

**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS, DESCENTRALIZACIÓN,
COMPETENCIAS Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO**

Oficio N° 512-2015 AN-CEGADCOT
Quito D.M., 7 de enero de 2015

Señora
Gabriela Rivadeneira Burbano
PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL
En su despacho.-

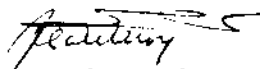
Señora Presidenta:

En mi calidad de Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio de la Asamblea Nacional y sobre la base legal de lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, me permito poner en su conocimiento y del Pleno de la Asamblea Nacional, el Informe para Primer Debate del **"Proyecto de Reforma a la Disposición Transitoria Décima del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización"**, presentado por el señor Asambleísta de la provincia de Chimborazo, Paco Fierro Oviedo.

Particular que informo para los fines consiguientes.

Aprovecho la oportunidad, para expresarle mi testimonio de consideración y estima.

Atentamente.



Ec. Richard Calderón Saltos
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA, PERMANENTE DE GOBIERNOS
AUTÓNOMOS, DESCENTRALIZACIÓN, COMPETENCIAS Y ORGANIZACIÓN DEL
TERRITORIO



**Asamblea Nacional de la República del Ecuador
Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización,
Competencias y Organización del Territorio, Número 8**

Quito, D.M., 07 de enero de 2015

**INFORME PARA PRIMER DEBATE SOBRE LA REFORMA A LA DISPOSICIÓN
TRANSITORIA DÉCIMA DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN
TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN.**

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

Calderón Saitos Richard Oswaldo, **Presidente**
Vilema Freire Ángel Ramiro, **Vicepresidente**
Arias Fernández Verónica Elizabeth
Cucalón Camacho Henry Eduardo
De la Cruz Bernardo Herman Ulises
Guevara Villacrés Verónica Margarita
Ocles Padilla María Alexandra
Pabón Caranqui Paola Verenice
Terán Sarzosa Segundo Fausto
Villacreses Peña Octavio Xavier Enrique
Viteri López Cristhian Humberto
Yandún Pozo Cástulo René

1. ANTECEDENTES

1.1 Mediante oficio No. 0100-AN-PF-2014, de 07 de octubre del 2014, suscrito por el asambleísta Paco Fierro Oviedo dirigido a la señora Presidenta de la Asamblea Nacional, se remitió el proyecto de Reforma a la Disposición Transitoria Décima del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en ejercicio de su facultad legislativa prevista en el numeral 1 del Art. 134 de la Constitución de la República y los artículos 54 y 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa con el respaldo de varios Asambleístas.

1.2 Con Resolución de 04 de noviembre del 2014, el Consejo de Administración Legislativa, calificó el proyecto de **"Reforma a la Disposición Transitoria Décima del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización"**.

1.3 A través del memorando No. SAN-2014-3183 del 06 de noviembre de 2014, suscrito por la doctora Libia Rivas O. en su condición de Secretaria General de la Asamblea Nacional, remitió a la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio para su tratamiento legislativo, la Resolución del Consejo de Administración Legislativa y el proyecto en referencia, para que se inicie el trámite a partir del 06 de noviembre de 2014.

2. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto del proyecto de Reforma, materia de este análisis, es incrementar la ponderación de la población rural en el porcentaje del 120% al 140% establecida en la Disposición Transitoria Décima del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización con la finalidad de atender de mejor manera a los sectores rurales del país con lo cual se busca disminuir la pobreza.

3. SOCIALIZACIÓN DEL PROYECTO

En cumplimiento con lo dispuesto por el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se incluyó en el blog de la Comisión el proyecto de Ley y noticias relacionadas con su tratamiento a fin de que la ciudadanía que tenga interés en la aprobación y tratamiento del proyecto o que considere que sus derechos puedan ser afectados, acuda ante la Comisión para exponer sus argumentos.

