



PROPUESTAS Y OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY REFORMATORIO AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (UNIFICADO)

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, en referencia al Proyecto Reformatorio del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, ha considerado pertinente exponer a la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio las siguientes observaciones y propuestas:

PRIMERO

1.-Se propone reformar el artículo 417¹ del COOTAD que habla respecto a los bienes de uso público, la reforma pretende lo siguiente.

Artículo 1.- Sustitúyase la letra a) del artículo 417

“a) Las calles, avenidas, puentes, pasajes, carriles exclusivos para bicicletas, peatones y demás vías de comunicación y circulación;”

2.-Como observación se debe tener en cuenta que, la inclusión en el régimen jurídico de bienes de uso público a los carriles exclusivos para bicicletas y peatones es redundante, no pueden ser considerados como otra cosa, tienen esa calidad porque se desprenden de las vías mismas. El tema de la propiedad pública es mucho más complejo, por ejemplo se puede citar los bienes que eran de uso público del Estado Central y que han pasado a los GAD sin

¹ Art. 417 del COOTAD:

Bienes de uso público.- Son bienes de uso público aquellos cuyo uso por los particulares es directo y general, en forma gratuita. Sin embargo, podrán también ser materia de utilización exclusiva y temporal, mediante el pago de una regalía.

Los bienes de uso público, por hallarse fuera del mercado, no figurarán contablemente en el activo del balance del gobierno autónomo descentralizado, pero llevarán un registro general de dichos bienes para fines de administración.

Constituyen bienes de uso público:

a) Las calles, avenidas, puentes, pasajes y demás vías de comunicación y circulación (...)



recursos para su mantenimiento y ejercicio. La Constitución reconoce a la propiedad en todas sus formas públicas, privada, comunitaria, etc.. y esta debe cumplir con su función social y ambiental (Art. 321² CRE).

El mismo COOTAD señala cuales son los bienes de uso público y bienes de dominio público siendo estos inembargables, imprescriptibles e inalienables.

Propuesta.-

Refórmese el literal h) del artículo 417 del COOTAD que dice: "*h) Los demás bienes que en razón de su uso o destino cumplen una función semejante a los citados en los literales precedentes, y los demás que ponga el Estado bajo el dominio de los gobiernos autónomos descentralizados*", por el siguiente texto:

h) Los demás bienes que en razón de su uso o destino cumplen una función semejante a los citados en los literales precedentes, y los demás que ponga el Estado Central bajo el dominio de los gobiernos autónomos descentralizados, con los respectivos recursos para su mantenimiento.

SEGUNDO

3.- Se propone reformar el artículo 424³ del COOTAD con el siguiente texto:

² Art. 321 de la Constitución.- El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental.

³ Art. 424 del COOTAD.- Área verde, comunitaria y vías.- En las subdivisiones y fraccionamientos sujetos o derivados de una autorización administrativa de urbanización, el urbanizador deberá realizar las obras de urbanización, habilitación de vías, áreas verdes y comunitarias, y dichas áreas deberán ser entregadas, por una sola vez, en forma de cesión gratuita y obligatoria al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano como bienes de dominio y uso público.

(...)

En las áreas consolidadas, los bienes de dominio y uso público destinados a áreas verdes, podrán ser cambiados de categoría exclusivamente a favor de instituciones públicas para consolidar y construir equipamientos públicos de conformidad con lo que establezca en su normativa el Gobierno Autónomo Descentralizado. La institución pública beneficiaria tendrá la obligación de compensar el equivalente al valor del bien que recibe, en base al avalúo realizado por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano.



Sustitúyase el párrafo cuarto del Art. 424 por el siguiente texto: *“En el caso de predios con una superficie inferior a tres mil metros cuadrados, la municipalidad o distrito metropolitano, podrá optar entre exigir la entrega del porcentaje establecido en los incisos previos de áreas verdes y equipamiento comunitario del área útil del terreno o su compensación en dinero según el avalúo catastral del porcentaje antes indicado, de conformidad con lo establecido en la ordenanza municipal correspondiente. Con estos recursos la municipalidad deberá crear un fondo para la adquisición de áreas verdes, equipamiento comunitario, carriles y parqueaderos exclusivos para bicicletas y obras para su mejoramiento.”*

4.- Como observación: El fraccionamiento de urbanización compete únicamente a los GAD municipales y metropolitanos. El ampliar para las vías de bicicletas no es un tema que afecte en mayor o menor medida a los GAD provinciales. Lo que si sería interesante es el discutir respecto a los incentivos que se puedan crear como lo limita el Art. 431 del COOTAD solamente los municipales y metropolitanos en el tema de la recolección de residuos, siendo que las provincias tienen como competencia exclusiva la de gestión ambiental.

TERCERO

5.- Se propone reformar el artículo tercero⁴ del COOTAD, que trae consigo a los principios:

“En el inciso segundo del literal c) sustitúyase la frase: “En este sentido, se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos.” por el siguiente texto: “En este sentido, se podrán suscribir acuerdos de

⁴ Art. 3 del COOTAD:

c) Coordinación y corresponsabilidad.- Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos.

Para el cumplimiento de este principio se incentivará a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones. En este sentido, se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos.

e) Complementariedad.- Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano.



cooperación interinstitucional, asociatividad o mancomunamiento, conforme a lo que establece este Código.

En el literal e), agréguese luego del inciso, el siguiente texto: Para lo cual, de ser necesario, se suscribirán acuerdos de mancomunamiento, conforme a lo establece este Código.

Agréguese el literal i) con el siguiente texto: Paridad de género.- Los distintos niveles de gobiernos autónomos descentralizados a efecto de la designación de sus autoridades y en los casos que establece esta ley, deberán observar y cumplir los principios constitucionales de equidad y paridad de género”.

6.- Se observa que los principios son mandatos de optimización, los cambios no son fundamentales o de relevancia, se esta esgrimiendo es un mayor afinamiento de asociatividad de los GAD. Lo que debería hacerse es reforzar la autonomía a través de los principios por ejemplo el de subsidiariedad, el COOTAD contempla que el Estado Central privilegiará la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, por lo que ejecutivo no deberá ejercer competencias que puedan ser cumplidas eficientemente por los GAD. La gestión de ambiente, de riego por ejemplo se ve afectada por las resoluciones de los entes gubernamentales (CNC) (ex SENAGUA) que entorpecen el normal desenvolvimiento de las competencias, sumado a la falta de entrega de recursos a tiempo.

CUARTO

7.- Se propone reformar el Art. 105 del COOTAD,

“En el Capítulo I, Título V “Descentralización y Sistema Nacional de Competencias”, incorpórese como artículo 105., lo siguiente:

“Artículo 105.- Acreditación operativa.- La acreditación operativa a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, será otorgada por el Consejo Nacional de Competencias.

El Consejo Nacional de competencias deberá establecer un proceso de acreditación en el que se deberá verificar que los Gobiernos Autónomos Descentralizados además del cumplir con capacidades económicas, técnicas y operativas, tengan implementados parámetros de Buen Gobierno que establece el presente código.

Esta acreditación no excluye la capacidad que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados de certificarse en el ámbito de sus competencias”.



8.-Esto es preocupante, debido a las siguientes consideraciones:

Primero la descentralización es un modelo de Estado que se basa en la AUTONOMÍA, el imponer una acreditación para operar como GAD estaría en contra de la propia Constitución, y del COOTAD.

Segundo ya se ha señalado que el Consejo Nacional de Competencias es una instancia que ha complicado en algunas ocasiones el normal desenvolvimiento de las competencias, ahora con esta reforma se pretende que un ente regulador acredite el funcionamiento de los GAD. Sí lo que se pretende es crear mecanismos de evaluación operativa a los GAD el mismo COOTAD trae consigo los casos de control, a través de la participación directa de los ciudadanos (remoción).

La descentralización, implica las acciones y políticas públicas, en sentido amplio, orientadas a la reforma del Estado para el gobierno territorial, promoviendo una mayor coordinación de sistemas de competencias entre niveles de gobierno, y la presencia del Estado en todo el territorio nacional.

En sentido estricto, es la transferencia de talentos humanos, recursos financieros, materiales y tecnológicos entre niveles de gobierno.

En el caso de la transferencia entre el nivel central y los gobiernos subnacionales, la transferencia será obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos.

QUINTO

9.-Se pretende reformar el Art. 119⁵ del COOTAD que trata respecto a las funciones del Consejo Nacional de Competencias:

⁵ Art. 119 del COOTAD:

Son funciones del Consejo Nacional de Competencias, además de las señaladas en la Constitución, las siguientes:

- a) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones constitucionales y legales que rigen el Sistema Nacional de Competencias;
- b) Organizar e implementar el proceso de descentralización;
- c) Asignar y transferir las competencias adicionales, conforme lo previsto en la Constitución y este Código;
- d) Aprobar el plan nacional de descentralización diseñado con la participación de todos los niveles de gobierno;
- e) Determinar las competencias residuales que deban ser transferidas a los gobiernos autónomos descentralizados, y determinar los plazos y procedimientos para su transferencia;



“a. Sustitúyase el literal c) por el siguiente texto: c) Previa verificación de cumplimiento de indicadores de Buen Gobierno, asignar y transferir las competencias adicionales, conforme lo previsto en la Constitución y este Código;

b. Agréguese en el literal i) el siguiente texto: Para lo cual establecerá la periodicidad de reportes de ejecución de mecanismos de participación ciudadana impulsados por los gobiernos autónomos descentralizados.

c. Sustitúyase el literal q) por el siguiente texto:

c) Definirá los procesos de cooperación interinstitucional, mancomunamiento y asociatividades entre los gobiernos autónomos descentralizados constantes en este Código

d. Agréguese el siguiente literal: r) Cumplir con las demás funciones establecidas en este Código y en las normas que le fueren aplicables

f) Disponer a los ministros de Estado y demás autoridades la transferencia de las competencias y recursos de conformidad con lo establecido en la Constitución y la ley;

g) Exigir a la autoridad nominadora que corresponda la imposición de la sanción de destitución de los servidores públicos que no cumplan con lo dispuesto en este Código, previo proceso administrativo;

h) Evitar o dirimir la superposición de funciones entre los niveles de gobierno;

i) Promover y vigilar que se cumpla con los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados;

j) Monitorear y evaluar de manera sistemática, oportuna y permanente la gestión adecuada de las competencias transferidas;

k) Disponer la intervención temporal de un nivel de gobierno en la gestión de las competencias de otro nivel, de manera excepcional, de conformidad con lo establecido en este Código;

l) Aplicar la cuantificación de los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizadas que deban ser transferidos a los gobiernos autónomos descentralizados, previo informe vinculante de la comisión técnica de costeo de competencias;

m) Coordinar con las asociaciones de cada nivel procesos de fortalecimiento institucional, y realizar el acompañamiento técnico para el ejercicio de las competencias descentralizadas a los gobiernos autónomos descentralizados;

n) Resolver en sede administrativa los conflictos de competencias que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de conformidad con la Constitución y este Código;

o) Emitir las resoluciones necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones, en especial para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno;

p) Realizar evaluaciones anuales de los resultados alcanzados en la descentralización de las competencias a cada uno de los niveles de gobierno, así como balances globales del proceso, que serán socializados entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía; y;

q) Cumplir con las demás funciones establecidas en este Código y en las normas que le fueren aplicables.



e. Agréguese como inciso final, lo siguiente: Con la finalidad de operativizar lo establecido en el presente artículo, el Consejo Nacional de Competencias, desarrollará la normativa correspondiente”.

10.- Lo dicho anteriormente el CNC no puede acreditar la operatividad de las competencias que por Ley nos corresponden. Si algunas de las resoluciones de este organismo no han sido motivadas en informes técnicos. Por ejemplo: competencia de ambiente, fomento productivo.

Aunque se dio el proceso de transferencia, no se tomó en cuenta los informes de costeo de competencia ni de capacidad operativa.

Ha habido decisiones sin informes técnicos de motivación, a pesar de haberse los solicitado en resoluciones previas.

Es necesario que todas las decisiones del CNC que implique regulación o transferencia de competencias cuenten con información técnica de capacidades operativas.

Propuesta:

Modificar el artículo 121 por el siguiente:

“Art. 121.- Resoluciones.- Las resoluciones del Consejo Nacional de Competencias de cumplimiento obligatorio para todos los niveles de gobierno deberán ser publicadas en el Registro Oficial, y serán debidamente motivadas y adoptadas por la mayoría absoluta de sus miembros. En caso de empate, el presidente tendrá voto dirimente.

El secretario ejecutivo, conjuntamente con los representantes técnicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, uno por cada nivel de gobierno, designado por los ejecutivos de las asociaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, integrarán la Comisión Técnica responsable de elaborar, discutir y aprobar por mayoría absoluta, los informes sobre los proyectos de resoluciones que implique regulación o transferencia de competencia para cualquier nivel de gobierno, de manera previa a ser sometidos a aprobación del Pleno del Consejo Nacional de Competencias”.

SEXTO

11.- Se pretende reformar el artículo 154⁶ del COOTAD con el siguiente texto:

⁶ Art. 154 del COOTAD: transferencia de competencias.- Para la transferencia progresiva de nuevas competencias adicionales o residuales a los gobiernos autónomos descentralizados, el Consejo Nacional de Competencias observará el siguiente proceso:



“En el Art. 154 el inciso primero del literal a) agréguese el siguiente texto: “y un informe de buen gobierno del Gobierno Autónomo Descentralizado candidato a recibir competencias adicionales”.

