



CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR

DIRECCIÓN DE ASESORÍA JURÍDICA

ANÁLISIS Y OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD) PRESENTADO POR LA ASAMBLEÍSTA SANDRA SOFÍA SÁNCHEZ URGILÉS

I. ANTECEDENTES:

1. La Comisión Permanente Especializada de Gobiernos Autónomos Descentralización, Competencias y Organización del Territorio (en adelante la Comisión) se encuentra tramitando el proyecto de ley orgánica reformativa al COOTAD (Unificado II) en el que se encuentra la iniciativa de la Asambleísta Sofía Sánchez Urgilés (en adelante el Proyecto).
2. El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) presentó oportunamente un informe de análisis, observaciones y propuestas al proyecto de ley orgánica reformativa al COOTAD “Unificado II”, remitido a la Comisión mediante oficio No. DE-2022-0344-O de 09 de septiembre de 2022, donde y se analiza y observa la iniciativa presentada por la Asambleísta Sofía Sánchez Urgilés.
3. La Asambleísta Sánchez, a través del oficio No. AN-SUSS-2023-0015-M, de 13 de febrero de 2023, presentó a la Comisión un alcance en el que reforma y aclara la redacción de varios artículos de su propuesta reformativa al COOTAD.
4. La iniciativa planteada por la Asambleísta Sánchez incluida en el Unificado II plantea una reforma a las disposiciones normativas relativas a las atribuciones de las segundas autoridades del ejecutivo de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales (GADP), motivo por el cual el CONGOPE, como órgano responsable de velar por los intereses institucionales de estos niveles de gobierno, expone sus análisis y observaciones al Proyecto, que constan por escrito en este documento.

II. OBSERVACIONES:



5. El Proyecto en esencia modifica las atribuciones de los/as viceprefectos/as, de la siguiente forma:

Reforma propuesta	Norma vigente en la actualidad
<p>“Art. 50.- Atribuciones del prefecto o prefecta provincial.- Le corresponde al prefecto o prefecta provincial:</p> <p>v) Delegar formalmente a la viceprefecta o viceprefecto al menos 2 de atribuciones que respondan al ejercicio de las competencias exclusivas contempladas en el artículo 42 de esta norma en relación al artículo 263 de la Constitución de la República, para lo cual emitirá una resolución que pondrá en conocimiento del Consejo Provincial en su segunda sesión. (sic)</p> <p>Agréguese el literal w) que dice: “w) Asignar a la viceprefecta o viceprefecto, el presupuesto técnicamente (sic) establecido por la Dirección de Planificación o área encargada de elaborar el presupuesto anual, para disponer, coordinar, ejecutar e implementar las acciones respecto de las atribuciones debidamente delegadas...”</p> <p>En el numeral 3 del artículo 52 reformese:</p> <p>Art. 52.- Atribuciones.- Son atribuciones del viceprefecto o viceprefecta:</p> <p>“3. Cumplir las funciones, representaciones, responsabilidades y atribuciones delegadas por el prefecto o prefecta;”</p>	<p>Art. 50.- Atribuciones del prefecto o prefecta provincial.- Le corresponde al prefecto o prefecta provincial:</p> <p>v) Las demás que prevea la ley.</p> <p>Art. 52.- Atribuciones.- Son atribuciones del viceprefecto o viceprefecta:</p> <p>3. Cumplir las funciones, representaciones y responsabilidades delegadas por el prefecto o prefecta;</p>



<p>Renúmérese el numeral 6 como numeral 7 y en el numeral 6 incorporar la siguiente atribución:</p> <p>“6. Suscribir todo documento que comprometa al gobierno autónomo descentralizado en el marco de sus competencias, atribuciones y funciones delegadas.”</p> <p>Art. 62.- Atribuciones.- Son atribuciones del vicealcalde o vicealcaldesa:</p> <p>“3. Cumplir las funciones, representaciones, responsabilidades y atribuciones delegadas por el prefecto o prefecta;”</p> <p>b) Cumplir las funciones, responsabilidades y atribuciones delegadas por el alcalde o alcaldesa”.</p> <p>b. Sustitúyase el literal e) por la siguiente atribución:</p> <p>“e). Suscribir todo documento que comprometa al gobierno autónomo descentralizado en el marco de sus competencias, atribuciones y funciones delegadas.”</p> <p>c. Inclúyase el literal f) con la siguiente atribución:</p>	<p>6. Las demás que prevean la ley y las ordenanzas provinciales.</p> <p>Art. 62.- Atribuciones.- Son atribuciones del vicealcalde o vicealcaldesa:</p> <p>b) Cumplir las funciones y responsabilidades delegadas por el alcalde o alcaldesa;</p> <p>e) Las demás que prevean la ley y las ordenanzas cantonales.</p>
--	--