En la Sesión No. 042 de 03 de diciembre del 2014 la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio conoció el proyecto de **"Reforma a la Disposición Transitoria Décima del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización"** suscrito por el asambleísta Paco Fierro Oviedo.

En la Sesión No. 043 de 10 de diciembre del 2014 la Comisión recibió en comisión general a las siguientes autoridades: doctor Gustavo Bedón, Viceministro de



Transformación del Estado para el Buen Vivir de Senplades quien realizó una exposición sobre el Modelo de Equidad Territorial y su aplicación en el territorio. En su análisis recalcó que si el objetivo de esta reforma es ayudar a las poblaciones más pobres, no es adecuado tomar el criterio de población únicamente, ya que existen otros criterios sobre la gestión administrativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), es decir la fórmula responde a una integralidad de los criterios. Adicionalmente mencionó que al ser una acción afirmativa, presente en una disposición transitoria, tiene una temporalidad y además las ponderaciones de los criterios ya han sido revisadas y proyectadas, conforme con lo establecido en el COOTAD.

En esta sesión también compareció el ingeniero Gabriel Iza, Subsecretario de Relaciones Fiscales del Ministerio de Finanzas, quien en el mismo sentido explicó que la ponderación de la población rural se la aplica tomando en cuenta todos los criterios constitucionales y no de manera aislada, por lo que es muy importante realizar un análisis integral con respecto a la reforma propuesta. Al respecto indicó que los GAD con menor población rural se afectarían al recibir menos recursos, ya que al ser el mismo monto a asignarse, se tendrían que redistribuir y recibirían mayores recursos los GAD con mayor población rural y no con mayor pobreza necesariamente.

4. ANÁLISIS

4.1. Base legal

La Constitución de la República consagra en el artículo 11 el ejercicio de los derechos y determina que el Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad. Por otra parte se establece en el artículo 270, que los GAD generarán sus propios recursos y participarán de las rentas del Estado; en el artículo 271 se determina que los GAD participarán de por lo menos el 15% de ingresos permanentes y un 5% de los no permanentes correspondientes al Estado central y en el 272 se indican los criterios constitucionales que aplicarán para la distribución de los recursos.

El artículo 192 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD establece que los GAD participarán del 21% de los ingresos permanentes y del 10% de ingresos no permanentes y que en virtud de las competencias constitucionales, el monto a transferir se distribuirá entre los GAD en la siguiente proporción: 27% para los consejos provinciales; 67% para los municipios y distritos metropolitanos; y 6% para las juntas parroquiales.

En cumplimiento del artículo 193 del COOTAD, se implementa desde el año 2010 el Modelo de Equidad Territorial que busca repartir los recursos fiscales de manera justa y cuya asignación aplica este modelo en la provisión de bienes y servicios públicos, que reparte el monto global de las transferencias en dos tramos, de la siguiente manera:

a. La distribución de las transferencias de los GAD tomará 2010 como año base y repartirá el monto que por ley les haya correspondido a los GAD en ese año.

b. El monto excedente del total del 21% de ingresos permanentes y 10% de ingresos no permanentes, restados los valores correspondientes a las transferencias entregadas el año 2010, se distribuirá entre los GAD a través de la aplicación de los criterios constitucionales conforme a la fórmula y a la ponderación de cada criterio que se establece en la Disposición Transitoria Octava.

La Disposición Transitoria Octava establece:

"OCTAVA.- Ponderación de los criterios constitucionales.- Para calcular el peso de cada criterio constitucional, se procederá de acuerdo con la siguiente tabla:

Nivel de Gobierno	Población	Densidad Poblacional	Necesidades Básicas Insatisfechas	Logros en mejoramiento de los niveles de vida	Esfuerzo Fiscal	Esfuerzo Administrativo	Cumplimiento de Metas
Provincia	10%	14%	53%	5%	2%	6%	10%
Cantón	10%	13%	50%	5%	6%	6%	10%
Parroquia	15%	15%	50%	5%	0%	5%	10%

Esta tabla se aplicará durante los siguientes dos años a partir de la promulgación del presente Código, mientras se actualiza la información con los resultados del censo de población y vivienda 2010 y se obtiene la información que deberán proporcionar las instituciones pertinentes relacionadas con los logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo de cada gobierno autónomo descentralizado.

