**Oficio No. -DE-LB-AME-2020**

**Quito, D.M., 17 de Febrero del 2020**

**ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**Atte.** Ing. César Litardo /**Presidente**

**c.c.** Abg. Héctor Yépez /**Presidente de la Comisión de Gobiernos Autónomos**

En su despacho.

***Ref.:*** *Proyecto de Reforma Integral de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).- Informe para Primer Debate /Propuestas 2020.*

De nuestras consideraciones:

A nombre de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas –AME-, ente que reúne a los 221 Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos del país, hacemos llegar a usted y por su digno intermedio a las y los Asambleístas, un saludo cordial, aplaudiendo la iniciativa democrática en la que viene participando nuestro nivel de gobierno para la construcción de la reforma Integral al COOTAD, cuerpo normativo que define las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs).

Con el fin de enriquecer el debate que el Pleno y en la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Ordenamiento Territorial de la Asamblea Nacional en torno al Informe para Primer Debate del COOTAD, presentamos algunas propuestas, basadas en la experiencia que nuestras Asociadas afrontan día a día, en el ejercicio de las competencias del nivel de gobierno municipal y bajo los principios y derechos que reconoce nuestra Constitución (CRE).

1. **Autonomía.-** Se requiere reforzar la Autonomía como derecho legal reconocido en el mismo COOTAD y como garantía constitucional, a la luz de principio de Competencia previsto en el Art. 425 de la Constitución, en vista que se están promulgando leyes que no responden técnicamente a la realidad territorial ni a los principios de la gestión de competencias exclusivas de los Municipios (ej. Ley Orgánica de Servicio Público de Energía Eléctrica- LOSEPEE), y que en el establecimiento de ciertos plazos y condiciones para la observancia de las nuevas normas, no se contó con análisis ni estudios sobre la situación financiera, de planificación y optimización de recursos en los territorios, complejizando la implementación de las leyes a nivel municipal así como el inicio de la gestión de las autoridades cantonales, recién incorporadas en nuevo período de gestión entre el 15 de mayo del 2019 al 19 de junio del 2019. [[1]](#footnote-1)

En los siguientes artículos del COOTAD, relacionados con los Principios Generales, se sugieren las siguientes reformas:

*“Art. 1.- Ámbito.- Este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera, y la concordancia del Régimen Jurídico Legal del Estado con el principio de competencia.*

*Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.*

*Para efectos de las normas previstas en este Código y en las demás leyes de la República, constituyen gobiernos autónomos descentralizados, los consejos regionales, consejos provinciales, concejos metropolitanos, concejos municipales y las juntas parroquiales rurales, integrados por los órganos de legislación, normatividad y fiscalización, de ejecución y administración, y, de participación ciudadana y control social.*

*Toda norma que asigne competencias, funciones o atribuciones a los niveles de gobiernos autónomos descentralizados, contemplará aquellas competencias exclusivas que la Constitución de la República del Ecuador ha establecido para cada uno de ellos”.*

En el Art. 2 del COOTAD, incorpórese el siguiente inciso final:

*“El cumplimiento de los objetivos del presente Código responderá a los principios, derechos, garantías y obligaciones que la Constitución de la República del Ecuador ha determinado para el ejercicio de las competencias de cada nivel de gobierno”.*

En el Art. 3 del COOTAD, incorpórese las siguientes modificaciones a la propuesta contenida en el Informe para Primer Debate del Proyecto de Reforma Integral:

*“Cuando corresponda al gobierno central prestar los servicios y ejecutar las obras que son de su competencia en los territorios* ***regionales,*** *provinciales, cantonales o parroquiales****,*** *podrá hacerlo por delegación al nivel de gobierno* ***respectivo,*** *que por externalidad del servicio u obra más cercano a la población le pueda corresponder o por cogestión con la comunidad de dichos territorios,* ***garantizando la transferencia de los recursos y la gestión óptima de la competencia, respectando los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los derechos de la ciudadanía de la circunscripción territorial que comprenda el gobierno autónomo descentralizado.***

***Las políticas públicas generadas en torno a dicha delegación se adecuarán a las realidades territoriales de la población y del territorio, para su adecuada implementación”.***

En el Art. 5 del COOTAD, se sugieren las siguientes reformas, a la luz de la propuesta contenida en el Informe para Primer Debate:

