

REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**



20

DM -San Francisco de Quito., 11 de agosto de 2016

Oficio No. AN-16-DFT-066


# Trámite **258404**  
 Código validación **055BHFXUAT**  
 Tipo de documento MEMORANDO INTERNO  
 Fecha recepción 11-ago-2016 11:21  
 Numeración documento 08-16-dft-066  
 Fecha oficio 11-ago-2016  
 Remitente TERAN SARZOSA SEGUNDO FAUSTO  
 Función remitente ASAMBLEISTA  
 Revise el estado de su trámite en:  
<http://tramites.asambleanacional.gob.ec/trs/estadoTramite.jsf>

Señora Licenciada  
 Gabriela Rivadeneira Burbano  
**PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL**  
 Presente.

H. J. J. J.

De mi consideración:

De conformidad a lo establecido en los artículos 134, numeral 1 y 136 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 54 numeral 1 y 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en mi calidad de Asambleísta por la provincia de Pichincha me permito presentar a usted señora presidenta el **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN**, para su difusión y conocimiento del Consejo de Administración Legislativa, a efecto que se sirva darle el trámite constitucional y legal correspondiente.

Respetablemente  
  
**FAUSTO TERÁN S.**  
 VICEPRESIDENTE  
 Ing. Fausto Terán Sarzosa  
**ASAMBLEISTA POR PICHINCHA**  
 C.I.1708325921





REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El presente proyecto tiene por objeto garantizar la viabilidad económica y financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales, en la medida que en la actualidad los recursos económicos destinados a este nivel de gobierno son muy reducidos en relación al gran número de competencias a su cargo.

En la actualidad de las transferencias del Gobierno Central provenientes de ingresos permanentes y no permanentes, apenas se destina el 6% para este nivel de gobierno. Situación que se ve agravada dado al número de juntas parroquiales rurales existentes, las cuales llegan a 819; es decir ese reducido número de recursos es distribuido entre un gran número de entidades, lo que impide gestionar adecuadamente sus obligaciones y competencias. Además, este es el único nivel de gobierno que no dispone de facultades tributarias propias para financiar su presupuesto, lo que las hace dependientes de las transferencias del Gobierno Central y otros niveles de gobierno.

Por lo expuesto propongo realizar dos modificaciones al COOTAD, encaminadas a lograr una mayor equidad en la distribución de recursos para los GAD parroquiales rurales.

#### **Aporte a las entidades asociativas de los GAD.**

El artículo 313 del COOTAD establece la obligatoriedad de los GAD de financiar el funcionamiento de sus entidades asociativas. Sin embargo, cuando se trata de los GAD parroquiales rurales se presentan algunos inconvenientes dados los pocos recursos con los que cuentan para ejercer sus funciones. Así tenemos GAD parroquiales rurales que tienen un presupuesto anual inferior a los cincuenta mil dólares, en cuyo caso el aporte a su entidad asociativa, representa un costo muy oneroso. Así tenemos que en el caso del GAD parroquial rural de Cazaderos, en el cantón Zapotillo, provincia de Loja el aporte es de 339,80 Dólares por tener un presupuesto anual de 11.326,65 Dólares.



REPÚBLICA DEL ECUADOR

## ASAMBLEA NACIONAL

Además pese a que los GAD parroquiales rurales reciben un menor porcentaje de recursos en relación con otros niveles de gobierno subnacionales, su aporte a las entidades asociativas resulta desproporcionado en relación a sus pares.

Así tenemos que según el artículo 313 del COOTAD los GAD provinciales y municipales aportan apenas el cinco por mil de las transferencias anuales, mientras que los GAD parroquiales rurales destinan el 3%. Eso genera otra inequidad en la medida que en el caso del organismo asociativo de los GAD provinciales en el 2016 recibió 3.587.854,36 Dólares, mientras que la entidad asociativa de las parroquias rurales en ese mismo periodo recibió 4.783.805,81 Dólares, es decir un 33,33% más, pese a que presupuestariamente reciben ingresos menores en un 77.77%.

En ese sentido el aporte que realizan los GAD parroquiales rurales a su entidad asociativa rompe el principio de equidad interterritorial, regulado en el artículo 238 de la Constitución, ya que el imponer la misma carga a gobiernos parroquiales que tienen ingresos diversos genera situaciones injustas, pues el aporte que debe realizar una parroquia como Cazaderos no se asemeja al que realiza Calderón que tiene un presupuesto de 1.402.805,04.