El Consejo Nacional de Competencias en coordinación con el organismo nacional de planificación y el ente rector de las finanzas públicas, determinará las nuevas ponderaciones de los criterios constitucionales."

El proyecto de reforma, materia de este análisis es la Disposición Transitoria Décima que establece la ponderación de la población rural en el 120% para promover la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentran en situación de desigualdad, en los GAD provinciales, cantonales y parroquiales.

4.2. Temporalidad de la disposición por ser transitoria

Por su naturaleza, las disposiciones transitorias tienen una vigencia temporal y facilitan el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación; es así que la Disposición Transitoria Décima tiene aplicación limitada en el tiempo, por ello, esta medida de acción afirmativa que busca equidad en el reparto de los recursos económicos, en estricto rigor legal, no debe incrementarse, ni ser permanente; por el contrario, debería tender a eliminarse en el momento que ha cumplido su objetivo, para ello legalmente el organismo facultado para dicho análisis es el Consejo Nacional de Competencias.

ajc

4.3. Facultad del Consejo Nacional de Competencias para revisar las ponderaciones de los criterios

Como se mencionó, la normativa vigente faculta que el peso relativo de estos criterios sean revisados periódicamente por el Consejo Nacional de Competencias para que éstos respondan a la política pública nacional de mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía, en tal virtud, el Consejo Nacional de Competencias en cumplimiento con la Disposición Transitoria Octava del COOTAD expidió el 28 de marzo del 2013 las nuevas ponderaciones para los años 2014, 2015, 2016 y 2017, en la Resolución No.003-CNC-2013 publicada en el Registro Oficial 930 del 10 de abril de 2013.

Para el análisis de la reforma se toma como referencia los años 2014 y 2015.

AÑO 2014

Nivel de Gobierno	Población	Densidad Poblacional	Necesidades Básicas Insatisfechas	Logros en mejoramiento de los niveles de vida	Esfuerzo Fiscal	Esfuerzo Administrativo	Cumplimiento de Metas
Provincia	10%	14%	■	10%	4%	6%	10%
Cantón	10%	13%	■	10%	7%	6%	10%
Parroquia	15%	15%	■	10%	0%	5%	10%

AÑO 2015

Nivel de Gobierno	Población	Densidad Poblacional	Necesidades Básicas Insatisfechas	Logros en mejoramiento de los niveles de vida	Esfuerzo Fiscal	Esfuerzo Administrativo	Cumplimiento de Metas
Provincia	10%	14%	■	15%	6%	6%	10%
Cantón	10%	13%	■	15%	8%	6%	10%
Parroquia	15%	15%	■	15%	0%	5%	10%

En el año 2010, se estableció un alto porcentaje al criterio de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y en los siguientes años, en concordancia con la política pública, se constata que desciende el porcentaje de NBI y va en aumento el porcentaje de los logros en mejoramiento de los niveles de vida, esto con la finalidad de premiar la gestión de los GAD.

[Handwritten signature]

4.4. La política pública prioriza mejorar los niveles de vida

El Modelo de Equidad Territorial toma en cuenta la relevancia y peso de todos los criterios, por esa razón el análisis de la fórmula y sus componentes se lo debe realizar de manera integral.

Incrementar la ponderación de la población rural al 140% no es consecuente con la política pública que promueve que las poblaciones mejoren sus niveles de vida, reconociendo, mediante la entrega de mayores recursos, el esfuerzo de la administración local; por ello una reforma en este sentido provocaría que los territorios pobres se queden en esa situación; se premiaría por tanto al conformismo y a la ineficiencia y no necesariamente se motivaría a salir de la pobreza.