***“****Art. 5.- Autonomía.- La autonomía política, administrativa y financiera, reconocida y garantizada en la Constitución, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales, comprende el derecho,* ***la garantía*** *y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno, para regirse mediante normas,* ***políticas locales*** *y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin* ***ningún tipo de*** *intervención de otro nivel de gobierno,* ***a fin de beneficiar a la ciudadanía de sus circunscripciones territoriales.***

*La autonomía política implica la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura,* ***vocación*** *y características propias de la circunscripción territorial. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias constitucionales y establecidas en este Código que son de su responsabilidad, en las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo, en la capacidad de emitir políticas públicas territoriales, en la elección directa* ***que la población*** *hace de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto, y* ***en*** *el ejercicio de la participación ciudadana.*

*La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos,* ***recursos materiales y financieros*** *para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus* ***funciones y atribuciones****, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y este Código.*

*La autonomía financiera se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado* ***y aquellos que le asignen las leyes por devoluciones o reintegros****. Implica también la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y en este Código.*

*El derecho de autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso* ***el ejercicio del derecho*** *pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional.* ***La interferencia de autoridad extraña al nivel de gobierno en la autonomía propia de los gobiernos autónomos descentralizados, que no esté regulada por la Constitución y las leyes de la República del Ecuador, será justiciable, y no podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su desconocimiento o para negar su reconocimiento.***

*Su ejercicio no excluirá la acción de los organismos nacionales de control* ***competentes****, en uso de sus facultades constitucionales y legales.* ***De igual forma, el ejercicio de la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados contemplará los lineamientos de la rectoría nacional que estén acordes a los planes de ordenamiento territorial y sean emitidos en los plazos previstos en la Constitución y la Ley”.***

Conforme la propuesta legislativa del Informe para Primer Debate, se recomiendan las siguientes modificaciones al Art. 6 del COOTAD:

*“Art. 6.- Garantía de autonomía. - Ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y este Código. Se requerirá de ley para atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados,* ***determinando el debido costeo y bajo el principio de coordinación y articulación entre los niveles de gobierno.***

*Está especialmente prohibido a cualquier autoridad o funcionario ajeno a los gobiernos autónomos descentralizados, lo siguiente:*

*a) Derogar, reformar o suspender la ejecución de estatutos de autonomía; normas regionales; ordenanzas provinciales, distritales y municipales; reglamentos, acuerdos o resoluciones parroquiales rurales; expedidas por sus autoridades en el marco de la Constitución y leyes de la República;*

*b) Impedir o retardar de cualquier modo la ejecución de obras, planes o programas de competencia de los gobiernos autónomos descentralizados, imposibilitar su adopción o financiamiento, incluso demorando la entrega oportuna y automática de recursos;*

*Las modificaciones presupuestarias relativas a ingresos permanentes y no permanentes previstas en la ley, en ningún caso afectarán los recursos que la Constitución de la República y este Código determinan en favor de los gobiernos autónomos descentralizados,* ***y tendrán como propósito fortalecer la descentralización y la gestión de competencias.***

*c) Encargar la ejecución de obras, planes o programas propios a organismos extraños al gobierno autónomo descentralizado competente;*

*d) Privar a los gobiernos autónomos descentralizados de alguno o parte de sus ingresos reconocidos por ley, o hacer participar de ellos a otra entidad, sin resarcir con otra renta equivalente en su cuantía, duración y rendimiento que razonablemente pueda esperarse en el futuro,* ***de conformidad con la norma de planificación nacional;***

*e) Derogar impuestos, establecer exenciones, exoneraciones, participaciones o rebajas de los ingresos tributarios y no tributarios propios de los gobiernos autónomos descentralizados, sin resarcir con otra renta equivalente en su cuantía;*

*f) Impedir de cualquier manera que un gobierno autónomo descentralizado recaude directamente sus propios recursos, conforme a la ley* ***y a las ordenanzas que para dicho fin se creen. Ninguna norma que cree obligaciones para los gobiernos autónomos descentralizados, podrá restringir el ejercicio de las competencias.***

*g) Utilizar u ocupar bienes muebles o inmuebles de un gobierno autónomo descentralizado, sin previa resolución del mismo y el pago del justo precio de los bienes de los que se le priven;*

*h) Obligar a gestionar y prestar servicios que no sean de su competencia;*

*i) Obligar a los gobiernos autónomos a recaudar o retener tributos e ingresos a favor de terceros, con excepción de aquellos, respecto de los cuales la ley les imponga dicha obligación. En los casos en que por convenio deba recaudarlos, los gobiernos autónomos tendrán derecho a beneficiarse hasta con un diez por ciento de lo recaudado;*

