**I.- Objetivo de la propuesta**

Elaborar y presentar un conjunto de iniciativas normativas que viabilicen el pleno ejercicio de las competencias y funciones de los gobiernos provinciales, en función del análisis y la identificación de problemáticas que afrontan estos niveles de gobierno.

**II.- Procedimiento**

La presente propuesta ha seguido el siguiente procedimiento:

1. Identificación de problemáticas de carácter normativo, con lo cual se formularon las propuestas normativas que busquen fortalecer el pleno ejercicio de las competencias y funciones de los GAD provinciales.
2. Priorización de los resultados con la definición de los aspectos normativos que requieren de alguna propuesta para cumplir con el objetivo planteado.
3. Elaboración de propuestas normativas formuladas en función de las problemáticas identificadas y priorizadas.

Las propuestas normativas están vinculadas con la materia tributaria (contribución especial de mejoras y competencia de vialidad), finanzas públicas (presupuestos de los GAD provinciales); y, el ejercicio de competencias de riego, drenaje y dragado.

### III.- Síntesis de la problemática y propuesta normativa

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Temática** | **Descripción del problema** | **Alcance de la propuesta normativa** | **Tipo de reforma propuesta** |
| **Presupuestos prórrogados** | La falta de normativa que desarrolle la aplicación de presupuestos prorrogados genera inconvenientes en la planificación y programación presupuestaria. | La reforma incluirá reglas específicas con respecto a la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en años donde se aplique presupuesto prorrogado y una reforma al artículo 107 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas | Propuesta de proyecto de ley y propuesta de reforma reglamentaria |
| **Aplicación de la Contribución Especial de Mejoras para mantenimiento y mejoramiento vial** | Se ha observado que no existe uniformidad respecto a la emisión de ordenanzas de los GAD Provinciales.  Lo anterior se debe a la confusión que puede generar la redacción del art. 184 del COOTAD. | Reforma al artículo 184 del COOTAD con la finalidad de que se aclare la naturaleza del tributo y su hecho generador, a fin de que los GAD Provinciales puedan aplicarlo adecuadamente. | Propuesta de proyecto de ley. |
| **Ejercicio de potestad tributaria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales** | Se puede identificar que una de las competencias más importantes de los GAD provinciales es la vialidad rural. Pese a la construcción y mantenimiento de obra pública, los GAD provinciales no perciben un retorno efectivo de la inversión, con independencia de la CEM de mejoramiento vial que está orientada a los propietarios de los vehículos mas no a los propietarios de los inmuebles beneficiarios de la obra pública.  El COOTAD no ha previsto la competencia de emitir Contribución especial de mejoras por obras de vialidad a los GAD provinciales. | Se plantea realizar una modificación al COOTAD con el fin de incluir la facultad de los GAD provinciales de poder establecer la contribución especial por mejoras en la vialidad. La cual, a diferencia de la CEM de mejoramiento vial, cuyos sujetos pasivos son los propietarios de vehículos, los sujetos pasivos serían los propietarios de los inmuebles beneficiados por las obras. | Propuesta de proyecto de ley |
| **Autonomía en el ejercicio de la competencia de riego** | La competencia de riego depende de la presentación y aprobación de un proyecto ante el gobierno central, lo que impide el ejercicio directo de la competencia. | Se plantea elaborar una propuesta de resolución para el Consejo Nacional de Competencias en la que se modifique el artículo 48 de la Resolución Nro. 0008-CNC-2011 de tal forma que los recursos establecidos en los literales b) y c) sean transferidos de forma directa y no se requiera de la presentación de proyectos de inversión o de pre inversión. Además se plantea incluir una disposición transitoria que viabilice esta iniciativa en el COOTAD y en la LORHUA. | Propuesta de proyecto de ley y propuesta de Resolución CNC |
| **Asignación de recursos para el ejercicio de competencias por inconvenientes en la regulación (como el caso de riego y dragado)** | Falta de normativa que regule de forma adecuada la asignación de recursos para el ejercicio de competencias, como el caso de riego y dragado para garantizar la autonomía de los GAD provinciales. | Se incluirá una disposición transitoria en el COOTAD que viabilice la iniciativa, para aclarar el ejercicio y la transferencia de recursos correspondientes a dragado. | Propuesta de proyecto de ley |

# IV.- Detalle de la propuesta

## 

## A.- Materia Tributaria

Las competencias exclusivas de los GADP se encuentran previstas principalmente, en la Constitución y el COOTAD. La realización de cualquier obra vinculada con el ejercicio de esas competencias permite la creación de una contribución especial de mejora para recuperar su costo. En cambio, la prestación de cualquier servicio vinculado a esas mismas competencias permite el cobro de una tasa. Cada una de las especies tributarias deberá ser creada, modificada o extinguida por medio de una ordenanza, bajo los principios tributarios constitucionales y el procedimiento legalmente establecido.

