitan garantizar que los recursos sean trasladados de forma responsable hacia el bienestar de los ciudadanos. La presente propuesta establece que al menos el 70% del presupuesto de los GAD's debe destinarse obligatoriamente en gasto no permanente de inversión y mantenimiento.⁷ Con ello, se busca garantizar que los recursos públicos se enfoquen en la infraestructura esencial que la ciudadanía demanda, limitando el gasto corriente y eliminando las distorsiones que actualmente debilitan el sistema económico y social del Ecuador, pero siempre en el marco del respeto a la autonomía constitucional contemplada para los GAD's.

En términos teleológicos, la reforma persigue que cada dólar transferido a los Gobiernos Autónomos Descentralizados se traduzca en resultados verificables para la ciudadanía como por ejemplo agua potable, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, infraestructura, vialidad urbana, entre otros. La regla de asignación mínima prioritaria no restringe la autonomía en el manejo presupuestario de los GAD's como fin, sino que la encauza hacia su finalidad constitucional de garantizar derechos y equidad territorial mediante inversión pública efectiva, respetando dicha autonomía.

5.2. Sobre el Carácter de Urgencia en Materia Económica 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:

El proyecto de ley ha sido calificado por la Presidencia de la República como urgente en materia económica, de conformidad con el primer inciso del artículo 140⁸ de la Constitución de la República del Ecuador, en la que establece:

“Art. 140.- La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.”(...).

⁷ Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al COOTAD, Artículo 3 (Incorpórese el Art. 198.1).

⁸ República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 140.



Esta atribución constitucional se justifica cuando el contenido del proyecto de ley se refiera a;

- i) **Aspectos sustantivos de la política económica;** y
- ii) Su trámite expedito resultare necesario para **garantizar el equilibrio de las finanzas públicas o enfrentar una situación económica adversa.**

En tanto y para dar cumplimiento fiel a lo que la ley establece, se procederá a analizar los aspectos previamente descritos. Mientras que el numeral 5 del artículo 261⁹ y 135¹⁰ de la Constitución de la República del Ecuador establecen que:

“Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.” Y

“Art. 135.- Sólo 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.”.

Lo cual implica la responsabilidad de preservar la estabilidad macroeconómica, garantizar la estabilidad de las finanzas públicas y orientar el uso de los recursos hacia fines de interés nacional. Esto incluye la capacidad del Poder Ejecutivo de adoptar decisiones urgentes cuando la sostenibilidad del Estado y la provisión de servicios públicos esenciales se vean amenazadas en contextos de crisis, ya sea por choques fiscales, emergencias o, como en el presente caso, por la ineficiencia estructural del gasto subnacional y la rigidez del gasto corriente de los gobiernos locales.

En este contexto la Corte Constitucional, a través de su Dictamen No. 1-23-UE/23 en el párrafo 79¹¹, estableció que:

⁹ República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 261.

¹⁰ República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. Artículo 135.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, *Dictamen 1-23-UE/23 párrafo 79*, Quito, 16 de junio de 2023. https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUUnLCBldWlkOi_djNDU1NTlhYi1lZDYyLTQ2NGMtOTdmMy1mYTRmMDdiODhkNTQucGRmJ30=



“(...) Una norma con carácter de urgencia económica debe responder a circunstancias que, plausiblemente, requieran de una respuesta inmediata (...)”.

En relación a la verificación de estas circunstancias que requieren una respuesta inmediata, el procedimiento previsto en el artículo 140 solo puede aplicarse en contextos de necesidad económica real, en los que una demora legislativa pondría en riesgo la estabilidad del Estado y el equilibrio de sus finanzas públicas.

Concordantemente con lo anterior, la Corte Constitucional, en la Sentencia Nro. 51-25-IN/25¹², desarrolla de manera más detallada los requisitos que debe cumplir un proyecto para ser considerado *“de urgencia en materia económica”*. En el párrafo 121 de dicha sentencia, el Tribunal sostuvo que:

“ 121. Sobre lo que debe considerarse materia económica, el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (“LOFL”) delimita de manera precisa el ámbito de aplicación de este procedimiento excepcional. Conforme a esa disposición, los proyectos de ley calificados como urgentes en materia económica deben: referirse a aspectos sustantivos de la política económica, y requerir de un trámite expedito para garantizar el equilibrio de las finanzas públicas o enfrentar una situación económica adversa. En consecuencia, para que la materia sea económica, es indispensable la concurrencia de ambos requisitos”.

De esta forma, el control de procedencia de la urgencia económica exige verificar de manera conjunta la existencia de los siguientes requisitos: **(i)** que el contenido se refiera a aspectos sustantivos de la política económica; y, **(ii)** que el trámite expedito sea necesario para garantizar el equilibrio de las finanzas públicas o enfrentar una situación económica adversa. En el presente caso, ambos elementos concurren, pues la propuesta introduce una regla fiscal de priorización del gasto subnacional (impacto directo en la política fiscal) y responde a restricciones objetivas del Presupuesto General del Estado 2026, que exigen racionalidad y eficiencia del gasto público consolidado. En conclusión, la verificación de estos requisitos encuadran al proyecto de ley

¹² Corte Constitucional del Ecuador, *Sentencia No. 51-25-IN/25* (Quito, 26 de septiembre de 2025). https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUUnLCBldWlkOicyNzU4MjA4Zi0yMzQxLTQyYjgtOTkZC1kNzNkM2ZjNjRiMTEucGRmJ30=

dentro de los preceptos jurídicos contemplados por el ordenamiento jurídico ecuatoriano para estos supuestos.

i) Aspectos sustantivos de la política económica

El proyecto se fundamenta en que sus disposiciones versan sobre los objetivos generales de la política económica y fiscal definidos en los artículos 284 y 285 de la Constitución.

- **Sostenibilidad y Equilibrio Fiscal:** La reforma introduce reglas fiscales de sostenibilidad y racionalidad del gasto para preservar la disponibilidad presupuestaria destinada a inversión y servicios públicos. Busca corregir la rigidez estructural del gasto corriente (especialmente en rubros como la contratación de personal, que superó el 34% en 2024), lo cual afecta la estabilidad macroeconómica y el equilibrio de las finanzas públicas consolidadas.
- **Financiamiento de Servicios Públicos:** Se alinea con el objetivo específico de la política fiscal de financiar servicios, inversión y bienes públicos. La ley establece una Regla de Asignación Mínima Prioritaria, obligando a los GAD's a destinar al menos el 70% de su presupuesto institucional a inversión, mantenimiento y reposición de infraestructura.
- **Gestión de Recursos Públicos:** Propone un marco normativo para que la autonomía financiera se traduzca en resultados materiales verificables, utilizando el Clasificador Presupuestario como herramienta técnica de control.

ii) Necesidad del trámite expedito (Equilibrio y situación adversa)

En esa misma línea el proyecto de ley desarrolla el argumento de la urgencia económica y la necesidad se fundamenta en los siguientes factores críticos inmediatos:

- **Situación Económica Adversa:** Se identifica un contexto de restricciones fiscales severas, con una necesidad de financiamiento



cercana a los USD 16.104,97 millones en el Presupuesto General del Estado 2026 y un desequilibrio fiscal importante.¹³

- **Vulnerabilidad ante Shocks Externos:** La rigidez del gasto subnacional reduce la capacidad del Estado para ajustar el presupuesto ante variaciones en los precios de materias primas (petróleo) o deterioros del entorno internacional, amplificando la inestabilidad macroeconómica.
- **Incentivos Perversos y Riesgo Moral:** El trámite urgente busca corregir fallas de incentivos donde las autoridades locales expanden el gasto corriente trasladando los costos de la ineficiencia al sector público central, lo que eleva el riesgo de desequilibrios acumulados.

Costo de la Subinversión: Se justifica la urgencia para detener el deterioro de los servicios básicos (agua, saneamiento, vialidad). La subinversión actual encarece el gasto futuro y frena la productividad y competitividad territorial, y afecta derechos de los ciudadanos.

5.3. En cuanto a la Unidad de la Materia del Proyecto de Ley Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

El principio de unidad de materia, consagrado en el artículo 136 de la Constitución de la República, dispone que:

“Art. 136.- Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.”¹⁴

Es así que se constituye como una garantía constitucional de transparencia, coherencia y deliberación democrática, orientada a impedir una dispersión

¹³ Ministerio de Economía y Finanzas, *Anexo 2: Justificativo de Ingresos y Egresos de la Proforma Presupuestaria 2026*, página 12. [Anexo-2.-Justificativo-ingresos-y-egresos.pdf](#)

¹⁴ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, Artículo 136.



normativa y a garantizar que las leyes respondan a una finalidad única y claramente identificable como es el caso del presente Proyecto de Ley.

Asimismo, la Corte Constitucional en la sentencia No. 51-25-IN/25¹⁵, ha precisado que la unidad de materia protege el principio de democracia deliberativa, porque permite que el debate legislativo se concentre en una materia delimitada y coherente. En esta misma línea, concordantemente con la Constitución de la República del Ecuador, el artículo 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), establece que:

“Art. 116.- Unidad de materia.- El control formal de constitucionalidad comprenderá la verificación de la unidad de materia, para lo cual la Corte Constitucional verificará, entre otras cosas, que:

1. Todas las disposiciones de una ley se refieran a una sola materia, por lo que debe existir entre todas ellas una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático;

2. La totalidad del contenido del proyecto corresponda con su título;

3. Para determinar la conexidad entre las disposiciones legales, la Corte Constitucional deberá tener en cuenta la exposición de motivos y las variaciones entre los textos originales y los definitivos, entre otros.”

En aplicación del control formal, la conexidad exigida para la unidad de materia se verifica mediante un test con los siguientes elementos: **(a)** correspondencia entre el título y el contenido; **(b)** relación temática directa entre todas las disposiciones; **(c)** finalidad común (teleología) identificable; y **(d)** coherencia sistemática con el cuerpo normativo reformado. La exposición de motivos y el alcance de la reforma constituyen parámetros interpretativos esenciales para confirmar dicha conexidad y evitar disposiciones intrusas.