12.- Se debe tomar en cuenta que no todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tienen las mismas capacidades operativas, como ha sucedido en los casos de las competencias de fomento productivo y gestión ambiental sobre los cuales se está sustanciando demandas de inconstitucionalidad. El CNC ha transferido competencias sin recursos, a través de “regulaciones”, lo cual no se encuentra establecido en el COOTAD, por lo que se aplica este artículo de manera discrecional con respecto a las resoluciones del CNC que han sido “regulaciones” o “transferencias” de competencias. La falta de una diferenciación de estos procesos pone en riesgo la disposición constitucional que establece que no habrá transferencias de competencias sin los recursos correspondientes.

Se pretende así que tanto para regulación o transferencias de competencias existan los estudios necesarios que determina este proceso.

Así mismo en estos momentos la competencia de dragado en la Resolución Nro. 005-CNC-2012 de 26 de abril de 2012, resolvió regular el ejercicio concurrente de la competencia de dragado, relleno hidráulico, limpieza de ríos, presa, embalase y esteros, entre el Estado Central y los gobiernos provinciales de Manabí, Guayas, Los Ríos y El Oro (artículos 4, 5, 11 y disposición transitoria primera).

El instrumento reglamentario 005 establece que el titular exclusivo de la competencia de dragado, relleno hidráulico y limpieza de ríos, presas y esteros le corresponde al gobierno

a) Informes habilitantes: El proceso de transferencia iniciará con la elaboración de un informe del estado de situación de la ejecución y cumplimiento de las competencias a ser descentralizadas y un informe de la capacidad operativa de los gobiernos autónomos descentralizados para asumir las nuevas competencias.

Para el informe sobre el estado de situación de la ejecución y cumplimiento de las competencias, el Consejo Nacional de Competencias solicitará al organismo nacional de la Función Ejecutiva correspondiente, la elaboración de un informe técnico sectorial sobre el estado de ejecución y cumplimiento actual de las nuevas competencias. El informe incluirá un detalle de los talentos humanos, los recursos materiales y tecnológicos correspondientes a tales competencias, así como también de los déficit existentes y una estimación total de los recursos necesarios para alcanzar la suficiencia en el ejercicio de las competencias.

Paralelamente, el Consejo Nacional de Competencias solicitará al organismo rector de las finanzas públicas, la elaboración de un informe de los recursos financieros existentes para la gestión de las competencias, el mismo que incluirá la información presupuestaria a nivel de partida, debidamente territorializada y una estimación de los recursos necesarios para alcanzar la suficiencia.

En relación con el informe de la capacidad operativa actual de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados que van a asumir las nuevas competencias, el Consejo Nacional de Competencias establecerá los mecanismos y procedimientos, para formarlos conjuntamente con las asociaciones respectivas de cada nivel de gobierno.



central, sin embargo, entrega a los gobiernos provinciales una calidad de “cogestor” y dispone que estos gestionarán “concurrentemente”.

La mencionada resolución determina varias actividades de gestión que deberán cumplir los gobiernos provinciales, como la ejecución de obras de dragado, relleno hidráulico, limpieza de ríos, operar y mantener el equipo, levantar información para la construcción y aplicación de indicadores de evaluación y seguimiento de esta competencia, entre otras, no obstante, no se regulan las asignaciones presupuestarias para el ejercicio “concurrente” de esta competencia ni se concretan montos y valores a asignar a los gobiernos provinciales para el desarrollo de estas actividades.

Propuesta

Disposición General.- Las competencias que sean asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados estarán acompañadas de los recursos financieros suficientes para su implementación. El Consejo Nacional de Competencias deberá normar con carácter de obligatorio los recursos que serán transferidos a los gobiernos autónomos descentralizados, así si estas fueran concurrentes, residuales y adicionales.

Agréguese una disposición transitoria con el siguiente texto:

Disposición Transitoria Única.- El Ministerio de Economía y Finanzas deberá cumplir con la obligación de liquidación de las obligaciones pendientes que por competencia concurrente de dragado, relleno hidráulico, limpieza de ríos, presa, embalase y esteros, entre el gobierno central y los gobiernos provinciales de Manabí, Guayas, Los Ríos y El Oro, en un plazo de 60 días una vez publicada esta reforma.

El Consejo Nacional de Competencias reglamentará con carácter de obligatorio las transferencias que por concepto de competencia concurrente de dragado, relleno hidráulico, limpieza de ríos, presa, embalase y esteros deberá asignarse a los gobiernos autónomos descentralizados en un plazo de 30 días.