*j) Interferir o perturbar el ejercicio de las competencias previstas en la Constitución este Código y las leyes que les correspondan como consecuencia del proceso de descentralización.* ***Esto incluye la restricción normativa para disponer oportunamente de los recursos que corresponde al ejercicio de las competencias y a la percepción de reintegros establecidos por ley.***

*k) Emitir dictámenes o informes respecto de las normativas de los respectivos órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, especialmente respecto de ordenanzas tributarias proyectos, planes, presupuestos, celebración de convenios, acuerdos, resoluciones y demás actividades propias de los gobiernos autónomos descentralizados, en el ejercicio de sus competencias, salvo lo dispuesto por la Constitución y este Código;*

*l) Interferir en su organización, funcionamiento y gestión administrativa;*

*m) Nombrar, suspender o separar de sus cargos a los miembros del gobierno o de su administración, salvo los casos establecidos en la Constitución y en la ley; y,*

*n) Crear o incrementar obligaciones de carácter laboral que afectaren a los gobiernos autónomos descentralizados sin asignar los recursos necesarios y suficientes para atender dichos egresos.*

*La inobservancia de cualquiera de estas disposiciones será causal de nulidad del acto* ***que genere la intervención ilegítima****, y de destitución del funcionario/a público responsable del mismo, sin perjuicio de las demás sanciones civiles o penales que puedan derivarse* ***de la vulneración****.*

*La transgresión de lo dispuesto en este artículo legitimará al gobierno autónomo descentralizado para presentar acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional, conforme el procedimiento previsto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, a fin de garantizar la aplicación de las normas que integran este Código y el sistema jurídico conexo. Si la Corte Constitucional no resolviere la acción presentada, transcurrido el término de noventa días contados desde la interposición de la acción y sin que exista auto de verificación emitido dentro de dicho término, se estimará que la Corte Constitucional ha emitido dictamen favorable para el gobierno autónomo descentralizado por existencia de incumplimiento de normas del régimen. Cumplido el término, se configurará la nulidad del acto, causando su estado y ejecutoría de pleno derecho.*

*Para este fin, se considerará el principio constitucional de jerarquía y el principio de competencia, particularmente relacionado con la titularidad de las competencias exclusivas.*

*En caso que la inobservancia de las normas contenidas en este Código sea imputable a autoridades sujetas a enjuiciamiento político por parte de la Función Legislativa, ésta iniciará y resolverá dicho proceso en contra de la autoridad responsable, tan pronto como sea notificada con la sentencia de incumplimiento emitida por la Corte Constitucional”.*

1. **Re-Definición de la Descentralización:** Si bien el Art. 105 del COOTAD, define a la descentralización de la gestión del Estado como “la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”, la experiencia nacional y los modelos gestión autónomos con éxito han demostrado que la Descentralización comprende mucho más que la transferencia de recursos. Se propone, ampliar el concepto de la descentralización, a la luz de una Constitución de derechos y justicia, donde las políticas públicas, la gestión de la cooperación internacional y otros elementos, nazcan con la participación de TODOS los niveles de gobierno, sin atentar contra la titularidad de las competencias exclusivas.

Se proponen las siguientes modificaciones en los Arts. 105 y 106 del COOTAD:

*“Art. 105.- Descentralización.- Es la forma de gobierno del Estado, que garantiza la autonomía de los niveles de gobierno y en las relaciones intergubernamentales de éstos, sin subordinación al nivel central, en el marco de la distribución de competencias exclusivas que asigna la Constitución para cada nivel.*

*La descentralización promueve las capacidades políticas, administrativas y legislativas autónomas de los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, para una articulación, colaboración, cooperación, e implementación de modelos de gestión que respondan a las realidades de cada circunscripción territorial.*

*La gestión del Estado promoverá relaciones horizontales entre los niveles de gobierno, con base al principio de competencia reconocido en la Constitución, el liderazgo de cada nivel de gobierno en los territorios y las capacidades para generar delegaciones entre aquellos, a fin de optimizar la gestión de las competencias de manera eficiente.*

*En el marco del régimen de competencias y la Constitución, los niveles de gobierno promoverán la gestión multinivel entre los gobiernos, para garantizar la participación de actores públicos y privados, particularmente de la sociedad civil en la promoción de los derechos, de programas, proyectos y alternativas para la gestión del desarrollo local.*

*La gestión del Estado contemplará obligatoriamente la transferencia progresiva y definitiva de competencias, con los recursos humanos, financieros, materiales, tecnológicos respectivos desde el Estado central hacia los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, cantonales y parroquiales. Ninguna ley podrá asignar funciones, atribuciones o competencias, que no estén relacionadas con aquellas que la Constitución asigna a cada nivel de gobierno. De igual forma, ninguna ley podrá asignar funciones, atribuciones o competencias sin definir el origen de los recursos para garantizar el debido costeo y la gestión eficaz.*

*Art. 106.- Finalidades.- A través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional. Se garantizará la autonomía de los niveles de gobierno, la gestión de las competencias y la articulación eficaz multinivel para la realización del buen vivir y la equidad interterritorial. De igual manera, las políticas nacionales y locales estarán encaminadas a alcanzar niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, respondiendo a la vocación productiva, la interculturalidad, a los derechos colectivos y a la atención de grupos prioritarios mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración pública a la ciudadanía”.*

1. **Participación Indispensable de los niveles de gobierno en la construcción de políticas públicas y normativa para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.-** Dentro del Informe para Primer Debate, a vez que desde los Municipios se ha propuesto el fortalecimiento de la participación ciudadana (Art. 100 de la CRE), se requiere que los gobiernos locales participen activamente en los procesos de sociabilización y levantamiento normativo del Estado Central, bajo los principios de coordinación, articulación y desarrollo del territorio, atendiendo a las particularidades territoriales que se generan en torno a la atención de los derechos garantizados en la Constitución.

Varios objetivos cubren la propuesta, como el hecho que normas técnicas emitidas, fuera de plazos legales, por algunos entes rectores y la inexistencia de políticas públicas nacionales con evaluación de resultados en territorios, no complejicen la observancia de normas en torno al ejercicio de ciertas competencias municipales.

En tal virtud se propone la inclusión de un último inciso en el Art. 6 del COOTAD:

*“La facultad de rectoría ejercida por el Estado Central respecto de las competencias de los niveles de gobierno que la Constitución y la Ley establecen, se ejercerá en los plazos legales y de forma oportuna, de modo que no afecte el ejercicio de las funciones derivadas del régimen de competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, y bajo los principios de jerarquía, competencia y no regresividad de los derechos”.*

En cuanto al Art. 111 del COOTAD, se sugieren las siguientes modificaciones:

*“Art. 111.- Sectores estratégicos.- Son aquellos en los que el Estado,* ***conforme la Constitución,*** *en sus diversos niveles de gobierno, se reserva sus competencias y facultades, dada su decisiva influencia económica, social, política o ambiental,* ***debiéndose orientar al pleno desarrollo de los derechos y al interés social nacional, sin afectar nocivamente en los derechos de las poblaciones en las diferentes circunscripciones territoriales.***

*La facultad de rectoría y definición del modelo de gestión de cada sector estratégico corresponden, de manera exclusiva, al Estado Central. El ejercicio de las restantes facultades y competencias podrá ser concurrente entre los distintos niveles de gobierno, de conformidad con este Código.*

*Son sectores estratégicos aquellos que determina la Constitución: energía en todas sus formas, telecomunicaciones, recursos naturales no renovables, transporte y refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espacio radioeléctrico y el agua”.*

1. **Delegación y Recursos.-** La reforma debe insistir en que dentro de los principios rectores, cuando el COOTAD considera la delegación por externalidades de los servicios que no pueda ejercer el Estado Central, la competencia sea transferida **considerando TODOS los recursos necesarios para que la delegación cumpla su efecto.** (Se busca reforzar el Art. 189 del COOTAD, que establece el tipo de transferencias desde el nivel Central).Si bien se acogió en el Informe para Primer Debate del COOTAD la figura para delegar a los gobiernos más cercanos la ejecución de ciertas obras y prestación de servicios que son competencia del gobierno central, el procedimiento para delegación se debe reforzarse en relación a la adjudicación de recursos, para el fortalecimiento de la descentralización.