La unidad de materia se concreta en la exigencia de una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente de carácter temático, teleológico o sistemático; manifestandose de la siguiente manera:

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. (2025). Sentencia No. 51-25-IN/25 y acumulados. Quito, D. M., 26 de septiembre de 2025.
https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNblDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlKOicyNzU4MjA4Zi0yMzQxLTQyYjgtOThkZC1kNzNkM2ZjNjRiMTEucGRmJ30=

- i. Conexidad Temática:** El proyecto se circunscribe exclusivamente a la reforma del régimen financiero y presupuestario de los Gobiernos Autónomos Descentralizados contenido en el COOTAD. El eje rector de todas sus disposiciones es la sostenibilidad y eficacia del gasto, regulando específicamente la asignación de recursos para inversión frente al gasto corriente.¹⁶ No existen disposiciones que regulen materias distintas a la administración de los recursos públicos locales.
- ii. Conexidad Teleológica:** Todas las normas propuestas persiguen un fin único y compartido: corregir el "*mal diseño del gasto*"¹⁷ y asegurar la "*asignación prioritaria de presupuesto en obras públicas y servicios*". La finalidad central es que los recursos transferidos se traduzcan de manera verificable en bienestar material para la ciudadanía, específicamente en áreas de agua potable, saneamiento y vialidad.¹⁸
- iii. Conexidad Sistemática:** El proyecto mantiene una estructura orgánica coherente al modificar de manera directa y puntual los artículos 192, 198 e incorporar el 198.1 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).¹⁹ Asimismo, se armoniza con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) al utilizar definiciones técnicas y atribuciones del ente rector de las finanzas públicas para el dictamen e impacto de los recursos públicos.²⁰

Bajo estos parámetros, el presente 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 cumple con el requisito de Unidad de Materia conforme lo establece la normativa aplicable en la materia. En primer lugar, existe conexidad temática, ya que el espíritu del Proyecto de Ley se refiere a un mismo objeto jurídico: la asignación prioritaria del presupuesto de los GAD's para obras y servicios públicos. Esto se logra mediante la creación de reglas de

¹⁶ Presidencia de la República, *Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al COOTAD para la Sostenibilidad y Eficiencia del Gasto*, enero 2026, página 1 (Título y Objeto).

¹⁷ Ministerio de Economía y Finanzas, *Reforma al COOTAD: Hacia una Gestión del Gasto de los GAD más Eficiente y Sostenible*, septiembre 2025, página 14. <https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:US:8a9017d3-f0b2-46fc-984a-2bca1cb349b4>

¹⁸ *Ibid.*, página 4. <https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:US:8a9017d3-f0b2-46fc-984a-2bca1cb349b4>

¹⁹ Presidencia de la República, *Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al COOTAD*, enero 2026, páginas 30-31 (Sección de Reformas).

²⁰ Ministerio de Economía y Finanzas, *Ibid.*, página 3 (Referencia al Art. 74 numeral 15 del COPLAFIP). <https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:US:8a9017d3-f0b2-46fc-984a-2bca1cb349b4>



sostenibilidad, racionalidad y trazabilidad del gasto que aseguran la disponibilidad de recursos para inversión, mantenimiento y reposición de infraestructura vinculada a las competencias exclusivas de los gobiernos locales.

En segundo lugar, se verifica conexidad teleológica, porque la finalidad de la ley es:

- a) Garantizar la inversión pública: Asegurar que el presupuesto institucional se traduzca efectivamente en bienes, obras y servicios públicos esenciales.
- b) Establecer reglas de asignación mínima: Implementar el umbral del 70% para gastos de inversión y mantenimiento, limitando la expansión desproporcionada del gasto corriente.
- c) Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas: Incorporar mecanismos técnicos y estándares de verificación presupuestaria alineados al Clasificador Presupuestario.

Asegurando la sostenibilidad de las finanzas públicas y la prestación efectiva de servicios en todo el territorio nacional. Incluso las disposiciones que reforman la participación de los GAD's en los ingresos del Estado mantienen esa coherencia, ya que operan como un instrumento necesario para condicionar la entrega de recursos al cumplimiento de la Regla de Asignación Mínima Prioritaria prevista en el cuerpo principal del proyecto.

De esta manera, la Ley propuesta no rompe la coherencia del ordenamiento jurídico, sino que lo complementa funcionalmente, integrándose armónicamente al régimen del COOTAD y al Sistema Nacional de Finanzas Públicas como un instrumento económico legítimo para garantizar la eficiencia del gasto y el desarrollo territorial equilibrado del Estado ecuatoriano.

5.4. Razonabilidad, proporcionalidad y respeto a la autonomía financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) y Seguridad Jurídica:

La regla de asignación mínima prioritaria del 70% constituye una medida legislativa de racionalidad y eficiencia del gasto público subnacional, orientada

a asegurar inversión y mantenimiento de infraestructura vinculada a competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Desde el enfoque de proporcionalidad legislativa, la medida es idónea porque corrige la desviación estructural del gasto hacia rubros permanentes que reducen inversión en servicios básicos. Es necesaria porque mecanismos alternativos de mera recomendación o control ex post han demostrado no revertir la brecha histórica entre planificación y ejecución de inversión; y es proporcional en sentido estricto, porque mantiene un margen operativo (30%) para gasto corriente y gestión institucional, evitando el vaciamiento de la autonomía financiera.

Este entendimiento es concordante con la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En la sentencia No. 76-20-IN/24, el Tribunal precisó en el párrafo 103: *“La autonomía no puede ser entendida de manera absoluta, y por lo tanto la existencia de determinados controles o medidas correctivas no es, en principio, incompatible con la autonomía reconocida en la Constitución.”*²¹, sino que debe ejercerse de forma responsable y en armonía con el orden constitucional.

En particular, la Corte sostuvo que: *“La autonomía financiera se refleja en la posibilidad de manejar sus recursos de manera directa predecible, oportuna y automática, así como en la capacidad de generarlos y administrarlos, según corresponde”*²². (Corte Constitucional del Ecuador, 2024, Sentencia No. 76-20-IN/24, párr. 69).

En esta medida, la regla de asignación mínima prioritaria prevista en el presente Proyecto de Ley no configura una intervención arbitraria o inconsulta, asegurar la inversión pública efectiva y preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas, manteniendo íntegro el núcleo esencial de la autonomía financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador. (2024). Sentencia No. 76-20-IN y acumulados (párr. 69). 13 de junio de 2024.

https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJYXWZXRhJoidHJhbWl0ZSIsInV1aWQiOiIyZGY5ZjFmYy0wOGI0LTQ0OWYtOTBjMi0zOGRiY2ZiMjliMGUucGRmln0=

²² Ibid., (párr. 103). 13 de junio de 2024.

https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJYXWZXRhJoidHJhbWl0ZSIsInV1aWQiOiIyZGY5ZjFmYy0wOGI0LTQ0OWYtOTBjMi0zOGRiY2ZiMjliMGUucGRmln0=



Por consecuencia, la reforma no elimina ni sustituye la capacidad de decisión de los GAD's de con quien contratar, sino que establece un estándar mínimo de priorización del gasto acorde con la finalidad constitucional de la descentralización y con la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En lo relativo a la seguridad jurídica, el proyecto establece una regla clara, verificable y susceptible de control técnico sobre la composición del gasto institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La definición del umbral mínimo de asignación para inversión y mantenimiento reduce discrecionalidad, evita ambigüedad interpretativa y mejora la previsibilidad de la política fiscal territorial.

En cuanto a la viabilidad institucional, la propuesta se articula con instrumentos ya existentes del Sistema Nacional de Finanzas Públicas y del Clasificador Presupuestario, por lo que no requiere creación de nuevas entidades ni genera cargas administrativas imposibles. Su implementación es inmediata en el marco jurídico vigente, permitiendo seguimiento, control y rendición de cuentas sobre el uso de transferencias del Estado en relación con resultados materiales en servicios básicos.

Finalmente, el impacto normativo es consistente con los objetivos de sostenibilidad fiscal, eficiencia del gasto público y cierre de brechas territoriales, contribuyendo al fortalecimiento del Estado constitucional de derechos y justicia mediante inversión efectiva, en ese modo 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 se presenta ante una respuesta jurídicamente legítima, constitucionalmente coherente y económicamente necesaria frente a una distorsión estructural del gasto público subnacional que ha comprometido la inversión, la prestación de servicios básicos y estabilidad fiscal del Estado. La reforma no debilita la autonomía de los Gad's, sino que la reorienta hacia su finalidad constitucional de garantizar derechos, promover el desarrollo territorial equilibrado y traducir los recursos públicos en bienestar material verificable para la ciudadanía bajo criterios de razonabilidad, proporcionalidad,

unidad de materia y urgencia económica debidamente acreditada, la cual fortalece la gobernanza fiscal, corrige fallas y consolida un modelo de descentralización responsable, armónico y solidario.

6. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

La Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, pone en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional el Informe para Segundo Debate 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”**, el mismo que fue conocido, debatido y aprobado en la Sesión 125-2025-2027 de 17 de febrero de 2026.

7. RESOLUCIÓN Y DETALLE DE LA VOTACIÓN DEL INFORME

Por las motivaciones constitucionales y legales expuestas en el presente informe, así como las señaladas en las sesiones realizadas por la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, RESUELVE aprobar el presente Informe para Segundo Debate 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”**, calificada como urgente en materia económica, con SEIS (6) votos a favor, DOS (2) en contra, UNA (1) abstenciones, CERO (0) blancos de las y los asambleístas presentes.

8. ASAMBLEÍSTA PONENTE

El asambleísta ponente del presente Proyecto de Ley y del Presente Informe es la asambleísta Valentina Centeno Arteaga, Presidenta de la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa.



9. NOMBRE Y FIRMA DE LOS ASAMBLEÍSTAS QUE SUSCRIBEN EL INFORME:

Las señoras y los señores asambleístas que suscriben el presente informe para primer debate 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:

As. Valentina Centeno Arteaga
PRESIDENTA

As. Alejandro Lara Pérez
MIEMBRO

As. Álex Morán Galarza
MIEMBRO

As. Wilson Lozano Chávez
MIEMBRO

As. David Arias Montalvo
MIEMBRO

As. Diego Salas Barriga
MIEMBRO

As. Sergio Peña Veloz
MIEMBRO

As. Mabel Méndez Rojas
MIEMBRO

As. Steven Ordóñez Bravo
MIEMBRO

As. Evelyn Pico Meza
MIEMBRO



10. CERTIFICACION

COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DEL DESARROLLO
ECONÓMICO, PRODUCTIVO Y LA MICROEMPRESA

En mi calidad de Secretaria Relatora de la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa.