“f) Presidir de manera directa el Consejo Cantonal para la Protección de Derechos en su respectiva jurisdicción”.	
d. Renumérese el literal e) como literal g)	

6. Como podemos observar, los cambios propuestos plantean que se delegue de manera obligatoria, a los viceprefectos y viceprefectas, dos atribuciones relacionadas con las competencias exclusivas de los GADP, así como el presupuesto para su ejecución. Es importante señalar que el CONGOPE ya presentó sus observaciones sobre esta iniciativa de manera formal a la Comisión, lo cual fue discutido y debatido en mesas técnicas; esto provocó la re consideración de la propuesta por parte de la Comisión, no obstante, la iniciativa fue replanteada con una reforma a la redacción, como se indicó anteriormente. No está por demás señalar que la aclaración de la redacción presentada por la Asambleísta Sánchez mediante oficio No. AN-SUSS-2023-0015-M, de 13 de febrero de 2023, cuenta con errores de tipeo y caligrafía que complican su entendimiento en algunos párrafos y confunde en el artículo que regula las atribuciones de los vicealcaldes y vicealcaldesas (Artículo 62 del COOTAD), con un texto referente a los prefectos y prefectas. Por este motivo se vuelve imprescindible una nueva revisión y re consideración total a toda la iniciativa de la Asambleísta Sánchez.
7. Es importante recalcar que, en ejercicio de la autonomía administrativa, cada GAD puede establecer su estructura interna, organización administrativa, funciones y responsabilidades para todos sus funcionarios, esto quiere decir que, establecer atribuciones a viceprefectos y viceprefectas es posible con la legislación vigente en la actualidad, sin necesidad de emprender ninguna reforma al COOTAD.
8. En la actualidad, los artículos 69 y siguientes del Código Orgánico Administrativo (COA) contemplan la regulación de la delegación del ejercicio de competencias hacia otros órganos jerárquicamente dependientes y otros órganos administrativos diferentes, lo cual incluye la necesidad de una coordinación previa entre los órganos involucrados. Además, los artículos 279 y siguientes del COOTAD regulan la gestión delegada de competencias de los GAD, régimen mediante el cual se pueden establecer delegaciones para el ejercicio de las mismas, siempre que exista el correspondiente acto normativo del legislativo del GAD, esto quiere decir que la delegación se debe realizar mediante resolución u ordenanza provincial, siendo un escenario ya regulado por la ley, lo que convierte a la iniciativa que se debate, en un inconveniente para la aplicación práctica de este régimen.



Además, se puede apreciar que, tanto en las disposiciones del COA como del COOTAD, radica la voluntad como uno de los requisitos imprescindibles para que se formalice la delegación, así como la coordinación entre los órganos involucrados. Pretender establecer una delegación obligatoria desnaturaliza completamente la figura y puede generar conflictos normativos que, más allá de viabilizar el ejercicio adecuado de las competencias de los GADP, puede llegar a complejizarlas.

9. Por otro lado, establecer la obligación de delegar atribuciones a un funcionario en particular podría atentar contra la autonomía administrativa de los GAD, restringiendo y reduciendo su capacidad de organización interna y su posibilidad de distribuir funciones hacia todos los trabajadores y funcionarios.
10. La iniciativa de reforma presentada por la Asambleísta Sánchez no considera que las competencias exclusivas de los GADP son ejercidas de manera institucional por cada prefectura en su circunscripción territorial; estas no se otorgan ni son ejercidas individualmente por algún funcionario en particular, dado que las competencias constituyen la medida del ejercicio de la potestad estatal y vienen establecidas desde la Constitución de la República. Por lo tanto, establecer la obligatoriedad de “delegar” a una persona física, funcionario de un GADP, el ejercicio de una competencia, contraviene con el mecanismo del ejercicio de las competencias del régimen descentralizado y de las instituciones públicas en general.
11. La iniciativa también establece la obligatoriedad de asignar presupuesto directo al viceprefecto o viceprefecta para el cumplimiento de esta delegación. Esta propuesta tiene muy poco sentido práctico, ya que en la actualidad quienes ejecutan el presupuesto de los GAD son las diferentes direcciones o unidades en un trabajo articulado y coordinado y de acuerdo con su organización y estructura interna, que materializa el ejercicio de la autonomía administrativa. No sucede, en la actualidad, que cada funcionario del GAD tenga asignado un presupuesto para su ejecución, sino que este se lo maneja con una perspectiva institucional y de acuerdo con las normas jurídicas que regulan la planificación y finanzas públicas. Por lo tanto, la propuesta carece de fundamento técnico y adolece de una imposibilidad práctica.
12. También preocupa, de esta iniciativa, la posibilidad de que el viceprefecto o viceprefecta tenga potestad para suscribir actos, convenios o demás instrumentos que puedan obligar al GAD. Esto, a todas luces, configura una duplicidad en la representación legal de la institución y puede traer inconvenientes sensibles al momento de generar obligaciones a los GAD. No queda claro el espíritu de esta propuesta, pero también carece de sentido



práctico y puede traer más inconvenientes que soluciones, motivo por el cual, se recomienda no incluir esta disposición en el proyecto de ley. Se debe tener en cuenta que, con la legislación vigente en la actualidad, el representante legal de la prefectura es su máxima autoridad y abrir la posibilidad a que exista una doble representación legal del GADP, puede generar inconvenientes en la gestión administrativa y la generación de diferentes tipos de responsabilidades.

13. También llama la atención así la propuesta de reforma al artículo 62 del COOTAD, en la que se manifiesta que se deberá cumplir con las funciones, representaciones, atribuciones, responsabilidades delegadas por el prefecto o prefecta, en una disposición que es netamente para las atribuciones para el vicealcalde o vicealcaldesa, por lo tanto no es coherente ni pertinente. Esta propuesta debe ser revisada porque aparenta ser una confusión o error en la redacción, no obstante, se debe verificar y re considerar toda la iniciativa en su conjunto, por los inconvenientes anotados en los párrafos anteriores.
14. En el proyecto de ley reformativa inicial, presentado por la Asambleísta Sánchez, en la parte expositiva, se afirma lo siguiente: *“El trabajo y responsabilidad adquirida como segunda autoridad, sea en al Vice-Prefectura o Vice-Alcaldía, es un espacio de suma importancia que debe ser reconocido”*; las segunda autoridades de gobiernos municipales y provinciales, de acuerdo con la legislación vigente en la actualidad, tienen atribuciones concretas y expresamente señaladas en los artículos 62 y 52 del COOTAD, respectivamente, una muy importante, en el caso de los GADP, es que asumen como consejeras o consejeros con todas las funciones inherentes a este cargo, por lo tanto, no es necesario reformar el COOTAD para entregar atribuciones a las segundas autoridades ejecutivas de los GAD, dado que en la actualidad ya cuentan con atribuciones.
15. Todo análisis que motive una reforma legal debe partir de una fundamentación técnica y jurídica que busque solucionar algún inconveniente existente en la actualidad a partir de la normativa vigente. En este caso en particular, el CONGOPE no ha identificado la existencia de inconvenientes generalizados con el ejercicio de las funciones de las segundas autoridades de los ejecutivos de los GADP que partan de la ley actual, no obstante, en diversos espacios de discusión y análisis de esta iniciativa se ha podido identificar que con recurrencia se menciona que se relega a las segunda autoridades en la gestión administrativa del GADP. No obstante, este inconveniente no parte de la ley, sino de la organización interna de cada prefectura, por lo tanto, no es un inconveniente generalizado. Por otro lado, los defectos de organización de las prefecturas deben atenderse en función de cada caso en particular y evitando trasladar a ámbitos políticos y



electorales, más aún teniendo en cuenta que las viceprefectas y viceprefectos constituyen binomios de su prefecta o prefecto, y en tal virtud, la armonía y organización del trabajo entre ellos debería ser, a priori, más fluida y práctica.

16. El hecho de generar un escenario de doble representación legal puede generar graves problemas jurídicos, más aún teniendo en cuenta que la naturaleza jurídica de la segunda autoridad es la de suplir la ausencia de la primera autoridad ante su ausencia temporal o definitiva, y este es el espíritu que recoge el COOTAD; es por ello que el legislador, pensando en organizar la actividad de estas autoridades, determinó claramente que asuman el rol de consejeros/as¹.

III. CONCLUSIONES:

17. Conforme el análisis expuesto, sobre el proyecto de ley reformativo que se analiza, se concluye lo siguiente:
- a. La iniciativa de la Asambleísta Sofía Sánchez Urgilés no busca solucionar algún problema jurídica existente que parta de la legislación vigente en la actualidad.
 - b. El ejercicio de las competencias de los GADP debe asumirse de manera institucional y su ejecución se la realiza mediante cada dirección o unidad administrativa, siguiendo las reglas establecidas por la legislación que regula la planificación y finanzas públicas.

¹ COOTAD artículo 52. 4:

Art. 52.- Atribuciones.- Son atribuciones del viceprefecto o viceprefecta:

(...)

4. Las atribuciones propias de los y las consejeras provinciales;

Art. 48.- **Atribuciones de los consejeros o consejeras.**- Los integrantes del consejo provincial serán responsables ante la ciudadanía y las autoridades competentes de sus acciones u omisiones en el cumplimiento de sus atribuciones y estarán obligados a rendir cuentas a sus mandantes. Tienen las siguientes atribuciones:

- a) Intervenir con voz y voto en las sesiones y deliberaciones del consejo provincial;
- b) Presentar proyectos de ordenanzas provinciales en el ámbito de sus competencias;
- c) Intervenir en el consejo provincial de planificación, en las comisiones permanentes, especiales y técnicas; y, en las delegaciones y representaciones que designe el consejo provincial; y,
- d) Fiscalizar las acciones del ejecutivo provincial de acuerdo con este Código y la ley.



- c. El proyecto de ley no es viable desde el punto de vista técnico ni práctico, genera la existencia de una doble representación legal para los GADP, lo cual abre la posibilidad a varios problemas jurídicos y la determinación de responsabilidades.
- d. En la actualidad, los viceprefectos y viceprefectas ya cuentan con atribuciones claramente establecidas de forma expresa por la legislación vigente, por lo que la iniciativa no es necesaria ni pertinente.

IV. RECOMEDACIONES:

- 18. Se recomienda la revisión minuciosa de la propuesta presentada y su reconsideración total, por todos los motivos expuestos en el presente.
- 19. El CONGOPE presentó una alternativa de propuesta para el artículo 52 del COOTAD que nuevamente la plasmamos en este documento:

PROPUESTA:

En virtud de lo expuesto se propone que la primera autoridad provincial disponga a la segunda, mediante acto administrativo válido o mediante la correspondiente estructura orgánico funcional, las atribuciones, funciones y actividades a desempeñar, según el plan de trabajo y autonomía política, administrativa y financiera de cada GAD provincial. Para ello, se propone el siguiente texto:

- Luego del numeral 3 del artículo 52, agréguese el siguiente texto: “, de acuerdo con el plan de trabajo presentado al momento de inscribir la candidatura.”

También se propone que se analicen los casos controvertidos que han existido entre prefectos y viceprefectas, y prefectas y viceprefectos, a fin de procurar soluciones a través de la atención de problemas reales y de la aplicación normativa, recalcado que estos inconvenientes no vienen de la ley actual, sino de inconvenientes prácticos concretos que deben ser analizados particularmente en cada caso.

Elaborado por: Dirección de Asesoría Jurídica CONGOPE