Se proponen las siguientes modificaciones al Art. 107 del COOTAD:

*“Art. 107.- Recursos.- La transferencia de las competencias irá siempre acompañada del talento humano, recursos financieros, materiales, tecnológicos y cualquier otro que responda a las necesidades de los territorios. En ningún caso los recursos podrán ser inferiores a los que destina el gobierno central para el ejercicio de dichas competencias.*

*Los recursos que correspondan a los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, municipales y parroquiales serán entregados oportunamente desde el presupuesto nacional del estado, a fin de garantizar el mínimo de la gestión de las competencias y su sostenibilidad en los planes de desarrollo territorial.*

*La movilidad del talento humano respectivo se realizará conforme a la ley, incluyendo los recursos financieros que corresponden al cumplimiento de las obligaciones laborales legalmente adquiridas por el Estado*

*En ningún caso la ley podrá establecer nuevas competencias, funciones o atribuciones para los gobiernos autónomos descentralizados, sin la debida determinación del origen de los recursos destinados a la gestión y cumplimiento.*

*Las Leyes que atribuyan facultades para los gobiernos autónomos descentralizados fijarán obligatoriamente la fuente de financiamiento necesario y suficiente para su ejercicio, caso contrario carecerán de validez y eficacia jurídica”.*

Esta propuesta se realiza a la luz del Art. 273 de la CRE.

1. **Sobre los Miembros del Concejo Cantonal.-** En cuanto a las y los miembros de los órganos legislativos, dada la experiencia vivida en las Municipalidades, se sugieren las siguientes reformas:

* Dentro de las prohibiciones a los titulares de las funciones ejecutivas y legislativas de los GADs (Arts. 329 y 331 COOTAD), por práctica parlamentaria y fortalecimiento de la gobernabilidad territorial, se requiere que los miembros de los Concejos participen de principio a fin en las sesiones, consignando su voto de forma adecuada (positivo o negativo), conforme establece el mismo COOTAD. Se propone que, al ausentarse hasta por tres ocasiones de las Sesiones, sin enviar a su suplente ni excusarse en derecho, los miembros del Concejo, se configure la causal de remoción.

Se propone la siguiente incorporación, al final de los Arts. 329 y 331 del COOTAD:

*“Ningún miembro del órgano legislativo del gobierno autónomo descentralizado, una vez instalada la sesión para la cual ha sido convocado/a, podrá abandonar la sesión antes de realizar la clausura de la misma por parte de la autoridad ejecutiva que preside. El procedimiento que regula las sesiones de los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, constará en la ordenanza parlamentaria respectiva.*

*De igual forma, si por tres ocasiones, cualquier miembro del órgano legislativo se ausentare sin ninguna justificación motivada ni envío de su respectivo/a suplente, a las sesiones convocadas por la máxima autoridad ejecutiva o su delegado/a, dicha conducta configurará causal de remoción”.*

* **Secretaría *Ad-Hoc.-***En caso de falta de secretario/a titular del órgano legislativo, se sugiere nombrar a un responsable de llevar el procedimiento de remoción del Art. 336 COOTAD, hasta su conclusión.

La observación se plantea, debido a que, ante la ausencia justificada del Secretario/a, el procedimiento de remoción queda suspendido, prestándose el vacío legal para manipulaciones políticas nocivas a la gobernabilidad de las Municipalidades. La falta de Secretario/a, si no está regulada en el procedimiento de remoción, podría generar vicios de nulidad absoluta, si cualquier otro actuario atendiese las diligencias.

* **Libre nombramiento y remoción.-** El Art. 359 COOTAD establece quiénes son de libre nombramiento y remoción. Se sugiere que se incluya en el listado al Secretario General y al Jefe del Cuerpo de Bomberos.

De igual forma, se precisa incorporar a entre las atribuciones de la autoridad ejecutiva municipal, el siguiente texto: *“Podrá remover al secretario del Concejo e informará motivadamente al órgano colegiado, para realizar la nueva designación o encargo respectivo”.*

Esta propuesta gira en torno a las atribuciones legales que tiene el Concejo Cantonal, pues está impedido, por principio de legalidad y de competencia, a intervenir en asuntos de carácter administrativo, limitándole la misma ley la posibilidad de realizar tal remoción.

* **Renovación Democrática.-** Se propone añadir al Art. 317 del COOTAD un inciso, que prevea que, luego de los dos (2) primeros años de gestión, el Concejo Cantonal elija y designe a la segunda autoridad municipal, renovando las comisiones permanentes, por el tiempo que falte para cumplir el período.

Esta propuesta tiene concordancia con el régimen electoral, y responde al principio constitucional de alternabilidad en la representación que deben tener todo tipo de órganos colegiados, conforme el modelo de Estado democrático.

* **Principio de Paridad entre Hombres y Mujeres.-** La propuesta vinculada a la elección de las Vicealcaldías, tiende a solventar el vacío del Art. 317 del COOTAD, que ha ocasionado que las Municipalidades afronten acciones de protección contra las decisiones democráticas de los Concejos Cantonales, emitidas en la Sesión Inaugural al inicio de la Gestión Municipal.

Se propone generar una acción afirmativa, como garantía normativa para suplir *los fallos del sistema de postulaciones y elección paritaria* construido en la Ley Orgánica Electoral (Código de la Democracia), que se evidenciaron en las últimas elecciones (marzo, 2019), con la representación no paritaria en territorios –aclaramos que se trata del principio de paridad **entre hombres y mujeres, y no de “paridad de género”,** que incluiría a todos los miembros de las Concejalías con diverso género-. La acción afirmativa, por tanto, debe visibilizar a las mujeres electas si el Concejo, en su mayoría, estaría conformado por hombres, y lograr en la circunscripción la representatividad que el sistema de elección popular concebido en la Ley Electoral no obtuvo.

Al ser una acción afirmativa en favor de más de la mitad de la población nacional, desde la óptica de los derechos humanos, la no discriminación y la progresividad prevista en el modelo de Estado, no sólo puede concebirse como “política territorial” –pues en las funciones del poder estatal no se ha cumplido tal principio (ej. Presidente y Vicepresidente de la República; Presidente, Primer y Segundo Vicepresidentes de la Asamblea Nacional, entre otros)-, deben constar en el COOTAD, norma competencial por excelencia para los niveles de gobierno. La inclusión debe acogerse al régimen parlamentario previsto para la Sesión Inaugural.

De esta manera, se propone el siguiente texto, generando una acción afirmativa en la moción únicamente de la mujer u hombre (según se trate de una Alcaldesa o un Alcalde), para llevar a efecto el proceso democrático en el seno del Concejo Cantonal. Al tratarse de una voluntad legislativa configurada en cada miembro del Concejo Cantonal que representa a diferentes sectores poblacionales, mal podría designarse directamente a la vicealcaldesa o al vicealcalde, sin atender lo que establece el Art. 253 de la CRE, *supra* que manda a “*elegir a la segunda autoridad ejecutiva*” del GAD Municipal, y no “a designarla”:

*“Art. 317.- Sesión Inaugural.- Las y los integrantes de los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, una vez acreditada su calidad de tales por el Consejo Nacional Electoral, se instalarán en sesión inaugural convocada por la autoridad ejecutiva electa del correspondiente gobierno autónomo, en la sede respectiva, de acuerdo con la ley que regula los procesos electorales. De existir quórum, declarará constituido al órgano legislativo.*

*Los consejos regionales, concejos metropolitanos y municipales procederán a elegir de entre sus miembros a la segunda autoridad del ejecutivo del correspondiente gobierno, de acuerdo con el principio de paridad entre mujeres y hombres. Si el órgano legislativo está constituido por una mayoría de hombres, se mocionará únicamente a la o las mujeres que hagan parte de aquel, o si la primera autoridad ejecutiva es un Alcalde. En caso que el órgano legislativo esté constituido por una mayoría de mujeres, se mocionará al hombre o a los hombres miembros, si la primera autoridad ejecutiva es Alcaldesa. La designación responderá al proceso democrático de elección de la o el miembro designado, conforme al indicado principio.*

*Las segundas autoridades ejecutivas electas, podrán ser reelegidas luego de cumplidos los dos (2) años de respectivo ejercicio. En caso de ausencia definitiva del Alcalde o Alcaldesa, una vez realizada la respectiva subrogación y luego de principalizarse, el órgano legislativo procederá a realizar una nueva elección de Vicealcalde o Vicealcaldesa, mocionando conforme el principio de paridad entre hombres y mujeres, y designará a la segunda autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado.*

*En la sesión inaugural se designará, de fuera de su seno, a la secretaria o secretario del órgano legislativo, de una terna presentada por la máxima autoridad ejecutiva del respectivo gobierno autónomo descentralizado. Los consejos provinciales elegirán de la misma forma a la secretaria o al secretario.*

*Las juntas parroquiales rurales procederán a posesionar, respetando el orden de votación alcanzado en el proceso electoral respectivo, a la o el vocal más votado como presidente o presidenta, vicepresidente o vicepresidenta y vocales, en su orden. Posesionarán a una secretario o secretaria y a un tesorero o tesorera, o a una secretaria/o-tesorera/o, dependiendo de la capacidad financiera y la exigencia del trabajo designado previamente por el ejecutivo de este nivel de gobierno”.*

De igual manera, en el Art. 57, literal o), se propone la sustitución con el siguiente texto:

*“o) Elegir de entre sus miembros a la Vicealcaldesa o Vicealcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, conforme el principio de paridad entre hombres y mujeres, mocionando únicamente a una mujer o mujeres miembros del Concejo, si se trata de un Alcalde, y a un hombre u hombres, si la mayoría de miembros del Concejo son mujeres o se tratase de una Alcaldesa para la elección y designación respectivas.*

La reforma propuesta guarda armonía con el Art. 167 del Código de la Democracia, que prevé que las designaciones para Vicealcaldías, cualquiera sea la circunstancia, respetarán el principio de paridad, eligiendo entre las y los concejales a un hombre en caso de que la primera autoridad de la alcaldía sea mujer o a una mujer, en caso que sea hombre (Ley No. 0, Registro Oficial Suplemento 134 del 3 de Febrero del 2020).

1. **Presupuesto.-** La aprobación del presupuesto no se trata únicamente de la vigencia de una ordenanza. La propuesta recogida en el Informe para Primer Debate de la Reforma Integral del COOTAD, establece que los Concejos Cantonales aprueben o reforman el presupuesto presentado por sus autoridades ejecutivas, siempre que las observaciones sean por sectores y no afecten el monto global. Dichas observaciones podrían ser reguladas en razón de las prioridades que la Alcaldías presenten en su propuesta, de forma que no se afecte negativamente la priorización y los regímenes jurídicos especiales (ej. Sistemas Integrales de Protección de Derechos, Sistemas Articulados para atención a grupos prioritarios, Turismo y Fomento, entre otros).

* En el Art. 57 del COOTAD, se sugiere las siguientes modificaciones:

*“Art. 57.- Atribuciones del Concejo Municipal.- Al Concejo Municipal le corresponde:*

*(…)*

*g) Aprobar el presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, que deberá guardar concordancia con el Plan Cantonal de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, dentro del término máximo de treinta (30) días contados desde la presentación del Presupuesto ante las y los miembros del Concejo.*

*La aprobación del Presupuesto será máximo hasta el 20 de diciembre de cada año, y podrá incluir, si es necesario, un proyecto complementario de financiamiento.*

*El Informe de la Comisión de Presupuesto del órgano legislativo municipal contendrá el análisis-estudio del proyecto de presupuesto, que será presentado antes del 10 de noviembre de cada año ante el Concejo, sin que dicho análisis comprenda la generación de nuevos financiamientos, supresión o reducción de gastos propuestos por el Ejecutivo. En caso que la Comisión de Presupuesto no presentare hasta la fecha indicada su Informe, el Ejecutivo local presentará directamente la propuesta al legislativo para su conocimiento y aprobación. Las observaciones que presente el Concejo Cantonal, una vez conocida la propuesta dentro del debate, serán por sectores de ingresos y gastos, y no alterarán el monto global de la proforma presentada por el ejecutivo.*

*La máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado municipal y la o el jefe de la Dirección Financiera o funcionario/a municipal que haga de sus veces, asistirán obligatoriamente a las sesiones del órgano legislativo y de la Comisión de Presupuesto, a fin de suministrar la información que se estime necesaria.*

*El legislativo local deberá verificar que el proyecto tenga coherencia con los objetivos y las metas del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial vigente, y con el régimen jurídico actual. Podrá observar la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, y aprobará las reformas respectivas, conforme este literal.*

*De existir observaciones, se presentarán en una o en las dos sesiones que corresponden al debate y a la aprobación de la ordenanza que pondrá en vigencia el presupuesto.*

*El Alcalde o Alcaldesa podrá vetar el proyecto debatido en el término de dos (2) días contados desde la presentación de las observaciones por escrito y de forma motivada, y antes del 18 de diciembre de cada año, cuando encuentre que las observaciones se contraponen al régimen jurídico vigente o son inconvenientes para la gestión municipal o restringen los presupuestos preferenciales o aquellos destinados a programas sociales para grupos de atención prioritaria. El veto se incluirá en el informe respectivo, para la aprobación del Proyecto.*