Además se debe tomar en cuenta que si bien, el criterio de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) tiene gran importancia por las connotaciones sociales y económicas que representa y muchas de estas necesidades constituyen competencias de los GAD, siempre se parte del supuesto que los recursos asignados se destinan principalmente a solventarlas, situación que no necesariamente se cumple dada la autonomía y la discrecionalidad en la distribución de los presupuestos de los gobiernos autónomos.

5. CONCLUSIÓN

La Reforma a la Disposición Transitoria Décima del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización no garantiza que se disminuya la brecha entre lo urbano y lo rural y que se atienda a los sectores rurales con los recursos necesarios para disminuir la pobreza.

6. RECOMENDACIÓN

Por los argumentos expuestos en el presente informe, la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, considera que el presente proyecto de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización no procede y por tanto no es conveniente continuar con su tratamiento, por lo que se permite recomendar al Pleno de la Asamblea Nacional el **ARCHIVO**.

7. ASAMBLEÍSTA PONENTE

La Comisión designa como asambleísta ponente al Señor Presidente de la Comisión, Richard Calderón Saltos, conforme la Ley Orgánica de la Función Legislativa.



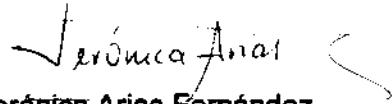
8. **NOMBRES, APELLIDOS Y FIRMAS DE ASAMBLEÍSTAS QUE SUSCRIBEN EL INFORME**



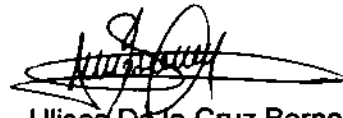
**Richard Calderón Saitos
PRESIDENTE**



**Ángel Vilema Freire
VICEPRESIDENTE
MIEMBRO DE COMISIÓN**

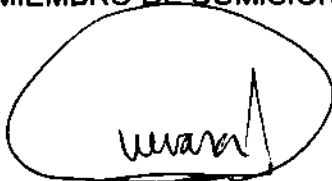


**Verónica Arias Fernández
MIEMBRO DE COMISIÓN**



**Ulises De la Cruz Bernardo
MIEMBRO DE COMISIÓN**

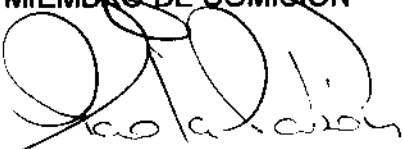
**Henry Cucalón Camacho
MIEMBRO DE COMISIÓN**



**Verónica Guevara Villacrés
MIEMBRO DE COMISIÓN**



**Alexandra Ocles Padilla
MIEMBRO DE LA COMISIÓN**



**Paola Pabón Caranqui
MIEMBRO DE LA COMISIÓN**

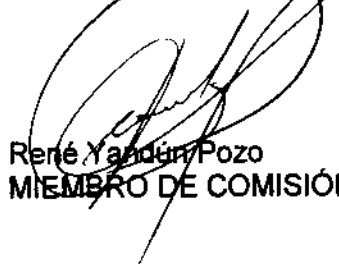


**Fausto Terán Sarzosa
MIEMBRO DE LA COMISIÓN**

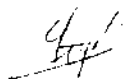


**Octavio Villacreses Peña
MIEMBRO DE COMISIÓN**

**Christian Viteri López
MIEMBRO DE COMISIÓN**



**René Yandún Pozo
MIEMBRO DE COMISIÓN**



Certificación

Certifico que el presente Informe para Primer Debate del "Proyecto de Reforma a la Disposición Transitoria Décima del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización" fue debatido y aprobado en el Pleno de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, en sesión N° 045 celebrada el día 07 de enero de 2015, en la que se registraron, según constan en actas, diez (10) votos a favor de la moción de aprobar el Informe y dos (2) ausencias de los asambleístas Henry Cucalón y Christian Viteri.

Quito, 07 de enero de 2015.


Ab. Carmita Méndez

Secretaria Relatora Encargada de La Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio