



Proyecto de ley Reformatoria al COOTAD

1. Exposición de motivos:

1. Esta propuesta está estructurada en forma modular, de modo que se compone de 5 módulos, que abarcan la siguiente problemática:

1.1. Presupuesto prorrogado:

2. Los presupuestos prorrogados fueron incorporados dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano con la promulgación de la Constitución de la República de 1998, misma que es su artículo 258 establecía que, «en el año en que se poseione el Presidente de la República, la proforma deberá ser presentada hasta el 31 de enero y aprobada hasta el 28 de febrero. Entre tanto, regirá el presupuesto del año anterior».

3. El artículo 295 de la Constitución de 2008 conservó la figura de prórroga de presupuesto en año electoral, pero con una diferencia sustancial: ahora la posesión de las nuevas autoridades ocurre en mayo (14 para autoridades seccionales y assembleístas, y 24 para la Presidenta o Presidente de la República). El efecto es que transcurre el primer semestre del año con el presupuesto prorrogado del año anterior, y la autoridad saliente puede maximizar la ejecución durante los primeros meses del año, en perjuicio del flujo de caja a partir de cuando asume la nueva autoridad.

4. Mediante dos reformas se modificó el artículo 107 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que trata sobre presupuestos prorrogados. Estas reformas precisan cuál presupuesto es el que se prorroga, tanto en el caso del Presupuesto General del Estado, como en el caso de gobiernos autónomos descentralizados, del sistema de educación superior y del sistema de educación intercultural.

5. En cambio, el artículo 216 del COOTAD, prohíbe sin excepción prorrogar el presupuesto. Hay entonces una contradicción entre dos normas contenidas en Códigos orgánicos. Es necesaria una reforma para resolver esta contradicción normativa.



6. Por otro lado, el COOTAD en sus artículos 235 a 247 establece fechas máximas para la presentación de la proforma presupuestaria para el siguiente ejercicio presupuestario, pero no existen plazos para las etapas de la formulación del presupuesto cuando éste corresponde al año de elección democrática de la autoridad seccional.

1.2. Contribución especial de mejoras en materia de vialidad

7. Existen problemas tanto en la formulación del art. 184 del COOTAD como en la aplicación a través de la emisión de las ordenanzas provinciales que instauran el tributo en cada una de sus circunscripciones. En concreto el art. 184 del COOTAD presenta las siguientes dificultades: i) se refiere a un fondo, el cual debería constituirse según las normas aplicables a las finanzas públicas, con autorización del ministerio rector, lo cual complicaría su aplicación; ii) se refiere en el título al «mantenimiento», pero en su contenido hace referencia al «mejoramiento vial», actividades que son distintas; y, iii) la vinculación de la norma a una obra pública concreta no es clara.

8. De todas formas, el tributo es una forma de financiamiento de los GAD provinciales, por lo que se considera conveniente que deba permanecer con algunas adecuaciones: i) evitar la confusión entre «mantenimiento» y «mejoramiento vial» y referirse a la obra de vialidad en general; ii) precisar a los sujetos pasivos del tributo; iii) garantizar que la obligación sea cumplida como requisito a la matriculación anual; y, iv) establecer la cooperación de las entidades competentes.

9. Sobre esa base, se evidencia la existencia de incomprensiones en relación con el tributo contribución especial por mejoramiento vial prevista en el art. 184 del COOTAD.

10. La contribución especial de mantenimiento vial está prevista en el art. 184 del COOTAD, esto es, en su Título IV “recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados”, Capítulo V “de las contribuciones especiales de mejoras de los gobiernos municipales y metropolitanos”. La contribución especial por mejoras en la vialidad, en cambio, en el art. 572 del COOTAD, esto es, en el Título IX del COOTAD “disposiciones



especiales de los gobiernos metropolitanos y municipales”. Por la particular ubicación de la contribución especial por mejoras en la vialidad (art. 572 COOTAD), se entiende que únicamente ha sido prevista para los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos.

11. El ejercicio hermenéutico que efectúa el COOTAD en relación con la contribución especial por mejoras en la vialidad es interesante, en la medida en que establece habilitaciones expresas para que varios GAD creen, modifiquen y extingan tasas y contribuciones especiales de mejoras. Pero al mismo tiempo, limita la contribución por mejoras en la vialidad únicamente para los gobiernos municipales y metropolitanos.

12. No obstante, aquella la limitación queda en entredicho cuando se revisan también las competencias exclusivas de los GAD provinciales previstas en el art. 263 de la Constitución, que les atribuyen, entre otras, la planificación, construcción y mantenimiento del sistema vial de ámbito provincial, que no incluya zonas urbanas. En efecto, es plenamente posible entender que la labor de construcción del sistema vial de ámbito provincial, que no incluya zonas urbanas, implicaría, bajo ciertas condiciones, una labor de mejoramiento. Un ejemplo claro se produce cuando se construyen nuevos carriles para una vía, que es, en esencia, una construcción de mejoramiento vial.

13. El art. 55 del Reglamento a la Ley del Sistema Infraestructura del Transporte Terrestre, define a la conservación en materia de infraestructura del transporte terrestre a «todas las actividades destinadas a preservar a largo plazo, el funcionamiento adecuado del patrimonio vial terrestre, al menor costo posible, con el objeto de evitar el deterioro innecesario, mediante la protección física de sus estructuras básicas y superficies, procurando evitar su destrucción y la necesidad de una posterior rehabilitación o reconstrucción».

14. La norma *in comento*, determina que las actividades de conservación implican acciones de mantenimiento, reconstrucción, rehabilitación, reparación, refuerzo, reposición u otras que se realicen sobre la infraestructura vial terrestre. En esa medida, la obra de mejoramiento implicaría a todas las actividades que se refieren a la conservación, por lo que sería concordante con la competencia exclusiva prevista en el art. 263, núm. 3, de la Constitución.



15. En adición, el art. 47, letra f., del COOTAD, como se anticipó, otorga al consejo provincial la atribución de crear, modificar o extinguir tasas y/o contribuciones especiales por los servicios que preste y obras que ejecute. Así, una construcción de mejoramiento vial encajaría en aquella atribución, pudiendo un GAD provincial cobrar una contribución especial.

16. A mayor abundamiento, el art. 17, num. 6 de la Ley del Sistema Nacional de Infraestructura Vial Transporte Terrestre determina como atribución de varios GAD, entre ellos los provinciales, el establecimiento y recaudación de contribución especial de mejoras por la inversión realizada para los propietarios de los inmuebles que se beneficien por el mejoramiento de la infraestructura vial dentro de su circunscripción territorial.

17. En esa medida, los GAD provinciales pueden establecer una contribución especial por mantenimiento y mejoramiento vial, fundamentada en sus competencias exclusivas, pero para ello NO deben considerar el art. 572 del COOTAD al ser exclusivo de los GAD municipales y metropolitanos. En aquella contribución, los sujetos pasivos no necesariamente tendrán que ser los propietarios de vehículos, puede incluirse a las personas que se les genera un beneficio en sus bienes inmuebles por la realización de la obra. Ha sido usual vincular al tributo contribución especial de mejora justamente con el principio de beneficio, entendiéndose que, en esencia, cualquier contribución que implica un mejoramiento que debe ser retribuido.¹

18. Por otro lado, como un asunto vinculado, debe resaltarse que en Título IX “disposiciones especiales de los gobiernos metropolitanos y municipales” del COOTAD, en sus capítulos IV y V, se regulan asuntos vinculados con la esencia de los tributos tasas y contribuciones especiales, que por su contenido nos son, en algunos casos, exclusivos de los GAD municipales y metropolitanos. Algunas de las normas de aquellos capítulos justamente delimitan elementos de tributos que deberían observar todos los GAD con potestad tributaria.

19. Po lo indicado, sería más adecuado que las normas que se refieren a asuntos esenciales de la configuración normativa de tasas y contribuciones especiales no sean exclusivas de los GAD municipales y metropolitanos, sino que puedan extenderse a los GAD provinciales. El

¹ Sin perjuicio de lo indicado, aquí se proponer conjuntar ambas contribuciones en una sola y crear una habilitación expresa en el COOTAD, estableciendo todos los elementos tributarios adecuados.



procedimiento más adecuado sería la incorporación de un título adicional en el COOTAD que se refiere a las disposiciones especiales para los tributos de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales.

20. En definitiva, a través de la reforma planteada se habilitaría a los GAD provinciales a poder establecer de mejor manera tasas y contribuciones especiales de mejora, lo cual será un mecanismo de recuperación importante de las inversiones, por ejemplo, para aquellos GAD que ejecutan obras de vialidad que benefician a los predios que colindan con la infraestructura.

1.3. Competencia descentralizada de riego y drenaje:

21. Esta sección expondrá de manera sintética la problemática jurídica identificada en el ordenamiento jurídico que regula las actividades de riego y drenaje. En resumen se ha identificado:

1. Desfinanciamiento de la operación de la infraestructura de riego,
2. Discrecionalidad en la asignación de recursos de inversión provenientes de la descentralización de la competencia de riego y drenaje,
3. Mora regulatoria.

22. El propósito de esta descripción es poder realizar una propuesta de solución que abarque de manera holística la problemática identificada.

1.3.1. Desfinanciamiento de la operación de la infraestructura de riego:

23. El principal problema que tiene la operación de infraestructura de riego y drenaje es la descapitalización que ha venido sufriendo a partir de la exoneración del pago de tarifa básica para usuarios de canales de riego. Hasta 2004, el pago de la tarifa básica permitir al proyecto tener recursos para su operación y mantenimiento, sin depender del Presupuesto General del Estado. En muchas ocasiones, los procesos de mantenimiento se encarecen si no son realizados oportunamente.



24. La Ley 2004-31 reformativa a la Ley de Aguas (Registro Oficial N° 271, 11 de febrero de 2004), sustituyó el artículo 17 de la Ley de Aguas para introducir una exoneración del pago de tarifa básica para sistemas de riego a cargo de las corporaciones regionales de desarrollo. Desde entonces, los sistemas de riego de gestión pública se van desfinanciando por no tener fondos fijos y predecibles para su operación y mantenimiento.

1.3.2. Discrecionalidad en la descentralización de recursos de inversión:

25. Mediante Resolución CNC-008-2011, el Consejo Nacional de Competencias resuelve transferir las facultades de planificación, construcción, operación y mantenimiento de los sistemas de riego y drenaje a favor de los GAD provinciales del país, dejando en el nivel central de gobierno, las facultades de rectoría nacional, planificación nacional, regulación nacional y control.

26. Según esta resolución, los recursos destinados para rehabilitación, operación y mantenimiento de los sistemas de riego y drenaje contenidos en el literal a) del artículo 48 de la Resolución CNC-008-2011 se transferirán directamente y se distribuirán entre los GAD provinciales de forma anual.

27. Por otro lado, los recursos destinados al gasto de inversión descritos en los literales b) y c) del artículo 48 de la Resolución CNC-008-2011 se transferirán contra la presentación de proyectos de inversión para riego y drenaje y para estudios de preinversión de conformidad con el Plan Nacional de Riego y Drenaje, y los respectivos planes provinciales. La inversión que se realice con estos recursos estará sujeta a los montos máximos por provincia definidos en la tabla elaborada por el ministerio rector, y los proyectos presentados por los GAD provinciales deberán contar además con un informe de conformidad a los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Riego y Drenaje por parte del MAATE.

28. La Constitución en su artículo 273 determina que la transferencia de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados deberá estar acompañada de los recursos correspondientes. Por tanto, no podrá existir una transferencia de competencia sin los recursos suficientes, salvo que exista la aceptación expresa a la institución que asumirá dichas competencias. Ahora, si bien la Resolución CNC-008-2011 prevé la transferencia de recursos



para rehabilitación, operación y mantenimiento de los sistemas de riego y drenaje de forma directa, los recursos destinados a inversión se encuentran supeditados a la presentación y aprobación de los proyectos de inversión.

29. Al requerirse ciertos requisitos que deben ser cumplidos para la asignación de recursos para esta competencia se limita el ejercicio de las competencias que fueron transferidas. La evidencia histórica desde la vigencia de la Resolución CNC-008-2011 permite concluir que la asignación del presupuesto de inversión (literales b y c del artículo 48) ha estado sujeta más a decisiones discrecionales de la autoridad central, que a la existencia, cumplimiento o grado de cumplimiento, de parámetros objetivos.

30. La aprobación de proyectos de inversión, para acceder a los fondos correspondientes a los literales b y c del artículo 48 de la Resolución CNC-008-2011, debe seguir el procedimiento previsto en el Acuerdo Ministerial MAATE-2022-0771. En esta normativa el Ministro de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, aprobó y expidió la "Guía para la formulación de proyectos de riego y drenaje", misma que contiene las directrices y guías técnicas para la formulación de proyectos integrales de riego y drenaje que aporten al cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Riego y Drenaje.

31. Conforme dicha guía, el ciclo del proyecto tendrá 2 fases: la pre-inversión, dentro de la cual se deberán llevar a cabo todos los estudios por etapas, de forma gradual que permitirán tomar una decisión respecto a si se continua con la siguiente etapa o si debe abandonarla previo a incurrir en mayores gastos; y la inversión, que corresponde a la ejecución del proyecto, entendida como el desarrollo de las actividades necesarias para ejecutar físicamente el proyecto, de la forma en la que se determinó en la pre-inversión.

32. Según lo establecido en el Acuerdo Ministerial Nro. MAAE-2020-023 de 27 de julio del 2020, la Subsecretaría de Agua Potable, Saneamiento, Riego y Drenaje es la encargada de la emisión de informes de viabilidad técnica e informes de concordancia de los proyectos de inversión de riego y drenaje presentados por los GAD Provinciales a nivel nacional.

33. En ese sentido, corresponde a la Subsecretaría de Agua Potable, Saneamiento, Riego y Drenaje como parte del Ministro de Ambiente, Agua y Transición Ecológica el definir si un proyecto debe pasar a la fase de inversión y por tanto, recibir los fondos por parte del



Ministerio de Finanzas. Este es el espacio de discrecionalidad que permite asignación o no de recursos en la siguiente fase de la Guía para la formulación de proyectos de riego y drenaje.

1.3.3. Mora regulatoria en materia de riego y drenaje:

34. El artículo 7 de la Resolución 008-CNC-2011 otorga al Gobierno central cuatro ámbitos mínimos de regulación:

1. Emitir normativa nacional para estandarizar productos y servicios de riego y drenaje,
2. Establecer estándares de construcción de infraestructura de riego y drenaje,
3. Establecer la estructura tarifaria de los servicios públicos de riego y drenaje, y (iv) desarrollo agrario y productivo vinculado con la competencia.

35. La única regulación técnica nacional en materia de riego y drenaje es la Resolución N° 9 de la Agencia de Regulación y Control del Agua, que contiene la Normativa técnica para la determinación del estado situacional de la prestación del servicio público de riego y la gestión de los planes de mejora, publicada en el Registro Oficial 474 de 24 de abril de 2019.

36. La mora regulatoria se obtiene de contrastar el universo de ámbitos de regulación que el artículo 7 de la Resolución N° 008-CNC-2011 otorga al nivel central de gobierno frente a la regulación realmente emitida. No se ha emitido normativa sobre:

1. Establecer estándares de construcción de infraestructura de riego y drenaje.
2. Establecer la estructura tarifaria de los servicios públicos de riego y drenaje.
3. Desarrollo agrario y productivo vinculado con la competencia.

37. La falta de regulación nacional, especialmente sobre la estructura tarifaria de los servicios de riego y drenaje, impiden a los gobiernos provinciales emitir su regulación local sobre estos mismos aspectos. En particular, la falta de fijación de estructuras tarifarias permite que se mantenga la situación previa a la descentralización de la competencia.



38. Para el caso de sistemas de riego transferidos a los gobiernos provinciales, se venía aplicando la norma del art. 17 de la Ley de Aguas, introducida en la reforma de 2004, que prohíbe el cobro de tarifa básica a usuarios de los sistemas de riego. Tras la derogatoria de la Ley de Aguas por la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, no existe prohibición legal para cobrar tarifa básica.

1.4. Competencias relacionadas con dragado:

39. En materia de dragado, se ha identificado cinco problemas inter relacionados, que serán desarrollados a continuación:

1. Discrepancia sobre la forma de asignación de la competencia,
2. Mora presupuestaria,
3. Mora regulatoria,
4. Insuficiente financiamiento para proyectos (nuevos y de operación y mantenimiento) y, finalmente
5. Institucionalidad no clara.

1.4.1. Discrepancia sobre la forma de asignación de la competencia:

40. El principal problema identificado ha sido la discrepancia sobre qué es y qué efectos tiene la decisión tomada por el Consejo Nacional de Competencias en su Resolución 005-CNC-2012. Si bien formalmente, la Resolución 005-CNC-2012 es un acto normativo aprobado por un cuerpo colegiado, esta sección busca analizar jurídicamente qué es en términos materiales. Es decir, en su esencia, más que en el instrumento jurídico que contiene esta decisión.

41. Por un lado, el Gobierno central estima que esa resolución ha regulado cómo funciona la concurrencia entre las competencias del Ejecutivo central y el nivel provincial de gobierno, en materia de dragado. Por otro lado, es importante resaltar que material y doctrinariamente, lo que se ha producido es una descentralización de la facultad de gestión de la competencia de dragado.



42. La consecuencia directa de la forma de interpretar la Resolución 005-CNC-2012 como una descripción de la concurrencia o como una descentralización de la facultad de una competencia, es la decisión de transferir o no, los recursos asociados a una descentralización para cumplir el principio de descentralización con transferencia efectiva de recursos. Tanto la Constitución de 1998 como la Constitución actual (art. 273) establecen el principio de que no existe descentralización de competencias sin descentralización de recursos.

43. El COOTAD, en su artículo 154, establece un procedimiento reglado de descentralización de competencias. La resolución de transferencia de competencia debe motivarse en una serie de pasos reglados:

1. Obtención de informes habilitantes preparados por el Gobierno central (entidad rectora de la competencia a transferirse y Ministerio de Finanzas),
2. Obtención de informes de capacidad operativa presentados por cada gobierno autónomo descentralizado que participa en el proceso de transferencia de competencias de acuerdo a su nivel,
3. Clasificación de los gobiernos autónomos descentralizados en dos grupos: los que recibirán la transferencia de la competencia y quienes se someterán primero a un proceso de fortalecimiento institucional antes de recibir la competencia.
4. Conformación de una comisión de costeo de competencia y emisión de su informe.

44. Tras estos pasos se emite la Resolución de transferencia de la competencia y luego se realiza seguimiento al cumplimiento de sus disposiciones, que generalmente se engloban en dos actividades: la entrega efectiva de recursos y la ejecución del proceso de fortalecimiento institucional para los GAD que lo necesiten. Ninguno de estos pasos constan en la motivación de la Resolución N° 005-CNC-2012. Esto permite concluir que no se consideró a esa resolución como una resolución de transferencia de competencias. Esta interpretación genera como consecuencia que en ciertos momentos el Gobierno central haya seguido la teoría de que no debía transferirse recursos por la efectiva transferencia de la facultad de gestión sobre la competencia de dragado.



45. Sin embargo, hay motivos para calificar a la Resolución N° 005-CNC-2012 como una transferencia de competencias de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia sobre descentralización:

1. Por un lado, en materia doctrinaria, no se puede calificar a una competencia (como el dragado) de concurrente, pues la concurrencia más que una descripción de una competencia es una circunstancia en la que se encuentran dos o más competencias siendo aplicables sobre una misma realidad; y
2. Por otro lado, en la práctica previo a la Resolución N° 005-CNC-2012, la gestión de dragado, relleno hidráulico y limpieza de ríos, presas, embalses y esteros era atribución del Estado central y, tras dicha Resolución, dicha gestión pasó a los gobiernos provinciales.

46. Cuando hablamos de concurrencia de competencias, no estamos ante un listado de competencias concurrentes comparable a las listas de “competencias exclusivas” de cada nivel de gobierno que enumeran los artículos 261 a 267 de la Constitución de la República. Más bien la manera de comprender la concurrencia es como una circunstancia, cuando confluyen dos o más competencias exclusivas. El artículo 114 del COOTAD define las competencias exclusivas, que ya están enumeradas en la Constitución para cada nivel de gobierno. El artículo 115 del COOTAD describe como competencias concurrentes a “aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia”.

47. El artículo 126 del COOTAD describe que la concurrencia ocurre en la gestión de la prestación de servicios públicos. Permite que el nivel central pueda delegar la gestión de una competencia a través de un convenio. La única excepción a esta descentralización territorial está en los sectores privados.

48. El caso más palmario de ejercicio concurrente se produce con la competencia “exclusiva” de registro de la propiedad, que compete al nivel municipal de gobierno, pero sobre el cual el artículo 265 de la Constitución dispone que sea administrado “de manera concurrente” entre el Ejecutivo y las municipalidades.

49. La titularidad de las facultades para la competencia de dragado se encuentra desarrollada en la Resolución N° 005-CNC-2012, donde se distribuyen las facultades en



función del nivel territorial. El hecho de que la titularidad de cada facultad esté asignada a distintos niveles de gobierno vuelve concurrente a la competencia de dragado. Cabe reiterar que las facultades son, de acuerdo al artículo 116 del COOTAD, atribuciones para el ejercicio de una competencia.

| Facultad | Nivel central de gobierno | Nivel provincial de gobierno |
|-----------------|--|--|
| Rectoría | Rectoría nacional (definir lineamientos y directrices nacionales) | - |
| Planificación | Planificación nacional (deberá considerar los planes provinciales) | Planificación local |
| Regulación | Regulación nacional (Autoridad Única del Agua) | Emitir normativa local de riego y drenaje, en el marco de la regulación nacional |
| Gestión | Prestar asistencia técnica a gobiernos provinciales, a fuentes de financiamiento y mantener embalses y presas a cargo de Senagua | Ejecutar obras de dragado Aplicar tarifas por la prestación de servicio Operar y mantener el equipo de dragado (se transfieren cuatro dragas a cuatro provincias) Levantar información para construcción de indicadores de evaluación Establecer mecanismos de coordinación con el nivel municipal Ejecución de obras de emergencia |



| | | |
|---------|--|---|
| Control | Velar por el cumplimiento de planes de dragado. Autorizar actividades de dragado. Autorizar operación de dragas Establecer políticas tarifarias Definir indicadores de evaluación Otorgar la matrícula de dragas | - |
|---------|--|---|

50. La Disposición Transitoria Primera dio 30 días de plazo para que el Gobierno central entregue materialmente cuatro dragas a los gobiernos provinciales de: Guayas, Manabí, Los Ríos y El Oro. La Disposición Transitoria Segunda exige que los gobiernos provinciales receptores de dichos activos continúen los trabajos previamente asumidos por SENAGUA. Esta redacción constituye materialmente una transferencia de la facultad de gestión, que antes de la Resolución estaba en manos del nivel central de gobierno.

51. Para facilitar la comprensión de esta circunstancia, se presenta un gráfico descriptivo de la situación creada a partir de la Resolución N° 005-CNC-2012:

| Facultad / Situación | Previo a la Resolución N° 005-CNC-2012 | Posterior a la Resolución N° 005-CNC-2012 |
|-----------------------------|--|--|
| Rectoría | Gobierno central | Gobierno central |
| Planificación | Gobierno central | Planificación nacional: Estado central Planificación provincial: GAD Provinciales |
| Regulación | Gobierno central (Ministerio a cargo del transporte fluvial) | Gobierno central |
| Control | Gobierno central (Ministerio del Ambiente) | Gobierno central (Ministerio del Ambiente) |



| | | |
|----------------|-------------------------|-------------------------|
| Gestión | Gobierno central | GAD Provinciales |
| | (SENAGUA) | |

52. La controversia sobre si se trata de una transferencia de una facultad o si ha sido solo una organización del ejercicio concurrente de una competencia no se limita a ser una diferencia de enfoques, sino que tiene un efecto concreto, el cual es la mora presupuestaria.

1.4.2. Mora presupuestaria:

53. Si se hubiera conformado una comisión de costeo de competencia y se hubiera elaborado un informe técnico en términos financieros de costeo de la competencia, la Resolución N° 005-CNC-2012 hubiese contenido un articulado que desarrolle fórmulas para calcular los montos a transferir conjuntamente con la traslación de la facultad de gestión, que hasta el 26 de abril del 2012 residió en el Gobierno central, y que actualmente reside en el nivel provincial de gobierno.

54. Efectivamente, la Resolución del CNC de 2012 no se materializó en ese año en una transferencia económica, pero en 2013, SENAGUA solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas incluir un presupuesto para transferir a los gobiernos provinciales por concepto de operación y mantenimiento de dragas.

55. En febrero de 2014, el Ministerio de Economía y Finanzas entregó US\$ 3'203.363,92 a SENAGUA, por concepto de operación y mantenimiento de las dragas descritas en la Disposición Transitoria Primera de la Resolución N° 005-CNC-2012. En mayo de 2014, SENAGUA transfirió bajo convenio un monto de US\$ 800.840,98, por concepto de operación y mantenimiento de la draga Poza Honda.

56. Inesperadamente durante 2014, el gobierno de la época cambió de criterio y concluyó que la Resolución N° 005-CNC-2012 no exigía transferencia de recursos y suspendió toda transferencia. El saldo de US\$ 2'105.488,00 producto de la transferencia recibida en enero por Senagua fue devuelto al Ministerio de Finanzas alegando que esa obligación no tenía sustento en la Resolución N° 005-CNC-2012.



57. Desde 2014 en adelante, el Gobierno central ha venido sosteniendo la tesis de que no corresponde una transferencia de recursos al no haberse producido una transferencia de la competencia de dragado, sino una “regulación del ejercicio concurrente” de dicha competencia de dragado. De todos modos, sea cual fuere la interpretación jurídica, existió una transferencia de la facultad de gestión, la cual debe acompañarse de la consecuente transferencia de recursos para cumplir con el artículo 273 de la Constitución de la República.

1.4.3. Mora regulatoria en materia de dragado:

58. Otra omisión del Gobierno central en materia de dragado es la falta de regulación de escala nacional, lo que dificulta la regulación a nivel local. El artículo 8 de la Resolución 005-CNC-2012 faculta al Gobierno central a regular:

1. Estándares para la prestación de los servicios: dragado, relleno hidráulico y limpieza de cauces de cuerpos de agua,
2. Requisitos para el inicio de las operaciones de dragado, relleno hidráulico y limpieza de cauces de cuerpos de agua,
3. Requisitos para la adquisición de dragas, y
4. regular mecanismos de control para casos de omisión e ineficacia en la prestación de dichos tres servicios.

59. De todos estos ámbitos de regulación, únicamente se ha emitido, por parte de Senagua, un Acuerdo N° 1266, que aprueba cuatro manuales:

1. Procedimientos para otorgar autorización para proyectos de dragado, relleno hidráulico y limpieza de ríos, presas, embalses y esteros;
2. Procedimientos para el Uso, Mantenimiento y Control Vehicular;
3. Procedimientos para la emisión del Informe de Viabilidad Técnica en Riego y Drenaje; y
4. Procedimientos para la elaboración del Plan Operativo Anual de Gasto Corriente, Inversión y reformas presupuestarias del proyecto de inversión.



60. De la comparación entre los ámbitos de regulación prescritos por el artículo 8 de la Resolución 005-CNC-2012 y los cuatro manuales aprobados mediante Acuerdo Ministerial N° 1266, obtenemos la mora regulatoria de la autoridad nacional sobre dragados:

| Norma | Ámbito de Regulación | Grado de cumplimiento |
|--------------|--|---|
| Art. 8.1 | Establecer estándares para los tres servicios | - |
| Art. 8.2 | Establecer requisitos para el inicio de los tres servicios | Procedimientos para otorgar autorización para proyectos de dragado, relleno hidráulico y limpieza de ríos, presas, embalses y esteros; Procedimientos para la emisión del Informe de Viabilidad Técnica en Riego y Drenaje; y Procedimientos para la elaboración del Plan Operativo Anual de Gasto Corriente, Inversión y reformas presupuestarias del proyecto de inversión. |
| Art. 8.3 | Establecer requisitos para la adquisición de dragas | - |
| Art. 8.4 | Regular mecanismos de control para omisión o ineficacia en la prestación de los tres servicios | |

1.4.4. Insuficiente financiamiento para proyectos (nuevos y de operación y mantenimiento):



61. Una consecuencia directa de la falta de regulación sobre tarifas de servicios asociados al drenaje, es la falta de cobro por estos tres servicios. Esto a su vez se traduce en insuficiente financiamiento para continuar la operación de estos servicios.

62. Desde la época de la Caja Nacional de Riego, hasta la actualidad, siempre se ha contemplado para proyectos hidráulicos o multipropósito, un modelo de financiamiento que contemple cobro de servicios. Hasta la reforma legal de 2004 a la Ley de Aguas, las corporaciones regionales de desarrollo y demás operadores de sistemas de riego y drenaje, tanto comunitarios como de gestión delegada, cobraban tarifa básica y tarifa volumétrica.

63. Durante el ciclo económico conocido como “de altos precios de commodities”, durante las primeras décadas del siglo XXI, el gobierno ecuatoriano promovía un modelo de desarrollo basado en gran medida en la inversión pública para la construcción, operación y mantenimiento de obra pública, incluyendo obras relacionadas con recursos hídricos.

64. Cerrado ese ciclo económico, hoy la economía del sector público no financiero no está en capacidad de afrontar de manera exclusiva el financiamiento de proyectos de inversión. Afortunadamente, las obras de dragado, así como de riego y drenaje, pueden generar ingresos por autogestión, a través del cobro de servicios. Inclusive si esta fuente de ingresos no completa la totalidad de lo requerido para la operación y mantenimiento de las obras, sí permite tener un flujo para asegurar liquidez, y una capacidad de levantar otras fuentes de financiamiento, como la propia inversión pública (de manera parcial al menos), e inclusive a través de financiamiento de fuente privada.

65. El Gobierno central tiene un portafolio de proyectos de inversión, tanto de obras civiles ya construidas (brownfield) como de obras por comenzar (greenfield), las cuales son ofrecidas a la inversión extranjera y nacional bajo la modalidad de asociación público-privada. Mediante Decreto Ejecutivo N° 260, se instituyó la Secretaría Técnica de Asociaciones Público-Privadas y de Gestión Delegada, cuyo ámbito de acción incluye ofrecer el portafolio de proyectos de inversión, así como también actualizarlo con proyectos provenientes de gobiernos autónomos descentralizados. Esta Secretaría realiza eventos de formación de capacidades dirigido a los equipos a cargo de proyectos de inversión con capacidad de financiamiento provenientes de los gobiernos autónomos descentralizados.



66. Un proyecto de asociación público-privada tarda años en estructurarse, ofrecerse al mercado y cerrarse contractualmente. Esta realidad no debería disuadir de explorar esa alternativa como fuente de financiamiento o de complemento al financiamiento disponible. En todo caso, esta fuente de financiamiento no puede ser única: siempre se relaciona con algún grado de aporte de la entidad promotora del proyecto, y con algún grado de ingreso propio del proyecto, proveniente de servicios al usuario final.

1.4.5. Oportunidades de mejora de institucionalidad:

67. Actualmente, de conformidad con el numeral 3 del artículo 263 de la Constitución, los gobiernos provinciales tienen competencia exclusiva para ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas. Respecto a las cuencas, el artículo 411 de la Constitución determina que el estado garantizará la «conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico». Para dicho efecto, conforme su artículo 318, el Estado, mediante la autoridad única del agua, será el responsable de su planificación y gestión. Se puede identificar aquí un fenómeno de concurrencia entre ambas competencias exclusivas.

68. Según la normativa secundaria, la autoridad única del agua tendrá competencia para elaborar el Plan Nacional de Recursos Hídricos, así como «los planes de gestión integral e integrada de recursos hídricos por cuenca hidrográfica»; pero ningún gobierno provincial ha dictado una planificación específica para obras en cuencas y micro cuencas.

69. La institucionalidad a cargo del dragado no es uniforme en todas las provincias que recibieron las dragas enumeradas en la disposición transitoria primera de la Resolución 005-CNC-2012:

1. En el Gobierno Provincial de Manabí, el dragado está a cargo de la Dirección de Riego y Drenaje, al interior del propio gobierno autónomo descentralizado.
2. En el Gobierno Provincial de Guayas, el dragado ha sido asignado a responsabilidad de la Dirección de Compras Públicas, al interior del propio gobierno autónomo descentralizado.



3. En el Gobierno Provincial de Los Ríos, el dragado ha sido asignado a responsabilidad de la Dirección de Gestión de Riego, Drenaje y Dragado, al interior del propio gobierno autónomo descentralizado.
 4. En el Gobierno Provincial de El Oro, se ha planificado la creación de la Empresa Pública de Riego, Drenajes y Dragados del GAD de El Oro.
70. Hay una variedad de modelos de institucionalidad para ejercer la facultad de gestión del dragado, por parte de los gobiernos autónomos descentralizados. Esto representa un desafío para comparar la ejecución de competencias entre gobiernos provinciales, así como para identificar los costos de la prestación de servicios.

Considerandos

LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR

CONSIDERANDO:

Que

de conformidad con el inciso primero del artículo 1 de la Constitución de la República, el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia;

Que

conforme lo previsto en los numerales 5 y 6 del artículo 3 de la Constitución de la República, 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; y, promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización;

Que

el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador señala que son deberes primordiales del Estado garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción;

Que



el artículo 23 de la Constitución de la República del Ecuador garantiza a las personas el derecho a acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad. El derecho a difundir en el espacio público las propias expresiones culturales se ejercerá sin más limitaciones que las que establezca la ley, con sujeción a los principios constitucionales;

Que

el artículo 31 de la Constitución de la República del Ecuador determina que las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Que

el artículo 61 de la Constitución de la República del Ecuador numerales 2 y 4 garantiza a todos y todas los ecuatorianos y ecuatorianas el goce de los derechos a participar en los asuntos de interés público, y a ser consultados;

Que

de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 84 de la Constitución de la República, la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tiene la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades;

Que

el artículo 95 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y que la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho;

Que

el numeral del 6 del artículo 120 de nuestra constitución indica que 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 general mente obligatorio.";

Que



el artículo 226 de la Constitución de la República dispone que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución;

Que

el artículo 227 ibidem sobre los principios de la administración pública señala: la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación;

Que

el artículo 238 de la Constitución menciona que los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales;

Que

el artículo 239 de la Carta Fundamental prevé que el régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo;

Que

la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 249, tiene como propósito superar la desatención y abandono de que han sido objeto, históricamente, las poblaciones fronterizas, y que ésta atención preferencial implica una serie de medidas de acción afirmativa, las cuales deben estar expresamente reguladas y definidos los responsables en todos los niveles de gobierno;

Que

el artículo 250 de la Constitución de la República del Ecuador, determina que el territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción



territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una Ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del sumak kawsay;

Que

el artículo 260 de la Constitución de la República determina que el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno;

Que

según lo determinado en el artículo 263 de la Constitución de la República, son competencias exclusivas de los gobiernos provinciales, entre otras, la planificación del desarrollo provincial, el fomento de la actividad agropecuaria, y el fomento de las actividades productivas provinciales;

Que

el artículo 276 de la Norma Suprema señala que el régimen de desarrollo tendrá entre sus objetivos, el promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado;

Que

el artículo 284 de la Constitución de la República, establece que la política económica tiene entre sus objetivos: incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional; asegurar la soberanía alimentaria y energética; promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas; lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural; impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales; y, mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo;

Que

el artículo 313 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores



estratégicos, conforme con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia;

Que

el artículo 340 de la Constitución de la República establece que el sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo. El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación.

Que

el numeral 1 del artículo 395 de la Constitución de la República señala que el Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras;

Que

el artículo 396 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que el Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos; Que la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 415 reconoce el papel fundamental de los gobiernos autónomos descentralizados en la adopción de políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial y de uso de suelo, que permita el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes;

Que

el artículo 424 de la Constitución de la República establece que esta es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica;

Que

el artículo 425 de la Constitución de la República establece el orden jerárquico de aplicación de las normas y también establece que *“La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la*



titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.”

Que

el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303, del 19 de octubre de 2010, desarrolla el respectivo marco constitucional, además de compilar y sistematiza en un solo cuerpo legal los regímenes Municipal, Provincial y de las Juntas Parroquiales, así como las leyes de financiamiento de los gobiernos autónomos descentralizados;

Que

el literal g) del artículo 3 del Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, dispone que el ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios: Participación ciudadana.- La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía;

Que

el literal d) del artículo 4 del Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía Y Descentralización, establece que uno de los fines de los gobiernos autónomos descentralizados es la recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de medio ambiente sostenible y sustentable;

Que

el artículo 216 del COOTAD prohíbe prorrogarse la vigencia del presupuesto del año anterior, mientras el artículo 107 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas vuelve obligatoria la prórroga del presupuesto del año anterior en los años en que se posesiona la autoridad electa en las urnas; siendo responsabilidad de la Función Legislativa resolver esa antinomia legislativa; y

En

ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 120, numeral 6, de la Constitución de la República, la Asamblea Nacional del Ecuador expide la siguiente:



LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, PARA ARMONIZAR LAS NORMAS SOBRE COMPETENCIAS Y PRESUPUESTOS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES

Art. 1. En el artículo 216 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, a continuación de la frase “*año anterior*”, incorpórese la siguiente redacción: “, *salvo lo previsto para el año en que se poseione la máxima autoridad de elección popular del gobierno autónomo descentralizado.*”

Art. 2. En el artículo 233 del COOTAD, incorpórese un inciso final con la siguiente redacción: “*En el año en que se posesiona la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado, el plan operativo anual y presupuesto se preparará hasta el 30 de junio del año en curso.*”

Art. 3. En el artículo 235 del COOTAD, incorpórese un inciso final con la siguiente redacción: “*En el año en que se posesiona la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado, la estimación de ingresos será la misma del presupuesto prorrogado.*”

Art. 4. En el artículo 237 del COOTAD, incorpórese un inciso final con la siguiente redacción: “*En el año en que se posesiona la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado, el cálculo definitivo de ingresos será el mismo del presupuesto prorrogado.*”

Art. 5. En el artículo 238 del COOTAD, realícese la siguiente reforma:

1. E incorpórese un inciso final con la siguiente redacción: “*En el año en que se posesiona la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado, el ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado presentará a la máxima instancia de participación ciudadana el cálculo definitivo de ingresos tal como consta en el presupuesto prorrogado.*”

Art. 6. En el artículo 239 del COOTAD, incorpórese un inciso final con la siguiente redacción: “*En el año en que se posesiona la máxima autoridad del gobierno autónomo*



descentralizado, la presentación de los programas, subprogramas y proyectos correspondiente a dicho año se presentará máximo hasta el 31 de julio.”

Art. 7. En el artículo 240 del COOTAD, incorpórese un inciso final con la siguiente redacción: *“En el año en que se posesiona la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado, la presentación del anteproyecto de presupuesto se presentará hasta el 15 de agosto del mismo año.”*

Art. 8. En el artículo 241 del COOTAD, realícense las siguientes reformas:

1. En el inciso primero, a continuación de la palabra *“conocido”*, incorpórese la siguiente frase: *“, hasta el 31 de octubre,”* y
2. Al final de este artículo, incorpórese un inciso final, con la siguiente redacción: *“En el año en que se posesiona la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado, el ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado presentará a la máxima instancia de participación ciudadana el anteproyecto de presupuesto hasta el 1 de septiembre.”*

Art. 9. En el artículo 242 del COOTAD, incorpórese un inciso final con la siguiente redacción: *“En el año en que se posesiona la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado, dicha autoridad presentará el proyecto definitivo de presupuesto del año que decurre hasta el 1 de septiembre.”*

Art. 10. En el artículo 244 del COOTAD, incorpórese un inciso final con la siguiente redacción: *“En el año en que se posesiona la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado, el informe de la comisión de presupuesto se emitirá hasta el 20 de septiembre.”*

Art. 11. En el artículo 245 del COOTAD, incorpórese un inciso final con la siguiente redacción: *“En el año en que se posesiona la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado, la aprobación en dos sesiones se realizará hasta el 10 de octubre de dicho año.”*

Art. 12. En el artículo 247 del COOTAD, incorpórese un inciso final con la siguiente redacción: *“En el año en que se posesiona la máxima autoridad del gobierno autónomo*



descentralizado, la sanción o veto podrá realizarse hasta el 15 de octubre y el órgano legislativo deberá pronunciarse sobre el veto hasta el 20 de octubre.”

DISPOSICIONES REFORMATARIAS

Primera.-

En el artículo 107 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, realícense las siguientes reformas:

1. En el inciso primero, elimínese: *sustitúyase: “que aplicarán el presupuesto codificado al 1 de enero del año anterior” por “, quienes se someterán a la siguiente regla:”*.
2. El inciso segundo, sustitúyase por el siguiente: *“En los años en los que exista posesión de su máxima autoridad, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y sus Empresas Públicas, así como el Sistema Nacional de Educación y del Sistema de Educación Superior, aplicarán el presupuesto inicial al 1 de enero del año anterior.”*

Segunda.-

En la DISPOSICIÓN GENERAL PRIMERA de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua, realícense las siguientes reformas:

1. A continuación del primer inciso agregar un segundo inciso con el siguiente texto: *“La transferencia de los recursos correspondientes a esta competencia no estará condicionada a la aprobación de proyectos de inversión o de pre inversión.”*

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.-

En el plazo de sesenta días desde la vigencia de esta reforma, el Ministerio que ejerce la autoridad única del agua actualizará su "Guía para la formulación de proyectos



de riego y drenaje" a fin de establecer parámetros concretos de calificación de proyectos de inversión para ser considerados para financiamiento.

Segunda.-

En el plazo de sesenta días desde la vigencia de esta reforma, el Consejo Nacional de Competencias reformará las resoluciones 008-CNC-2011 y 005-CNC-2012, a fin de adecuarlas a esta reforma legal y a la actual distribución de competencias en el Gobierno central.

Tercera.-

En el plazo de un año desde la vigencia de esta reforma, el Gobierno central emitirá todas las regulaciones necesarias para abarcar los elementos descritos en el artículo 7 de la Resolución 008-CNC-2011. Hasta entonces, se consideran regulación nacional sobre riego y drenaje a:

- 1.** *Resolución N° 9 de la Agencia de Regulación y Control del Agua, que contiene la Normativa técnica para la determinación del estado situacional de la prestación del servicio público de riego y la gestión de los planes de mejora, publicada en el Registro Oficial 474 de 24 de abril de 2019.*
- 2.** *Las siguientes normas técnicas ecuatorianas relacionadas con riego:*
- 3.** *Las siguientes normas técnicas ecuatorianas relacionadas con drenaje:*

Cuarta.-

En el plazo de un año desde la vigencia de esta reforma, el Gobierno central emitirá todas las regulaciones necesarias para abarcar los elementos descritos en el artículo 8 de la Resolución 005-CNC-2012. Hasta entonces, se consideran regulación nacional sobre dragado a:

- 1.** *Acuerdo Ministerial N° 1266, publicado en el Registro Oficial Edición Especial N° 639, 19 de julio de 2016.*
- 2.** *La norma técnica ecuatoriana NTE-INEN-ISO-8384: Embarcaciones y tecnología marina, dragadoras, vocabulario (ISO 8384:2000, IDT)."*



Proyecto de Ley Reformatoria al COOTAD (CEM Vial)

LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR

CONSIDERANDO

Que, de conformidad con el art. 1 de la Constitución de la República (la «Constitución»), el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, que se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada;

Que, el art. 3, núm. 6 de la Constitución, establece como deber primordial del Estado, promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización;

Que, según el art. 238 de la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados, como el provincial, gozan de autonomía política, administrativa y financiera.