C E R T I F I C O:

Que el presente Informe para Segundo Debate 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, iniciativa del señor Daniel Noboa Azín, Presidente Constitucional del Ecuador fue aprobado en la Sesión No. 125-2025-2027 el 17 de febrero de 2026, en el pleno de la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, con la votación de las y los siguientes Asambleístas: Alejandro Lara Pérez; Alex Morán Galarza; Wilson Lozano Chávez; David Arias Montalvo; Diego Salas Barriga; Sergio Peña Veloz; Mabel Méndez Rojas; Evelyn Pico Meza; y Valentina Centeno Arteaga con la siguiente votación: **AFIRMATIVO:SEIS (6). EN CONTRA: DOS (2). ABSTENCIÓN: UNO (1) BLANCO: CERO (0) ASAMBLEÍSTAS AUSENTES EN LA VOTACIÓN: UNO**

No.	Asambleísta	Afirmativo	En Contra	Abstención	Blanco
1	Lara Pérez Lenin Alejandro	X			
2	Morán Galarza Alex Steven	X			
3	Lozano Chávez Wilson	X			
4	Árias Montalvo Jesús David			X	
5	Salas Barriga Diego Enrique		X		
6	Peña Veloz Sergio Jesús	X			
7	Méndez Rojas Mabel Fernanda		X		



8	Ordóñez Bravo Steven Leonardo	-	-	-	-
9	Pico Meza Evelyn	X			
10	Centeno Arteaga Valentina	X			
	Total	6	2	1	

D.M. Quito, 17 de febrero de 2026

Atentamente,

Ab. Andrea Poveda Camacho
SECRETARIA RELATORA

11. TEXTO DE LA LEY

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

ÍNDICE

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes del problema y necesidad social	32
1.1. Obligaciones exclusivas de los GAD en la provisión de bienes y servicios	35
públicos.....	35
2. Justificación de la urgencia económica del proyecto de ley	39
2.1. Problema público: rigidez del gasto corriente y desplazamiento de la	41
inversión	41
2.2. Efectos económicos y sociales de la subinversión en bienes y servicios	44

Públicos	44
2.3. Contexto macrofiscal, vulnerabilidad a shocks externos y urgencia	46
económica	46
2.4. Incentivos fiscales perversos y riesgo moral	48
2.5. Conclusión: idoneidad, necesidad y proporcionalidad	49
3. Justificación de la unidad de materia	50
4. Razones por las que no puede modificarse la situación existente mediante	54
las leyes en vigencia	54
5. Características de la norma	55
6. Objetivos y fines propuestos con la nueva ley	55
7. Análisis y valoración técnica de factores económicos y sociales	56
8. Potenciales impactos del proyecto de ley	56
9. Proyecto de ley urgente económica	57

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA Y NECESIDAD SOCIAL²³

Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social y democrático, organizado en forma de república y gobernado de manera descentralizada.²⁴ Este modelo no es meramente declarativo: expresa una opción constitucional orientada a la distribución equilibrada del poder, la corresponsabilidad territorial y la cercanía del Estado con la ciudadanía.

En ese sentido, la Constitución impone como deber primordial del Estado la promoción del desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio nacional, a través del fortalecimiento efectivo de las autonomías y del proceso de

²³ El presente proyecto de ley cumple con los requisitos establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, así como en la Resolución CAL-2019-2021-419.

²⁴ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre 2008, artículo 1.



descentralización,²⁵ como herramientas indispensables para garantizar la cohesión social, la eficiencia en la gestión pública y el ejercicio real de los derechos en cada uno de los niveles de gobierno. Así, la descentralización de la gestión estatal consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, junto con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante, "**GAD**").²⁶

En línea con lo anterior, el ordenamiento jurídico establece como finalidades del modelo de descentralización el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado de todo el territorio nacional, con el objeto de garantizar el Buen Vivir, la equidad interterritorial y niveles similares de calidad de vida para todos los sectores de la población.²⁷ Este diseño constitucional reconoce que el desarrollo nacional y la garantía efectiva de los derechos no dependen exclusivamente del Gobierno Central, sino de una distribución de competencias entre el Estado Central y los distintos niveles de gobierno, cuyo ejercicio exige una acción pública coordinada, territorializada, cercana a la ciudadanía y acorde con las realidades locales.

En esta línea, el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029 establece que:

La participación de actores del Gobierno Central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), y los Consejos Nacionales para la Igualdad, permite articular e integrar visiones complementarias provenientes de distintos niveles de gobierno y enfoques de gestión pública. Esta articulación favorece la comprensión integral de las problemáticas, necesidades y posibles soluciones tanto a nivel nacional como territorial, incorporando las diversas realidades sociales, económicas y culturales y geográficas del país.²⁸

²⁵ *Ibid.*, artículo 3, numeral 6.

²⁶ Código orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 20210, última actualización de 3 de 2025, artículo 105.

²⁷ *Ibid.*, artículo 106.

²⁸ Plan Nacional de Desarrollo "ECUADOR NO SE DETIENE" 2025-2029, pág. 24-25.

En este marco, los GAD gozan de autonomía política, administrativa y financiera para ejercer competencias exclusivas y concurrentes que inciden directamente en la calidad de vida de la población, como la planificación territorial, la provisión de servicios públicos, la ejecución de obra pública y la gestión ambiental, entre otras. Dicha autonomía busca fortalecer la gestión local y promover el desarrollo territorial, acercando la acción pública a las necesidades reales de la ciudadanía. En ese sentido, el gasto público de los GAD constituye un instrumento esencial para materializar derechos, cumplir los objetivos del régimen de desarrollo y avanzar hacia el Buen Vivir.

La forma en que los gobiernos locales priorizan y ejecutan sus recursos presupuestarios permite evaluar el impacto efectivo del proceso de descentralización. Por ello, el presupuesto subnacional no puede concebirse únicamente como una herramienta de administración financiera, sino como un mecanismo de transformación social orientado a la reducción de desigualdades territoriales y al goce efectivo de derechos, mediante la inversión en infraestructura, servicios públicos de calidad y programas sociales.

Pese a lo anterior, la ejecución presupuestaria de los GAD ha evidenciado desafíos estructurales, particularmente por el destino del gasto corriente y la limitada capacidad de inversión. Esto ha generado una brecha entre los fines constitucionales de la descentralización y los resultados efectivos del gasto público local. Por eso, resulta necesario fortalecer el marco normativo que regula la composición y sostenibilidad del gasto público subnacional, a fin de garantizar que la autonomía de los GAD se ejerza de manera responsable, eficiente y orientada al cumplimiento de sus fines constitucionales,²⁹ en beneficio directo de la ciudadanía y del desarrollo territorial equilibrado.

²⁹ Constitución de la República del Ecuador, artículo 238.

1.1. Obligaciones exclusivas de los GAD en la provisión de bienes y servicios

públicos.

El Capítulo Cuarto del Título V de la Constitución estructuró un régimen de organización territorial descentralizada en el que se distribuyen competencias exclusivas entre los distintos niveles de gobierno en función de su ámbito territorial.³⁰ Este sistema descentralizado no se concibió como una distribución neutra de atribuciones, sino como un mecanismo para asegurar que los recursos públicos y la gestión estatal se dirijan, de forma prioritaria, a la provisión de servicios básicos e infraestructura esencial.³¹

Las actas de la Asamblea Constituyente revelan que la intención del constituyente fue evitar que la asignación presupuestaria a otros niveles de gobierno se concentre en actividades "vitrina" o actividades de entretenimiento, cuando persisten necesidades urgentes de servicios públicos. De ahí que, en el debate sobre el Sistema Nacional de Planificación, se advirtió que el nuevo modelo de descentralización debe evitar que se prioricen obras suntuarias "sin haberse hecho primero las obras de infraestructura, agua potable y alcantarillado".³²

El constituyente reconoció que los gobiernos locales son los llamados a atender las necesidades concretas del territorio, especialmente aquellas que, por su escala y dispersión, no pueden abordarse de manera eficaz desde el Estado Central. En este sentido, advirtió que el abandono de parroquias y comunidades se manifiesta en carencias básicas como "agua potable, alcantarillado, caminos vecinales", las cuales deben ser atendidas "a través de los gobiernos locales".³³

Igualmente, el constituyente advirtió la necesidad de incorporar mecanismos normativos verificables, que aseguren que los recursos asignados efectivamente

³⁰ Denominado "Organización Territorial del Estado".

³¹ Constitución de la República del Ecuador, artículos 238-241 y 260-267.

³² Acta No. 044 de la Asamblea Nacional Constituyente

³³ Acta No. 016 de la Asamblea Nacional Constituyente.

lleguen a su destino. Por ejemplo, en el acta No. 061-A, se señaló que, en muchos casos se han entregado recursos para atender carencias estructurales, pero no se ha asumido correctamente las competencias necesarias para solventarlas.

Finalmente, el constituyente enfatizó en que el nuevo modelo debía "amarrar el plan al Presupuesto" y a su ejecución, destacando que "no se puede hacer cosas que estén por fuera de estos objetivos de desarrollo" ³⁴ y que el régimen descentralizado pretendía "acabar con la discrecionalidad en la asignación de recursos [...]todo ello con el propósito de promover un nuevo sistema de gobiernos que, finalmente impacten la realidad, provocando un mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos", ³⁵

Entonces, **la intención del constituyente fue clara: que los recursos y capacidades transferidos a los gobiernos autónomos descentralizados se justifiquen por su aptitud para ejecutar obra física y sostener servicios públicos cercanos a los ciudadanos, mientras el Gobierno Central se concentra en políticas generales.** De ahí que, el constituyente debatió de manera expresa qué competencias debían asignarse a cada nivel de gobierno con base en un criterio territorial, bajo la premisa de que dicha distribución no podía ser arbitraria, sino que debía responder a una lógica de especialización destinada a erradicar la duplicidad de funciones y garantizar la atención de necesidades básicas.³⁶

Como consecuencia de la deliberación descrita, el constituyente de Montecristi implementó el sistema de competencias del Capítulo IV de la Constitución, ya antes referido. En ese marco, las competencias exclusivas asignadas a cada nivel de gobierno se tradujeron en obligaciones concretas y verificables de los gobiernos autónomos descentralizados en la provisión de bienes, obras y servicios públicos dentro de su ámbito territorial.³⁷

³⁴ Ibidem

³⁵ Acta No. 061 de la Asamblea Nacional Constituyente.

³⁶ Acta No. 061-A de la Asamblea Nacional Constituyente.

³⁷ Constitución de la República del Ecuador, artículos 263-267.

En el diseño constitucional de competencias, los GAD asumen obligaciones materiales directamente vinculadas a la provisión de bienes, obras y servicios públicos. Así, los **GAD provinciales** deben, entre otras funciones, planificar y mantener el sistema vial provincial, ejecutar obras en cuencas y microcuencas, ejercer la gestión ambiental provincial y planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego, además de fomentar actividades productivas.³⁸

Por su parte, los **GAD municipales** tienen la obligación de prestar servicios públicos esenciales como agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y saneamiento ambiental; así como planificar, construir y mantener la vialidad urbana y regular el tránsito y transporte, debiendo además coordinar estas

12 Ibidem. 13 Acta No. 061 de la Asamblea Nacional Constituyente. 14 Acta No. 061-A de la Asamblea Nacional Constituyente. 15 Constitución de la República del Ecuador, artículos 263-267. 16 Constitución de la República del Ecuador, artículo 263 y COOTAD, artículo 42

competencias -en especial en agua potable y saneamiento- con los gobiernos parroquiales rurales y las organizaciones comunitarias.³⁹ Finalmente, los **GAD parroquiales rurales** son responsables de planificar, construir y mantener infraestructura física, equipamientos y espacios públicos parroquiales, así como la vialidad rural y los servicios públicos que les sean delegados o descentralizados.⁴⁰

Estas competencias exclusivas se insertan, además, en el mandato constitucional conforme al cual la provisión de servicios públicos constituye una obligación del Estado en su conjunto y debe sujetarse a estándares de obligatoriedad, eficiencia, continuidad, accesibilidad y calidad.⁴¹ En consecuencia, el financiamiento adecuado de la inversión, el mantenimiento y la reposición de infraestructura y servicios públicos constituye una condición mínima para la garantía de derechos, la salud pública y el desarrollo

³⁸ Constitución de la República del Ecuador, artículo 263 y COOTAD, artículo 42.

³⁹ Constitución de la República del Ecuador, artículo 264 y COOTAD, artículos 55 y 137.

⁴⁰ Constitución de la República del Ecuador, artículo 267 y COOTAD, artículo 65.

⁴¹ Constitución de la República del Ecuador, artículo 314

territorial.

En particular, servicios como el agua potable y el saneamiento adquieren una relevancia central, pues su interrupción o deterioro genera impactos inmediatos sobre derechos fundamentales, salud pública y productividad local. Por ello, la disponibilidad sostenida de recursos para su inversión y mantenimiento resulta indispensable para que el régimen descentralizado cumpla efectivamente su finalidad material.

Este carácter obligatorio y exigible de las competencias ha sido reiterado por la Corte Constitucional, que ha señalado que la provisión de servicios públicos esenciales -especialmente en materia de agua potable y saneamiento- constituye un deber institucional ineludible, cuya inobservancia genera vulneraciones de derechos y da lugar a medidas de reparación integral y garantías de no repetición.⁴²

No obstante, 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-,⁴³ esta previsión no ha sido suficiente para garantizar que los

⁴² Ver, Corte Constitucional del Ecuador, sentencias 232-15-JP/21, 28 de julio de 2021; y 2167-21-EP/22, 18 de enero de 2022.

⁴³ COOTAD, "artículo 198.- Destino de las transferencias. - Las transferencias que efectúa el Gobierno Central a los gobiernos autónomos descentralizados podrán financiar hasta el treinta por ciento (30%) de gastos permanentes, y un mínimo del setenta por ciento (70%) de gastos no permanentes necesarios para el ejercicio de sus competencias exclusivas con base en la planificación de cada Gobierno Autónomo Descentralizado. Las transferencias provenientes del diez por ciento (10%) de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado, deberán financiar egresos no permanentes. Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, cuya transferencia por ingresos permanentes y no permanentes sea inferior a quinientos setenta salarios básicos unificados del trabajador (570 SBU), podrán destinar a gasto permanente un máximo de ciento setenta salarios básicos unificados del trabajador (170 SBU), y aquellos gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, cuya transferencia por ingresos permanentes y no permanentes, sea inferior a doscientos salarios básicos unificados del

presupuestos institucionales de los GAD se orienten prioritariamente a inversión, mantenimiento y provisión de servicios públicos.⁴⁴

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.

2. JUSTIFICACIÓN DE LA URGENCIA ECONÓMICA DEL PROYECTO DE LEY

El artículo 140 de la Constitución de la República establece que "la Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de

trabajador (200 SBU), destinar al menos el diez por ciento (10%) de dichos ingresos a gasto no permanente."

⁴⁴ *Ibid.*

ley calificados de urgente en materia económica." Además, determina que "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**".⁴⁵ Por su parte, el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa exige que los proyectos de ley calificados como urgentes en materia económica se refieran a aspectos sustantivos de la política económica para garantizar el equilibrio de las finanzas públicas o enfrentar una situación económica adversa.

En este contexto, la Corte Constitucional en la sentencia 51-25-IN/25 señaló que:

[...] Para que la materia sea económica, **es indispensable la concurrencia de ambos requisitos:**

121.1 En primer lugar, el proyecto debe versar sobre aspectos sustantivos de la política económica definidos por los artículos 284 y 285 de la Constitución. El primero establece los objetivos generales de la política económica estatal y el segundo fijan los específicos de la política fiscal, entre ellos el equilibrio de las finanzas públicas.

121.2 En segundo lugar, el trámite excepcional debe responder a la necesidad de afrontar una situación económica adversa, cuya atención inmediata justifique la reducción del procedimiento ordinario.⁴⁶

La propuesta normativa observa los parámetros establecidos en la ley, así como los criterios de la Corte Constitucional y no introduce ajustes aislados, más bien considera problemáticas estructurales del sector fiscal en materia de **GAD con efectos económicos directos y verificables sobre la estabilidad macroeconómica: a nivel presupuestario, social y externo.**

⁴⁵ Mediante Decreto Ejecutivo 277 de 31 de diciembre de 2025, el Presidente de la República decretó estado de excepción en varias provincias del país.

⁴⁶ Corte Constitucional del Ecuador, 51-25-IN/25, 26 de septiembre de 2025.

La convergencia entre el contenido material de la reforma y la situación económica que se pretende superar justifica la reducción del trámite legislativo ordinario; en contrario, **la postergación de las medidas propuestas implicaría costos económicos crecientes y riesgos fiscales adicionales para el Estado y para el aparato económico nacional** como se desarrollará en los apartados que siguen.

2.1. Problema público: rigidez del gasto corriente y desplazamiento de la inversión

Históricamente, la dinámica de las finanzas subnacionales en el Ecuador se ha caracterizado por una expansión sostenida del gasto de los GAD y por la consolidación de estructuras presupuestarias de baja flexibilidad. La literatura empírica evidencia que, desde inicios de la década de 2000, el crecimiento del gasto subnacional ha tenido efectos directos sobre la composición y la calidad del gasto público local, cuestión que ha limitado progresivamente el margen de inversión.⁴⁷

De manera ilustrativa, durante el período 2021-2024, el gasto en personal de los GAD superó de forma constante el 30% del presupuesto devengado, mostrando además una tendencia creciente: 30,72% en 2021; 31,00% en 2022; 33,79% en 2023; y 34,57% en 2024.⁴⁸ Esta evolución da cuenta de una creciente rigidez del gasto corriente, con impactos directos en la capacidad de los gobiernos locales para financiar inversión pública, mantenimiento de infraestructura y provisión sostenible de servicios públicos.

⁴⁷ Cassou, J. D. (2016). Descentralización, finanzas subnacionales y equalización fiscal en Ecuador. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Descentralizaci%C3%B3n-finanzassubnacionales-yecualizaci%C3%B3n-fiscal-en-Ecuador.pdf>

⁴⁸ 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.

La gravedad de esta tendencia es estructural. Si el rubro de "gasto en personal" por sí solo supera los umbrales de referencia, la incorporación del resto de egresos corrientes implica que la rigidez presupuestaria total es sustancialmente mayor. Por ende, se reduce de forma significativa el margen real para reasignar recursos hacia prioridades territoriales críticas.

Este fenómeno resulta particularmente relevante al contrastarlo con el diseño normativo vigente. Si bien el COOTAD incorpora reglas de orientación del destino de las transferencias y principios de correspondencia entre ingresos y egresos, la evidencia empírica demuestra que dichas disposiciones no han operado como mecanismos efectivos para contener la rigidez del gasto corriente en la práctica. Por el contrario, diversos análisis advierten que estos mandatos pueden inducir distorsiones en el registro presupuestario -como la subestimación del gasto corriente y la sobrestimación del gasto de inversión- con el fin de aparentar cumplimiento, lo que debilita la transparencia fiscal y dificulta una evaluación realista de la composición del gasto,⁴⁹ Asimismo, **los estudios sobre descentralización fiscal en el Ecuador evidencian una expansión desigual del gasto subnacional, concentrada en varios casos en rubros de gasto corriente y compromisos de baja flexibilidad,** ⁵⁰lo que refuerza la necesidad urgente de reglas más operativas y verificables.