Por otro lado, el aporte establecido en el artículo 313 del COOTAD dada su naturaleza viene a constituir una carga tributaria similar a un impuesto, toda vez que dicho valor se establece sobre los ingresos transferidos del Presupuesto General del Estado sin importar la contraprestación recibida de parte de su entidad asociativa. Bajo esa lógica, dicho aporte debe cumplir los principios tributarios establecidos en el artículo 300 que incluyen la equidad y la progresividad. Gravar con la misma tarifa a GAD parroquiales rurales que tienen ingresos diametralmente opuestos como el caso anterior afecta la equidad y progresividad que debería orientar el sistema tributario en el país.

Además el artículo 313 del COOTAD al establecer un tributo para financiar organismos determinados vulnera el artículo 298 de la Constitución que prohíbe crear preasignaciones presupuestarias diferentes a las allí establecidas, en este caso el financiar entidades asociativas no se contempla en dichas excepciones.

Por último, la obligatoriedad de los GAD de pertenecer a entidades asociativa constituye una vulneración del artículo 66, numeral 13 de la Constitución que reconoce el derecho a la libre asociación. En ese sentido, el que exista una



REPÚBLICA DEL ECUADOR

## ASAMBLEA NACIONAL

entidad asociativa a la cual todos los GAD deben pertenecer, afecta dicho principio constitucional. Situación sobre la cual el sistema jurídico ecuatoriano tiene antecedentes muy claros, ya que en la Resolución No. 0038-2007-TC del ex Tribunal Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial, No. 336, del 14 de mayo de 2008, consideró que obligar a que una persona se agremie para poder ejercer su actividad económica constituye una afectación al derecho a la libre asociación. Principios que son planamente aplicados a este caso.

En conclusión dado los grandes problemas financieros y constitucionales del artículo 313 del COOTAD es indispensable su revisión con la finalidad de aprobar un texto que se encuentre en armonía con la realidad de los GAD y que no vulnere los principios reconocidos en la Carta Magna.

### **Redistribución de recursos entre los niveles de gobierno subnacional.**

El artículo 270 de la Constitución establece que los GAD participarán en las rentas del Estado de conformidad con los principios de subsidiaridad, solidaridad y equidad. En el caso de la solidaridad es evidente que los niveles de gobierno que más tienen deben financiar a los que menos tienen. La equidad busca lograr un desarrollo igualitario en todo el territorio nacional, por eso es importante apoyar con mayores recursos a los niveles de gobierno donde existe mayores inequidades.

En ese sentido, la distribución de recursos entre los niveles de gobierno debe tender a lograr esos principios de solidaridad y equidad en la distribución de recursos. Sin embargo, al analizar el artículo 192 del COOTAD, observamos que los GAD cuya población tienen mayores necesidades básicas insatisfechas, son los que participan en un porcentaje inferior dentro de la distribución de los recursos públicos. Bajo esta lógica el sector rural que tradicionalmente ha sido marginado en el Ecuador mantiene importantes brechas con los sectores urbanos, ya que el acceso a los servicios básicos de calidad en las zonas rurales alcanza porcentajes inferiores que en el sector urbano.

Hay que tomar en cuenta que en la ruralidad se encuentra la mayor producción agrícola del país, que genera los alimentos para el territorio ecuatoriano; en ese sentido es importante que los GAD parroquiales cuenten con los suficientes recursos económicos para reducir la diferencia entre el campo y la ciudad respecto a las necesidades básicas insatisfechas.



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

Por lo anterior, los porcentajes de distribución de las asignaciones del Presupuesto General del Estado se deberían redistribuir de manera más equitativa para cumplir los principios establecidos en los artículos 270 y 284, numeral 5 de la Constitución.

Cabe mencionar que esta nueva distribución de recursos entre los GAD provinciales, municipales y parroquiales rurales no vulnera el artículo 135 de la Constitución, ya que no aumentan el gasto público, sino que busca una repartición más equitativa de las asignaciones legales que actualmente se transfieren a los GAD, sin afectar el monto global que se destina del Presupuesto General del Estado para esta finalidad.

**ASAMBLEA NACIONAL  
EL PLENO  
CONSIDERANDO**

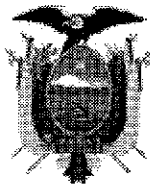
Que el numeral 5 del artículo 3 de la Constitución de la República establece que son deberes primordiales del Estado planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir;

Que el numeral 3 del artículo 85 de la Carta Magna señala que el Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos;

Que respecto a la participación en los diferentes niveles de gobiernos el numeral 2 del artículo 100 de la ante dicha norma prescribe mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo;

Que el numeral 1 del artículo 134 de la Carta Fundamental establece como atribución de los Asambleístas presentar proyectos de Ley;

Que el artículo 238 ibídem señala que los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional;



REPÚBLICA DEL ECUADOR

## ASAMBLEA NACIONAL

Que respecto a las competencias exclusivas de los gobiernos parroquiales rurales el numeral 4 del artículo 267 de la Constitución de la República establece incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente;

Que el artículo 270 ibídem establece que los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participaran de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiaridad, solidaridad y equidad;

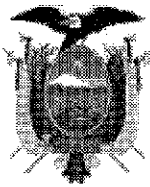
Que el artículo 271 de la Norma Fundamental dispone que los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público. Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados;

Que la distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley conforme a las necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados conforme así lo dispone el numeral 2 del artículo 272 de la Constitución de la República;

Que el artículo 280 Ibídem establece que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado Central y los gobiernos autónomos descentralizados;

Que el segundo inciso del artículo 15 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que los gobiernos autónomos descentralizados formularán y ejecutarán las políticas locales para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias, las mismas que serán incorporadas en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y en los instrumentos normativos que se dicten para el efecto;

Que el tercer inciso del artículo 99 mismo cuerpo legal establece que el Estado garantizará la entrega oportuna de las asignaciones específicas de ingresos permanentes y no permanentes para los gobiernos autónomos descentralizados.



REPÚBLICA DEL ECUADOR

## ASAMBLEA NACIONAL

En virtud de sus atribuciones constitucionales y legales, la Asamblea Nacional del Ecuador expide la siguiente:

### **LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN**

**ARTÍCULO 1.-** Sustitúyase el inciso segundo del artículo 192 por el siguiente:  
En virtud de las competencias constitucionales, el monto total a transferir se distribuirá entre los gobiernos autónomos descentralizados en la siguiente proporción: veinticinco por ciento (25%) para los consejos provinciales; sesenta y cinco por ciento (65%) para los municipios y distritos metropolitanos; y, 10 por ciento (10%) para las juntas parroquiales.

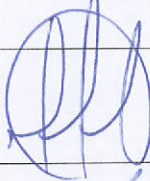
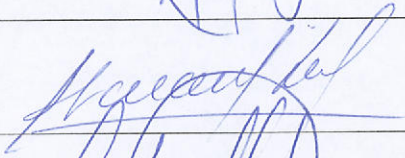
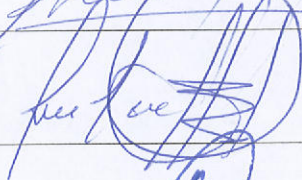

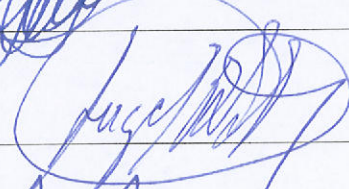
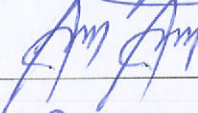
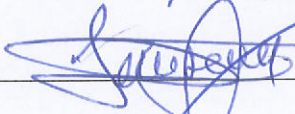
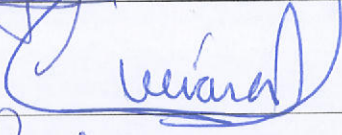
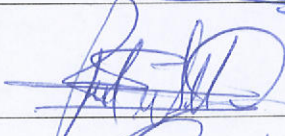
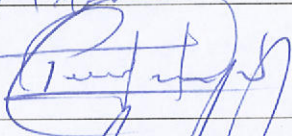

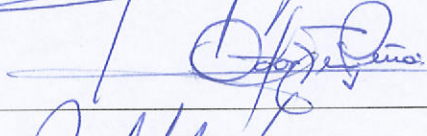
**ARTÍCULO 2.-** Sustitúyase el inciso segundo del artículo 313 por el siguiente:  
Las entidades asociativas nacionales de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales serán financiadas por el aporte de sus miembros en el tres por mil de las transferencias de las transferencias que reciban de los ingresos permanentes y no permanentes del presupuesto general del Estado. Para el caso de la entidad asociativa de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales el aporte será del uno por ciento (1%) de las transferencias señaladas, cuyos recursos se distribuirán en el cero coma cincuenta por ciento (0,50%) para la asociación nacional y el cero coma cincuenta por ciento (0,50%) para las asociaciones provinciales.

**DISPOSICIÓN FINAL.-** La presente ley, entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado...



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

NOMBRE	FIRMA
MONTGOMERY SANCHEZ O.	
HERNAN BLOYA	
RICHARD FAYFAN SPORTZ	
MAURICIO FROIANO	
DAMIRO VELA	
ARMANDO AGUILAR	
UNSES DEMACRU	
Verónica Cevalera	
Rosa Muñoz	
RAUL TOBAR NUÑEZ	
VETHOWEN CHICA AREVALO	
Octavio Villacreses P.	
RAUL ABAD VELEZ	