Que, según el art. 263, núm. 2, de la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados provinciales tienen la competencia exclusiva de planificar, construir y mantener el sistema vial del ámbito provincial, que no incluya a zonas urbanas;

Que, el régimen tributario, de acuerdo con el art. 300 de la Constitución, se rige por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria,

Que, el art. 301 de la Constitución determina que únicamente por iniciativa de la función ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se puede establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. En adición, indica que únicamente por acto normativo del órgano competente se puede establecer, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones, las que se crean y regulan de acuerdo con la ley;



Que, el Código Orgánico Tributario, en su art. 1, indica que el “tributo” es la prestación pecuniaria exigida por el Estado, a través de entes nacionales o seccionales o de excepción, como consecuencia de la realización del hecho imponible previsto en la ley, con el objetivo de satisfacer necesidades públicas. Los tributos son: impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Que, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización («COOTAD») en su Título IX establece las “disposiciones especiales de los gobiernos metropolitanos y municipales” y, en los Capítulos IV V de aquel Título, regula las tasas y contribuciones especiales de mejoras de los gobiernos municipales y metropolitanos

Que, desde el art. 569 al art. 593, el COOTAD regula aspectos vinculados con la esencia de las contribuciones especiales. En particular, en el art. 572 prevé una contribución especial por el mejoramiento vial;

Que, los gobiernos autónomos descentralizados provinciales por las atribuciones y funciones previstas en los arts. 263 de la Constitución, 41 y 47 del COOTAD, pueden crear, modificar o extinguir tasas por los servicios que prestan y contribuciones especiales por las obras que ejecutan;

Que, sería conveniente que exista una regulación particular para el establecimiento, modificación y extinción de tasas y contribuciones especiales de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, como existe actualmente para los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos.

En ejercicio de la atribución prevista en el art. 120 de la Constitución, expide la siguiente:



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

Art. 1.- Elimínese el art. 184 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Art. 2 .- Inclúyase el siguiente Título a continuación del art. 598 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización:

“Título XII

Disposiciones especiales para los tributos de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales

Capítulo I

De las tasas de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales

Art. 599.- Objeto y determinación.- Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que presten. El monto que se establezca por las tasas guardará relación con el costo de producción de dichos servicios. A tal efecto, se entenderá por costo de producción el que resulte de aplicar reglas contables de general aceptación, debiendo desecharse la inclusión de gastos generales de la administración provincial que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio.

Sin embargo, el monto de las tasas podrá ser inferior al costo, cuando se trate de servicios esenciales destinados a satisfacer necesidades colectivas de gran importancia para la comunidad, cuya utilización no debe limitarse por razones económicas y en la medida y siempre que la diferencia entre el costo y la tasa pueda cubrirse con los ingresos generales de la provincia. El monto de las tasas autorizadas por este Código se fijará por ordenanza.

Art. 600.- Obligación de pago.- El Estado y más entidades del sector público pagarán las tasas que se establezcan por la prestación de los servicios públicos que otorguen las municipalidades, distritos metropolitanos y sus empresas. Para este objeto, harán constar la correspondiente partida en sus respectivos presupuestos.

Capítulo II

De las contribuciones especiales de mejora de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales



Art. 601.- Objeto.- El objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo proporcionado a los propietarios de bienes u otros determinados en las leyes u acto de creación, por la construcción o realización de obra pública provincial.

Los consejos provinciales pueden, cuando así lo determinen técnicamente establecer, modificar o extinguir contribuciones especiales de mejora por la construcción o realización de obra pública provincial

Art. 602.- Determinaciones.- La determinación de las contribuciones especiales de mejoras se realizará de acuerdo a las previsiones específicas de la ordenanza provincial que la regule, pudiéndose cobrar junto con otros tributos.

Art. 603.- Obras atribuibles a las contribuciones especiales de mejoras.- Las obras que generarían contribuciones especiales de mejoras son todas aquellas que sean fruto de las atribuciones y funciones previstas en la Constitución y leyes aplicables de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales.

Art. 604.- Contribución especial por desarrollo y mejoramiento en la vialidad.- El desarrollo y mejoramiento vial de competencia de los gobiernos autónomos descentralizados genera la contribución especial por desarrollo y mantenimiento vial. Los sujetos pasivos, de acuerdo al objeto de las contribuciones especiales serán los propietarios de los bienes inmuebles beneficiados por la obra.

Art. 605.- Sujeto activo.- El sujeto activo de la contribución especial por desarrollo y mantenimiento en la vialidad es el gobierno autónomo descentralizado provincial en cuya jurisdicción se ejecuta la obra, sin perjuicio de lo dispuesto en este Código.

El tributo será recaudado junto al impuesto predial. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos que existan dentro de la provincia tienen el deber de colaboración mutua. En esa medida, prestarán las facilidades necesarias para determinar todos los sujetos pasivos de ésta contribución.

Art. 606.- Base del tributo.- La base de este tributo será el costo de la obra vial respectiva, prorrateado entre los predios beneficiados, en la forma y proporción que se establezca en las respectivas ordenanzas provinciales.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos que existan dentro de la provincia tienen el deber de colaboración mutua. En esa medida, prestarán las facilidades necesarias para determinar todos los sujetos pasivos de ésta contribución.



Consortio de Gobiernos
Autónomos Provinciales
del Ecuador

Disposición Final.- Esta Ley Orgánica entrará en vigencia con su publicación en el Registro Oficial.