Desde una perspectiva macroeconómica, la rigidez del gasto corriente subnacional no es neutral. La acumulación de presupuestos locales con alta proporción de gasto rígido reduce la capacidad del sector público consolidado para reasignar recursos con oportunidad, afecta la eficiencia asignativa del gasto y debilita el rol del Estado como articulador del desarrollo territorial. En contextos de restricciones fiscales severas, la composición del gasto -más allá de su tamaño- se vuelve determinante para la sostenibilidad intertemporal, la eficacia del gasto público y la credibilidad del marco fiscal.

⁴⁹ CORDES & Fundación Ciudadanía y Desarrollo / Participación Ciudadana. (2024). Estudio: Análisis de las finanzas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales (GADM) [PDF]. <https://www.participacionciudadana.org/web/wp-content/uploads/2024/09/Estudio-CordesFinanzas-GADM.pdf>

⁵⁰ Cassou, J. D. (2016). Descentralización, finanzas subnacionales y equalización fiscal en Ecuador. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Esta lectura se intensifica a la luz de la coyuntura macrofiscal del Presupuesto General del Estado 2026. El análisis de la Proforma Presupuestaria y de la Programación Cuatrianual revela una brecha estructural entre ingresos y gastos que se traduce en una necesidad de financiamiento cercana a USD 16.000 millones, asociada a un desequilibrio fiscal persistente y no meramente transitorio. En este escenario, cualquier rigidez relevante en el gasto subnacional -especialmente cuando excede los parámetros normativos de referencia- opera como un factor adicional de presión sobre el equilibrio fiscal consolidado, al reducir el margen efectivo de reprogramación y priorización del gasto con enfoque en resultados.

De manera complementaria, en el marco de estas restricciones fiscales, se ha observado una creciente preocupación por la asignación de recursos públicos a gastos de carácter discrecional, tales como eventos artísticos, culturales, recreativos o de entretenimiento, que no promueven la dinamización de la economía, en contextos donde persisten brechas significativas en la provisión de servicios básicos e infraestructura esencial. De acuerdo con información del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) incorporada en el expediente del proyecto, durante el año 2023 los gobiernos autónomos descentralizados registraron aproximadamente USD 43,7 millones en gastos asociados a la organización de este tipo de actividades; asimismo, en el análisis de la ejecución presupuestaria correspondiente a 2024, estos rubros representaron, en promedio, sobre el 10% del total del presupuesto ejecutado. La ausencia de criterios normativos más precisos que orienten y delimiten este tipo de erogaciones ha permitido, en determinados casos, asignaciones presupuestarias que no guardan una relación directa con las prioridades de inversión pública ni con la sostenibilidad fiscal de los gobiernos locales.

En consecuencia, la persistencia de gasto corriente rígido a nivel de los GAD genera una dinámica macrofiscal adversa caracterizada por: una menor capacidad de reasignación intertemporal del gasto; mayores presiones sobre el financiamiento público en contextos de restricción; pérdida de eficiencia técnica del gasto territorial; y debilitamiento de los esfuerzos de consolidación fiscal del sector público en su conjunto. Esta relación ha sido señalada por evaluaciones internacionales sobre el Ecuador, que destacan que la naturaleza rígida del



gasto corriente ha limitado la capacidad de ajuste fiscal frente a nuevas realidades macroeconómicas, con efectos negativos sobre la sostenibilidad y la composición del gasto. En la misma línea, evaluaciones recientes del Fondo Monetario Internacional subrayan la necesidad de racionalizar el gasto corriente para preservar espacio fiscal destinado a inversión y gasto social prioritario.

Por estas razones, fortalecer el marco normativo que ordena y limita la expansión del gasto corriente rígido subnacional no constituye una medida meramente administrativa, sino una decisión sustantiva de política económica y fiscal orientada a preservar el equilibrio de las finanzas públicas. En un contexto macrofiscal adverso ya acreditado, la postergación de medidas correctivas consolida inercias presupuestarias de difícil reversión y reduce el margen efectivo de conducción fiscal, incrementando el costo económico de la inacción.

2.2. Efectos económicos y sociales de la subinversión en bienes y servicios

Públicos

De conformidad con lo expuesto, la persistencia de estructuras de gasto público altamente rígidas tiende, en el mediano plazo, a generar una subasignación sistemática de recursos hacia la inversión en bienes y servicios públicos esenciales. **Cuando las obligaciones corrientes absorben una proporción creciente del presupuesto, la inversión en infraestructura, mantenimiento y provisión de servicios básicos pierde prioridad efectiva, genera rezagos acumulativos que deterioran la calidad del capital público y limitan la capacidad de los territorios para sostener procesos de desarrollo económico local.**

Desde una perspectiva económica, la insuficiente inversión en infraestructura básica y servicios públicos produce efectos adversos ampliamente documentados. El déficit de mantenimiento vial y de infraestructura logística incrementa los costos de transporte, reduce la productividad y debilita la

competitividad territorial, particularmente en economías locales dependientes del comercio, el turismo y la producción agrícola. De forma complementaria, carencias persistentes en agua potable, saneamiento, tratamiento de aguas residuales y manejo de desechos sólidos elevan los riesgos sanitarios, incrementan el gasto en salud pública y generan externalidades ambientales negativas que afectan de manera desproporcionada a los hogares más vulnerables.

Estudios comparados en economías en desarrollo y de ingreso medio muestran que la insuficiente inversión pública en infraestructura tiene efectos significativos y duraderos sobre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, especialmente en contextos de brechas territoriales amplias y provisión incompleta de bienes públicos básicos. Asimismo, la literatura destaca que la capacidad del gasto público para mejorar resultados sociales depende críticamente de su composición: cuando el presupuesto se concentra en rubros rígidos y de bajo impacto productivo, los avances en acceso a servicios básicos, salud y bienestar tienden a deteriorarse, incluso en escenarios de gasto agregado elevado.⁵¹

Desde un enfoque de costo-beneficio social, estas dinámicas implican que el costo social de la subinversión supera ampliamente el costo fiscal de invertir de manera oportuna. La postergación de la inversión en infraestructura y servicios públicos no elimina la necesidad de gasto, sino que la encarece y la traslada al futuro, profundizando brechas sociales y territoriales y reduciendo el dinamismo económico local.

En el contexto ecuatoriano, esta problemática adquiere una relevancia particular a la luz de la situación macrofiscal adversa ya descrita. La combinación de restricción fiscal (gasto en personal sobre el 30% en promedio), la alta dependencia del financiamiento (necesidades de financiamiento por 16000 millones) y la limitada capacidad de expansión del gasto público obliga a maximizar el impacto económico y social de cada unidad de recurso disponible.

⁵¹ Rajkumar, A. S., & Swaroop, V. (2008). Public spending and outcomes: Does governance matter? *Journal of Development Economics*, 86(1), 96-111. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2007.08.003>

En este escenario, permitir que la rigidez del gasto corriente continúe absorbiendo espacios presupuestarios en detrimento de la inversión pública no solo compromete el bienestar de la población, sino que debilita los objetivos sustantivos de la política económica orientados a garantizar servicios públicos, reducir desigualdades territoriales y promover un desarrollo equilibrado. Por ello, corregir los factores que inducen a la subinversión en bienes y servicios públicos constituye una medida de política económica cuya atención inmediata resulta necesaria para evitar el agravamiento de una situación económica adversa.

2.3. Contexto macrofiscal, vulnerabilidad a shocks externos y urgencia

económica

La rigidez del gasto público constituye una limitación estructural de la política fiscal frente a choques externos. Cuando una proporción significativa del gasto se encuentra comprometida en rubros de baja flexibilidad, la capacidad del sector público para ajustar el presupuesto ante shocks adversos -como variaciones abruptas en los precios de materias primas o deterioros del entorno económico internacional- se ve severamente restringida. Esta rigidez no solo reduce los márgenes de maniobra para reorientar recursos hacia prioridades estratégicas, sino que amplifica los efectos de los choques externos sobre la actividad económica y la sostenibilidad fiscal.

La literatura económica sobre economías dependientes de commodities y con estructuras fiscales similares a las del Ecuador demuestra que los choques en los precios internacionales del petróleo se transmiten de manera directa a los ingresos fiscales y a la inversión pública. En ausencia de reglas fiscales operativas que amortigüen esta volatilidad, dichas perturbaciones tienden a

traducirse en mayor inestabilidad macroeconómica, pérdidas de bienestar y deterioro de la sostenibilidad fiscal.⁵²

Un episodio ilustrativo ocurrió en 2016, cuando la caída abrupta de los precios del petróleo redujo significativamente los ingresos fiscales derivados del sector hidrocarburífero. En ese contexto, la combinación de menores ingresos y estructuras de gasto rígidas limitó la capacidad de ajuste del presupuesto nacional y subnacional, trasladando el desequilibrio hacia un aumento del endeudamiento público. Datos del Banco Mundial muestran que el endeudamiento consolidado del sector público ecuatoriano se incrementó de manera significativa entre 2014 y 2017, en parte como respuesta a la caída de ingresos petroleros y a la necesidad de financiar compromisos previamente adquiridos.⁵³ Este patrón evidencia cómo la rigidez estructural del gasto incrementa la vulnerabilidad fiscal y desplaza el ajuste hacia mecanismos de deuda, elevando los riesgos fiscales de largo plazo.

El entorno internacional actual profundiza estas vulnerabilidades. Las tensiones geopolíticas, las interrupciones en las cadenas globales de valor y la desaceleración del sector petrolero limitan las fuentes alternativas de ingreso externo y ejercen presión adicional sobre las finanzas públicas de economías abiertas y dolarizadas como la ecuatoriana. En este contexto, la persistencia de rigideces presupuestarias incrementa el riesgo de ajustes desordenados o recortes abruptos en servicios públicos esenciales si no se corrigen oportunamente las fuentes de rigidez del gasto.

Por ello, en un escenario de alta exposición a choques externos y restricciones fiscales severas, fortalecer las reglas fiscales subnacionales para contener la expansión del gasto corriente y preservar espacio presupuestario para inversión, mantenimiento y provisión de servicios básicos constituye una medida sustantiva de política económica, cuya atención inmediata resulta

⁵² Moreira, S. (2026). External Shocks, Fiscal Transmission Mechanisms, and Commodity-Dependent Economies, 14(2), 36. <https://www.mdpi.com/2227-7099/14/2/36>

⁵³ World Bank. (2018). Ecuador Systematic Country Diagnostic. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/835601530818848154/pdf/Ecuador-SCD-final-june-25-06292018.pdf>

necesaria para resguardar el equilibrio fiscal consolidado y la capacidad de respuesta del Estado frente a futuras perturbaciones.

2.4. Incentivos fiscales perversos y riesgo moral

La ausencia de reglas fiscales subnacionales efectivas genera incentivos institucionales que distorsionan las decisiones de gasto de los gobiernos locales. Cuando una parte relevante del financiamiento subnacional proviene de transferencias del nivel central y no está plenamente internalizada en términos de responsabilidad fiscal, se configura un problema clásico de riesgo moral: las autoridades descentralizadas enfrentan incentivos débiles para contener la expansión del gasto corriente o evaluar su sostenibilidad intertemporal, trasladando los costos de decisiones fiscales ineficientes al conjunto del sector público.

La literatura de economía institucional ha demostrado que estos incentivos perversos tienden a generar sobreexpansión del gasto rígido, debilitamiento de la disciplina fiscal y mayores probabilidades de rescates implícitos o explícitos por parte del gobierno central. En sistemas descentralizados sin reglas claras de restricción presupuestaria, se consolidan expectativas de auxilio financiero que erosionan la correspondencia entre gasto, ingresos y responsabilidad política, afectando tanto la sostenibilidad subnacional como el equilibrio fiscal agregado.

Desde esta perspectiva, la introducción de reglas que ordenen la composición del gasto subnacional y limiten la expansión del gasto corriente rígido constituye una intervención institucional de política económica orientada a corregir fallas de incentivos y a reforzar la corresponsabilidad fiscal entre niveles de gobierno. La urgencia de esta medida se justifica en la medida en que la persistencia de incentivos fiscales perversos, en un contexto macrofiscal adverso, incrementa el riesgo de acumulación de desequilibrios y eleva el costo económico de eventuales ajustes futuros, comprometiendo la estabilidad de las finanzas públicas.



2.5. Conclusión: idoneidad, necesidad y proporcionalidad

Como se ha expuesto, la propuesta de reforma no altera ni desnaturaliza la autonomía de los GAD; por el contrario, responde a la necesidad de hacerla operativa y verificable, a través de asegurar la trazabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales. La reforma se orienta a fortalecer la función material de la autonomía, mediante la vinculación efectiva de la programación y ejecución presupuestaria con el ejercicio de las competencias asignadas.

Aun en el escenario hipotético de que la medida pueda entenderse como una restricción, esta no resulta constitucionalmente relevante, en tanto la intervención normativa supera el juicio de proporcionalidad.⁵⁴

- La reforma tiene un fin **constitucionalmente válido**⁵⁵: preservar el goce de los derechos de los ciudadanos a través de la satisfacción de sus necesidades básicas en cuanto a servicios y obra pública.
- La reforma propuesta es **idónea**⁵⁶ porque orienta el gasto subnacional hacia inversión, mantenimiento y provisión de servicios públicos, que constituyen obligaciones constitucionales y legales de los GAD y

⁵⁴ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional "artículo 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional [...] 2. Principio de proporcionalidad. Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional [...]".

⁵⁵ La Corte Constitucional ha señalado que para que una medida persiga un fin constitucionalmente válido aquella debe tener como "horizonte el cumplimiento de un objetivo o meta prevista en la Constitución o que busque proteger derechos constitucionales". Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 62-22- IN/25, párr. 55.

⁵⁶ Conforme a la Corte "implica que la medida tomada sea adecuada para cumplir el fin constitucional. La restricción de un derecho debe ser un medio que contribuya a alcanzar el fin constitucional. En consecuencia, una medida no es idónea si es que no contribuye de forma alguna al fin constitucional" Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 110; sentencia 61- 18-IN/23, párr. 44.

condiciones para el desarrollo territorial. Además, corrige las distorsiones identificadas en la composición del gasto subnacional.

- Es **necesaria**⁵⁷ porque las reglas vigentes no han sido suficientes para contener el sobredimensionamiento de determinados rubros del gasto corriente, lo que ha generado restricciones persistentes a la inversión y ha debilitado la capacidad de los GAD de cumplir sus competencias exclusivas.
- Finalmente, es **proporcional**⁵⁸ porque establece límites generales, con definiciones técnicas, mecanismos de excepción justificada y un régimen gradual de aplicación, evitando afectaciones abruptas a la operatividad institucional y priorizando la continuidad de servicios esenciales. En un contexto macrofiscal frágil y de alta sensibilidad a shocks externos, ordenar la composición del gasto público subnacional constituye una medida urgente y razonable para proteger la sostenibilidad de las finanzas públicas y la prestación efectiva de bienes y servicios en todo el territorio nacional.

En virtud de todos los argumentos anteriores, de la información estadística y económica proporcionada, se evidencia de forma suficiente que el proyecto cumple a cabalidad con los criterios para ser calificado como urgente económico.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA UNIDAD DE MATERIA

⁵⁷ Para determinar la necesidad, "[...] la medida escogida tiene que ser, entre todas las posibles a tomar, la menos gravosa para el ejercicio de derechos, la que provoque el menos daño posible para lograr el fin constitucional, la mejor alternativa entre las disponibles. La necesidad obliga a enumerar las medidas existentes para cumplir el fin y compararlas; de este modo, hay medidas que siendo idóneas pueden no ser necesarias". Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 112.

⁵⁸ La proporcionalidad estricta se entiende cuando "[...] se aprecia los derechos de unos titulares con otros titulares, cuyo ejercicio entra en colisión, tensión o podría provocar una restricción. Para que una restricción de derechos sea legítima, la realización de otros derechos debe ser mayor o al menos equivalente. Se trata de una comparación entre la realización de un derecho con la afectación de otro derecho". Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 118.

El artículo 136 de la Constitución determina que los "proyectos de ley deberán referirse a una sola materia",⁵⁹ Al respecto, la Ley Orgánica de la Función Legislativa prevé que dicha unidad de materia no se define por el número de cuerpos legales reformados, sino por la coherencia material del contenido normativo.

En concordancia con ello, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que la unidad de materia se encuentra estrechamente vinculada con el principio de democracia deliberativa, en tanto busca:

[...] racionalizar las prácticas legislativas, tanto en relación con la coherencia de las leyes, como en la organización del debate público propio de una democracia deliberativa: la discusión de un proyecto de ley debe concentrarse en una materia más o menos delimitada para que la discusión no se disperse, lo que puede afectar la racionalidad y razonabilidad de la legislación resultante.⁶⁰

De esta forma, la unidad de materia no exige una regulación aislada o fragmentada, sino la existencia de un eje normativo identificable que ordene el debate legislativo y permita evaluar la razonabilidad del conjunto normativo.

Para efectos del control formal de constitucionalidad, la Ley Orgánica de Garantías

Jurisdiccionales y Control Constitucional establece expresamente que:

Art. 116.- Unidad de materia. - El control formal de constitucionalidad comprenderá la verificación de la unidad de materia, para lo cual la Corte Constitucional verificará, entre otras cosas, que:

⁵⁹ Constitución de la República del Ecuador "Art. 136.- Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará."

⁶⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 29.

1. Todas las disposiciones de una ley se refieran a una sola materia, por lo que debe existir entre todas ellas una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático;
2. La totalidad del contenido del proyecto corresponda con su título;
3. Para determinar la conexidad entre las disposiciones legales, la Corte Constitucional deberá tener en cuenta la exposición de motivos y las variaciones entre los textos originales y los definitivos, entre otros.

De esta disposición se desprende que la unidad de materia se satisface cuando existe conexidad, para lo cual, basta con que esta sea temática, teleológica o sistemática, sin que sea jurídicamente exigible la concurrencia simultánea de las tres. No obstante, en el presente proyecto de ley, las tres formas de conexidad se encuentran plenamente acreditadas.

La conexidad temática, en términos de la Corte Constitucional, se refiere al "tema dominante o eje temático regulado en la ley y cotejarlo con sus distintas disposiciones a fin de deducir si entre el contenido genérico del Decreto-Ley y sus disposiciones existe una 'conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente'.⁶¹ Es decir, se refiere a la identificación de un tema dominante o eje estructural de la ley, que permita cotejar sus disposiciones y verificar que todas ellas se encuentren funcionalmente vinculadas a dicho eje.

En el presente caso, todas las disposiciones del proyecto se articulan alrededor de un mismo núcleo material: la asignación prioritaria del presupuesto de los GAD para obras y servicios públicos. En ese sentido el proyecto de ley incorpora **reglas de sostenibilidad, racionalidad, trazabilidad y verificación del gasto del presupuesto de los gobiernos seccionales, orientadas a preservar disponibilidad presupuestaria** para inversión, mantenimiento y reposición de infraestructura y activos públicos, así como para la **provisión continua de servicios públicos vinculados al cumplimiento de competencias exclusivas de los GAD.**

⁶¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 110-21-IN/22, 28 de octubre de 2022, párr. 145.

La Corte Constitucional ha referido que, para evaluar si se cumple la conexidad teleológica, es preciso identificar la "finalidad central de la ley, puesto que los fines perseguidos por un cuerpo de normas pueden ser muchos y estar estructurados de manera compleja: la finalidad central puede ser el objetivo de fines intermedios y a la vez ser un medio para la realización de fines ulteriores".⁶² Aquello se cumple en el presente proyecto, pues existe conexidad teleológica evidente, en tanto la totalidad del articulado persigue un único fin normativo, esto es, garantizar que el presupuesto anual institucional de los GAD, en función de las competencias asignadas a cada nivel de gobierno, se traduzcan efectivamente en bienes, obras y servicios públicos, preservando recursos para inversión, mantenimiento y prestación de servicios públicos y reduciendo la discrecionalidad del gasto, en contextos en los que se encuentran insatisfechas necesidades básicas esenciales.