La regulación normativa de la contribución especial por mejoramiento vial prevista en el art. 184 del COOTAD, presenta incompatibilidades con la naturaleza de la especie tributaria. El cobro del tributo debe vincularse a una actividad estatal, no puede ser desvinculado, es justamente lo que la permite diferenciarse de los impuestos. Por otra parte, la figura de fondos especiales requiere de una autorización para su operación, sin la cual, simplemente están prohibidos.

Los GADP no deben utilizar como fundamento de una contribución especial a la norma prevista en el art. 572 del COOTAD, en la medida en que únicamente está establecida para otro tipo de GAD. Sin perjuicio, pueden establecer únicamente fundados en sus competencias exclusivas, una contribución por asuntos vinculados con la vialidad.

## B.- Presupuesto

Existen problemas en la aplicación de los presupuestos prorrogados en el año de la posesión de las autoridades electas de los GAD provinciales debido, en lo principal a: (i) una antinomia entre el artículo 107 del COPLAFIP y el artículo 216 del COOTAD, (ii) falta de regulación secundaria que permita su aplicación por parte de los GAD provinciales y la garantía del derecho a la participación de la ciudadanía en los años en los que el presupuesto se tiene que prorrogar, y, (iii) falta de claridad en la redacción del artículo 107 del COPLAFIP con respecto al presupuesto que deberá aplicarse.

## C.- Riego

Actualmente existe una concurrencia de competencias en materia de riego y drenaje, al haberse asignado al nivel central de gobierno las facultades de rectoría, planificación, regulación, gestión y control; así como al nivel provincial de gobierno las facultades de rectoría local, planificación local, regulación local y gestión provincial.

Los principales obstáculos para el pleno ejercicio de la competencia de riego y drenaje a cargo del nivel provincial de gobierno son: (i) el desfinanciamiento de la operación de infraestructura de riego, (ii) la discrecionalidad en la descentralización de recursos de inversión, y (iii) la mora regulatoria en riego y drenaje.

El Gobierno Central ha omitido su obligación de regular algunos aspectos enumerados en la Resolución CNC-008-2011. 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.

## D.- Dragado

En materia de dragado, existen varios problemas en el ejercicio de las competencias por parte de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, los principales, son (i) Discrepancia sobre la forma de asignación de la competencia, (ii) Mora presupuestaria, (iii) Mora regulatoria, e (iv) Insuficiente financiamiento para proyectos (nuevos y de operación y mantenimiento).

El Gobierno Central ha omitido regular algunos aspectos enumerados en la Resolución 005-CNC-2012, esta falta de normativa ha provocado inseguridad jurídica e inhibe a la autoridad provincial de poder regular a nivel local. Debido a la falta de normativa con respecto a los estándares de servicio, los GAD provinciales no pueden adquirir financiamiento para la operación de las obras actuales, ni para desarrollar nuevas a través del establecimiento de tarifas.

**V.- Conclusiones**

## En materia tributaria:

1. Los GADP deben ejercer su potestad tributaria para todos los tributos que pueden crear, modificar, o extinguir, principalmente aquellos vinculados con realización de obras y prestación de servicios.
2. Por la regulación normativa del art. 184 del COOTAD es conveniente presentar una reforma que modifique su contenido, sin que ello implique en forma alguna, la eliminación de un cobro de contribución de vialidad.
3. Es conveniente aprovechar esa modificación, para reformar la regulación normativa del COOTAD en relación con tasas y contribuciones en general de los GADP.
4. Al modificarse el contenido del art. 184 del COOTAD, deberían modificarse las ordenanzas que lo utilizan como sustento.

## 

## En lo referente a Presupuestos:

1. Para resolver estas las problemáticas normativas identificadas, se plantean tres bloques de reformas puntuales. Debido a que todas estas reformas abordan la materia de presupuestos de los GAD, existe unidad de materia, inclusive al reformar varios Códigos.

## En cuanto a la competencia de Riego

1. Es necesario promover instancias de coordinación con el Gobierno Central para el desarrollo normativo de conformidad con la Resolución CNC-008-2011. Estas instancias deberán promover la participación de los GAD provinciales y del CONGOPE para que la regulación que emita el Gobierno Central brinde soluciones a las problemáticas identificadas por los niveles locales en el ejercicio de sus competencias.

## En lo relacionado al Dragado

1. Promover instancias de coordinación con el Gobierno Central que le exhorten a cumplir su obligación de regular los aspectos enumerados en la Resolución 005-CNC-2012. Estas instancias deberán promover la participación de los GAD provinciales y del CONGOPE para que la regulación que emita el Gobierno Central brinde soluciones a las problemáticas identificadas por los niveles locales en el ejercicio de sus competencias.

**VI.- Propuestas Normativas**

Sobre la base de lo expuesto, adjunto sírvase encontrar las propuestas de reformas al COOTAD (sin perjuicio de esta presentación, estas iniciativas se presentarán a través de aportes, a propósito del trámite de reforma legal que se encuentra en curso en la Asamblea Nacional).