En efecto, cada una de las medidas propuestas en la presente reforma-las reglas de asignación mínima prioritaria del presupuesto, la delimitación técnica del gasto computable conforme al Clasificador Presupuestario, la implementación de mecanismos para verificar el **cumplimiento de la regla de asignación mínima prioritaria y la incorporación de mecanismos y estándares de transparencia y rendición de cuentas**- responden de manera directa y funcional a ese objetivo común: asegurar que la autonomía financiera se traduzca efectivamente en inversión, mantenimiento y provisión continua de bienes, obras y servicios públicos vinculados al cumplimiento de competencias exclusivas, sin desbordar su finalidad ni introducir fines autónomos.

Finalmente, también se configura la conexidad sistemática. La Corte Constitucional ha señalado que este criterio se satisface cuando el contenido normativo da lugar a un conjunto coherente de reglas, principios y valores jurídicos, incrementando la completitud y consistencia de la regulación. En el presente proyecto, las disposiciones se integran armónicamente entre sí y se articulan con el régimen vigente del COOTAD: se emplean categorías

⁶² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 51-25-IN/25, 28 de octubre de 2022, párr. 113.

presupuestarias estandarizadas, se alinean con la planificación territorial y convierten la priorización del gasto en un estándar verificable a lo largo del ciclo presupuestario.

En suma, el proyecto conforma un bloque coherente de reglas presupuestarias orientadas a asegurar que los GAD, en el ejercicio de su competencia, cumplan con su obligación de asegurar inversión en el mantenimiento y provisión de servicios públicos, preservando la sostenibilidad y racionalidad del gasto, todo esto, sin introducir materias ajenas o desconectadas del eje normativo propuesto. En suma, el proyecto conforma un bloque coherente de reglas orientadas a asegurar inversión, mantenimiento y provisión de servicios públicos, preservando la sostenibilidad y racionalidad del gasto, sin introducir materias ajenas o desconectadas del eje normativo propuesto.

4. RAZONES POR LAS QUE NO PUEDE MODIFICARSE LA SITUACIÓN EXISTENTE MEDIANTE LAS LEYES EN VIGENCIA

Bajo este contexto, la problemática identificada no podría abordarse únicamente desde criterios técnicos o lineamientos administrativos o reglamentarios, en la medida en que responde al ejercicio de competencias y principios de orden constitucional y legal, y a la ausencia de directrices sobre la composición del gasto público subnacional.

Ante este escenario, es imperante la incorporación de una reforma al COOTAD encaminada a establecer un umbral en el gasto en personal que realizan los GAD, a efecto de limitar la expansión desproporcionada de este tipo de gasto, y así garantizar la disponibilidad presupuestaria para inversión, mantenimiento, prestación de públicos y cumplimiento de competencias, en armonía con la planificación y sostenibilidad fiscal.

Es necesario precisar que el umbral en el gasto que se busca incorporar con esta reforma no constituye una imposición arbitraria por parte del Gobierno Central, mucho menos una afectación a los principios de autonomía y descentralización constitucionalmente reconocidos, sino un mecanismo normativo de orientación del gasto, destinado a garantizar que la mayor parte

del presupuesto público local se traduzca en inversión, obra pública y proyectos con impacto directo en la población.

5. CARACTERÍSTICAS DE LA NORMA

El presente proyecto de ley orgánica reformativa tiene carácter estructural y general, en tanto introduce reglas fiscales aplicables a los GAD, orientadas a ordenar la composición de su gasto público, sin alterar el régimen de competencias ni el núcleo esencial de su autonomía constitucional.

La norma se inserta en el COOTAD como parte del marco regulatorio de las finanzas subnacionales, y establece parámetros objetivos, verificables y homogéneos para el control del gasto en personal y en eventos de entretenimiento, conforme a los principios de sostenibilidad, eficiencia y responsabilidad fiscal previstos en la Constitución.

La regulación propuesta no interviene en decisiones específicas de gestión administrativa ni impone modelos organizativos uniformes, sino que fija límites generales al crecimiento del gasto corriente. La propuesta respeta la capacidad de los GAD para definir sus prioridades presupuestarias dentro de un marco de racionalidad financiera.

6. OBJETIVOS Y FINES PROPUESTOS CON LA NUEVA LEY

El objetivo central del proyecto de ley es garantizar que el gasto público de los GAD se oriente prioritariamente al cumplimiento de sus competencias constitucionales, a la inversión pública y a la prestación efectiva de servicios que impacten de manera directa en la calidad de vida de la población.

De manera complementaria, la reforma persigue fortalecer la sostenibilidad financiera de los GAD, prevenir desequilibrios fiscales y promover una gestión presupuestaria más eficiente y alineada con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, la ley tiene como finalidad reforzar la coherencia entre el modelo de descentralización y los principios de buen vivir, equidad



interterritorial y uso responsable de los recursos públicos, sin desnaturalizar la autonomía local ni sustituir las decisiones propias de cada nivel de gobierno.

7. ANÁLISIS Y VALORACIÓN TÉCNICA DE FACTORES ECONÓMICOS Y SOCIALES

Desde una perspectiva económica, la evidencia empírica disponible demuestra que el sobredimensionamiento del gasto en los GAD y su falta de trazabilidad ha reducido de forma significativa la capacidad de inversión pública. Esto ha afectado la provisión de infraestructura, el mantenimiento de bienes públicos y la ejecución de proyectos sociales. Esta rigidez presupuestaria limita la capacidad de ajuste ante choques económicos, incrementa la dependencia de transferencias y financiamiento no permanente, y compromete la sostenibilidad fiscal a mediano plazo.

En el ámbito social, la elevada concentración del presupuesto en gasto corriente genera efectos adversos sobre la calidad de los servicios públicos locales, la reducción de desigualdades territoriales y la satisfacción de necesidades básicas de la población. La insuficiente ejecución de obras y programas incide directamente en la movilidad, el acceso a servicios básicos, el espacio público y la seguridad ciudadana, especialmente en cantones con menores capacidades fiscales. La norma propuesta responde, por tanto, a una necesidad estructural de reequilibrar la asignación de recursos públicos para maximizar su impacto social y territorial.

8. POTENCIALES IMPACTOS DEL PROYECTO DE LEY

La aprobación del presente proyecto de ley permitirá fortalecer la disciplina fiscal a nivel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. De esta manera, se generará un uso más eficiente y transparente de los recursos públicos. Además, se amplía el margen presupuestario destinado a inversión, mantenimiento y prestación de servicios. En el corto y mediano plazo, se prevé una mejora progresiva en la ejecución de obras públicas y en la capacidad de los GAD para cumplir sus competencias constitucionales, sin afectar la continuidad operativa de sus instituciones.



9. PROYECTO DE LEY URGENTE ECONÓMICA

En virtud de lo expuesto, y en ejercicio de las facultades que constitucionalmente corresponden al Presidente de la República, se presenta ante la Asamblea Nacional el siguiente **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.**

**LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR
CONSIDERANDO:**

Que de conformidad con el artículo 1 de la Constitución de la República, el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social y democrático. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada;

Que de conformidad con el numeral 6 del artículo 3 de la Constitución de la República, uno de los deberes primordiales del Estado es promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización;

Que de conformidad con el artículo 82 de la Constitución de la República, el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en la existencia de normas previas, claras y, por lo que resulta indispensable que cualquier regla fiscal se apoye en definiciones objetivas y verificables del gasto, evitando ambigüedades que afecten la certeza y control del presupuesto;

Que de conformidad con el numeral 1 del artículo 85 de la Constitución de la República, las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad;



Que de conformidad con el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución de la República, la Asamblea Nacional tiene la atribución de expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio;

Que de conformidad con el numeral 4 del artículo 132 de la Constitución de la República, la Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común y, en particular, se requerirá de ley para atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados;

Que de conformidad con los numerales 1 y 3 del artículo 133 de la Constitución de la República, serán leyes orgánicas, entre otras, las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución y las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados;

Que de conformidad con el artículo 140 de la Constitución, el Presidente de la República tiene la atribución de enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados como urgentes en materia económica para su trámite legislativo; y que, mientras se discute un proyecto con dicha calificación, el Presidente de la República no podrá remitir otro de la misma naturaleza, salvo en el caso de que se encuentre vigente un estado de excepción.

Que mediante Decreto Ejecutivo No. 277, de 31 de diciembre de 2025, se declaró el estado de excepción.

Que de conformidad con el artículo 227 de la Constitución de la República, la administración pública constituye un servicio a la colectividad y se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación, lo que exige que la estructura del gasto público, en cualquiera de sus niveles, sea funcional al cumplimiento de fines y resultados;

Que de conformidad con los artículos 238, 239 y 240 de la Constitución de la República, los Gobiernos Autónomos Descentralizados gozan de autonomía



política, administrativa y financiera; el régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente; y sus facultades normativas se ejercen en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales;

Que de conformidad con el artículo 241 de la Constitución de la República, la planificación será obligatoria en todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados, constituyendo el presupuesto y la planificación instrumentos interdependientes para la prestación de servicios y ejecución de competencias;

Que el artículo 264 de la Constitución de la República atribuye a los gobiernos municipales competencias directas en materia de agua potable, alcantarillado, vialidad urbana e infraestructura, lo que demanda que la asignación presupuestaria garantice de manera preferente el cumplimiento de dichas responsabilidades;

Que de conformidad con el artículo 280 de la Constitución de la República, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y asignación de los recursos públicos; y coordinará las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados, siendo de observancia obligatoria para el sector público;

Que de conformidad con el numeral 1 del artículo 285 y el artículo 286 de Constitución de la República, la política fiscal tendrá como objetivo específico financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos; y, que las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes, lo que sustenta la adopción de reglas legales que preserven la capacidad real de inversión y provisión de servicios en el ámbito territorial;

Que de conformidad con el artículo 287 de la Constitución de la República, toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente, razón por la cual las



reformas orientadas a la sostenibilidad fiscal deben formularse sin generar obligaciones de gasto no financiada y, en cambio, estableciendo reglas de composición del gasto compatibles con los objetivos del régimen fiscal;

Que de conformidad con el artículo 293 de la Constitución de la República, los Gobiernos Autónomos Descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la ley, lo cual permite al legislador establecer límites y reglas generales de sostenibilidad fiscal aplicables al nivel subnacional, sin afectar su autonomía financiera;

Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución de la República, los gobiernos autónomos descentralizados presentarán, cada semestre, informes a sus correspondientes órganos de fiscalización sobre la ejecución de los presupuestos, y la ley establecerá sanciones en caso de incumplimiento, lo que sustenta la incorporación de instrumentos de control y rendición de cuentas respecto de reglas fiscales subnacionales;

Que el artículo 314 de la Constitución reconoce como servicios públicos esenciales, entre otros, el agua potable, el saneamiento ambiental y la infraestructura básica, cuya provisión continua y adecuada constituye una obligación prioritaria del Estado y de los gobiernos autónomos descentralizados dentro del ámbito de sus competencias;

Que de conformidad con los artículos 337 y 339 de la Constitución de la República, el Estado promoverá el desarrollo de infraestructura para la satisfacción de necesidades básicas internas; y que la inversión pública se enmarcará en los planes de desarrollo nacional y locales y en los correspondientes planes de inversión, lo que exige que la estructura presupuestaria de todos los niveles de gobierno preserve capacidad efectiva para inversión pública y provisión de servicios;

Que el artículo 1 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas regula y vincula el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP) con el



ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, sometiendo a todas las entidades públicas a sus disposiciones para gestionar los recursos en forma programada;

Que el numeral 1 del artículo 5 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas define la sostenibilidad fiscal como la capacidad fiscal de generación de ingresos, la ejecución de gastos, el manejo del financiamiento, incluido el endeudamiento, y la adecuada gestión de los activos, pasivos y patrimonios, de carácter público, que permitan garantizar la ejecución de las políticas públicas en el corto, mediano y largo plazo, de manera responsable y oportuna, salvaguardando los intereses de las presentes y futuras generaciones. De igual forma, establece que la planificación en todo el nivel de gobierno deberá guardar concordancia con criterios y lineamientos de sostenibilidad fiscal, conforme a lo dispuesto en el artículo 286 de la Constitución de la República;

Que de conformidad con el artículo 34 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 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, articulándose el ejercicio de competencias de cada nivel de gobierno;

Que el artículo 70 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que el Sistema Nacional de Finanzas Públicas comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas en esta Ley. Con base en esta norma, todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República se sujetarán al Sistema Nacional de Finanzas Públicas, en los términos previstos en este código, sin perjuicio de la facultad de gestión autónoma de orden administrativo, económico, financiero, presupuestario y organizativo que la Constitución o las leyes establecen para determinadas entidades;



Que de conformidad con el artículo 74, numeral 6, del Código Orgánico de Planificación Finanzas Públicas, corresponde al ente rector del Sistema Nacional de Finanzas Públicas dictar clasificadores y otros instrumentos de cumplimiento obligatorio para las entidades del sector público; y, de conformidad con el artículo 86 del Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, las clasificaciones presupuestarias tienen carácter obligatorio para todo el sector público, por lo que Clasificador Presupuestario constituye el instrumento idóneo para identificar con certeza, uniformidad y control el gasto en personal y su composición;

Que el artículo 113 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que la ejecución presupuestaria comprende el conjunto de acciones destinadas a la utilización óptima del talento humano, y los recursos materiales y financieros asignados en el presupuesto con el propósito de obtener los bienes, servicios y obras en la cantidad, calidad y oportunidad previstos en el mismo;

Que de conformidad con el artículo 3, literal a), del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad del ordenamiento jurídico y la misma se expresa en la Constitución y las leyes, cuyas disposiciones deben ser acatadas por todos los niveles de gobierno, puesto que ordenan el proceso de descentralización y autonomías, lo que permite al legislador establecer reglas generales de disciplina y eficiencia fiscal aplicables a los gobiernos autónomos descentralizados;

Que el artículo 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece que la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Así también, que el ejercicio de la autonomía no excluirá la acción



de los organismos nacionales de control en uso de sus facultades constitucionales y legales;

Que de conformidad con el artículo 6 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes de la República, por lo que las reglas fiscales aprobadas por ley orgánica constituyen el marco habilitante y general que ordena el ejercicio de la autonomía, sin implicar interferencias administrativas externas prohibidas;

Que el artículo 151 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, tiene el propósito de generar condiciones necesarias para que los gobiernos autónomos descentralizados ejerzan sus competencias con eficiencia y eficacia, desarrollando de manera permanente un proceso de fortalecimiento institucional en áreas como planificación y finanzas públicas, lo que exige reglas que incentiven estructuras administrativas proporcionales al cumplimiento de competencias y resultados;

Que de conformidad con el artículo 198 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, ya se contemplan reglas porcentuales para orientar el destino de transferencias del Gobierno Central a los gobiernos autónomos descentralizados (hasta el 30% para gastos permanentes y al menos el 70% para gastos no permanentes, entre otras reglas), lo que evidencia la razonabilidad y precedencia de la normativa vigente, al emplear límites porcentuales para garantizar inversión y provisión de bienes y servicios públicos en el territorio; así, se obtiene que el legislador puede válidamente establecer límites y condiciones al uso de recursos públicos con el fin de garantizar su correcta asignación;

Que el artículo 228 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en relación con el agrupamiento del gasto, dispone que los egresos del fondo general se agruparán en áreas, programas, subprogramas, proyectos y actividades. En cada programa, subprograma,



proyecto y actividad deberán determinarse los gastos corrientes y los proyectos de inversión, atendiendo a la naturaleza económica predominante de los gastos, y deberán estar orientados a garantizar la equidad al interior del territorio de cada gobierno autónomo descentralizado.

Que el artículo 229 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización dispone que todos los gastos que realicen las dependencias y servicios de los gobiernos autónomos descentralizados tienen que incluirse en una unidad de asignación. Serán unidades de asignación los programas, subprogramas, proyectos y actividades.

Que de conformidad con el Acuerdo Ministerial No. 0252, el Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos del Sector Público y el Catálogo General de Cuentas Contables del Sector Público no Financiero tienen el carácter de obligatorios para todas las entidades del sector público, lo que permite que la regulación propuesta se aplique con estándares comunes, comparables y verificables, garantizando transparencia, control y seguridad jurídica;

Que en los últimos ejercicios fiscales se ha evidenciado un crecimiento significativo del gasto corriente de varios Gobiernos Autónomos Descentralizados, sin que existan reglas claras de priorización frente a la provisión de servicios públicos esenciales y de obra pública;

Que el financiamiento con recursos públicos debe sujetarse a criterios de racionalidad, proporcionalidad y coherencia con la planificación institucional y territorial;

Que la ausencia de límites normativos y de mecanismos de transparencia específicos respecto del gasto puede generar distorsiones en la asignación presupuestaria, afectando la disponibilidad de recursos para inversión, mantenimiento de infraestructura y prestación de servicios básicos;

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, especialmente las previstas en los artículos 120, numeral 6, 132 y 133 de la Constitución de la República, expide la siguiente:



LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN PARA LA SOSTENIBILIDAD Y EFICIENCIA DEL GASTO DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

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.

Artículo 2.- En el segundo inciso del artículo 168 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, sustitúyase la frase “a través de documentos físicos y medios digitales” por la siguiente: “a través de documentos físicos o medios digitales”.

Artículo 3.- Sustitúyase el primer inciso del artículo 192 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización 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. Para el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y provinciales, los citados porcentajes aplicarán siempre que se cumpla la regla de asignación mínima prioritaria prevista en el artículo 198.1 del presente Código; caso contrario, el cálculo para las transferencias a cada uno de ellos, no excederá los porcentajes establecidos en el artículo 271 de la Constitución de la República.”

Artículo 4.- 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, los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales y municipales 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, emitido por el ente rector de las finanzas públicas.

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 provinciales y municipales.

En particular, se computará únicamente el gasto registrado en los siguientes grupos, subgrupos e ítems 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, a excepción de los ítems 73.02.05, 73.02.21, 73.02.48, 73.02.49;
- c. 73.03 – Traslados, Instalaciones, Viáticos y Subsistencias;
- d. 73.04 – Instalación, Mantenimiento y Reparación;
- e. 73.05 – Arrendamiento de Bienes;
- f. 73.06 – Contratación de Estudios, Investigación y Servicios Técnicos Especializados;

- g. 73.08 – Bienes de Uso y Consumo de Inversión;
 - h. 73.10 – Pertrechos para la Defensa y Seguridad Pública;
 - i. 73.11 – Convenios de Adhesión para Adquisición de Medicamentos de Consulta Externa;
 - j. 73.14 – Bienes Muebles no Depreciables;
 - k. 73.15 – Bienes Biológicos no Depreciables; y,
 - l. 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); y,
 - 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 provinciales y municipales.

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 5.- 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 municipales y provinciales 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 6.- 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 provinciales y municipales.”

Artículo 7.- 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 de asignación mínima prioritaria, el ente rector de las finanzas públicas aplicará los porcentajes establecidos en el artículo 271 de la Constitución de la República, e informará a la Contraloría General del Estado.”

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- Para el cumplimiento de la regla de asignación mínima prioritaria se ejecutará de conformidad con lo establecido en el artículo 198.5, a partir de los siguientes criterios:



- a) Para el año 2026, el seguimiento al cumplimiento de la regla de asignación se lo hará a partir del 1 de diciembre de 2026, verificando que se cumpla con, al menos el 65%, desde el 1 de junio del mismo año;
- b) Para el año 2027, en atención al criterio de gradualidad, se cumplirá con al menos el 68%; y,
- c) Para el ejercicio fiscal 2028 y subsiguientes el 70%.

Segunda.- Lineamientos técnicos referenciales. - En un plazo máximo de noventa (90) 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.

Tercera.- Presupuesto prorrogado.- Para el ejercicio fiscal 2027, no se aplicará lo establecido en el artículo 107 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, para los sujetos obligados al cumplimiento de la regla de asignación mínima prioritaria. En tal sentido, iniciarán el precitado ejercicio fiscal con el presupuesto codificado al 31 de diciembre de 2026, pudiendo efectuar los ajustes y reprogramaciones presupuestarias que resulten necesarias a fin de garantizar el ejercicio de sus competencias. Esta disposición prevalecerá sobre cualquier norma de igual o menor jerarquía.

DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA

La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