*En caso de no existir observaciones, la segunda sesión será únicamente para la aprobación. Aprobado el proyecto, la autoridad ejecutiva sancionará en el plazo no mayor de tres días contados desde la fecha en que se dio la aprobación.*

*Si el Concejo Cantonal no ha observado ni ha aprobado la propuesta hasta el 20 de diciembre de cada año, se entenderá aprobada la proforma, con la programación presupuestaria cuatrianual presentada por el Ejecutivo local, y entrará en vigencia el primero de Enero respectivo. La ordenanza respectiva será promulgada, conforme las formalidades que establece el presente Código para estos actos normativos.*

* **10% Presupuesto para Grupos de Atención Prioritaria.-** La compleja situación del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, así como el Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, contenidos tanto en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (CONA) como en el a Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, implica que los Municipios no sólo afronten, con recursos mínimos, la atención prioritaria de los grupos protegidos, sino un déficit en los servicios que prestan sus Juntas de Protección, creadas primigeniamente por el CONA para atender a la niñez y adolescencia, sino que tengan que cubrir gastos vinculados a la atención de todos los grupos vulnerables en sus cantones, en vista que otras entidades del sistema desconcentrado del Estado Central no han brindado la cobertura adecuada, conforme dispone el Art. 227 de la CRE.

En tal virtud, se requiere una reforma transversal en el COOTAD, vinculada a la obligación prevista en el Art. 57, literal *bb),* que obliga a los Concejos Cantonales *“Instituir el Sistema Cantonal de Protección Integral de derechos para grupos de atención prioritaria”.* Se propone añadir a este literal el siguiente criterio:

*“Instituir el Sistema Cantonal de Protección Integral de derechos para grupos de atención prioritaria, de conformidad con los recursos asignados de forma directa desde el Presupuesto General del Estado para dicho fin”.*

Los montos para dar cobertura adecuada desde el nivel de gobierno a los grupos de atención prioritaria, previstos en el Art. 35 de la Constitucional, son insuficientes, más aún cuando los responsables directos de dicha atención por parte de otros niveles de gobierno no han articulado con las autoridades municipales sus intervenciones, ni han levantado política pública con éstas, a fin de que pueda implementarse a cabalidad en territorio.

La AME viene proponiendo un desglose articulador entre niveles de gobierno, para atender a la población vulnerable de los territorios, de forma prioritaria y con base al presupuesto de inversión social. De esta forma se propone el siguiente texto reformatorio del Art. 249 del COOTAD:

*“Art. 249.- Presupuesto para los grupos de atención prioritaria.- No se aprobará el Presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado, si en el mismo no se asigna, por lo menos, el quince (15) por ciento de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la Planificación y Ejecución de Programas Sociales para destinar a los grupos de atención prioritaria previstos en la Constitución.*

*La Planificación y Ejecución de Programas Sociales contemplarán análisis previos de población específica, para identificar a los grupos de atención prioritaria de las circunscripciones territoriales, y tendrán como objetivo atender progresivamente derechos, conforme las competencias del nivel de gobierno respectivo, y constarán en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. En ningún caso el presupuesto destinado para este fin, se invertirá en eventos u otros actores que no sean personas de los grupos de atención prioritaria habitantes de las circunscripciones territoriales o en programas que no beneficien a aquellos.*

*Se dará prioridad en la atención a los siguientes grupos: niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, mujeres embarazadas, mujeres en situación de riesgo y víctimas de la violencia doméstica, explotación sexual o violencia de género, personas con discapacidad, personas que adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, personas en riesgo por desastres naturales o antropogénicos. Se prestará especial atención a las personas con más de una vulnerabilidad.*

*El ejecutivo de los gobiernos autónomos descentralizados realizará cada año una evaluación del impacto positivo de los programas financiados con el presupuesto para los grupos de atención prioritaria, identificando aspectos para el mejoramiento de la planificación y estrategias vinculadas.*

*El presupuesto destinado para el fin recogido en este artículo, podrá articularse con presupuestos gestionados por el gobierno autónomo descentralizado por cooperación internacional, asignados a los grupos de atención prioritaria, a fin de dar a los programas sociales sostenibilidad y sustentabilidad en el tiempo.*

*Del porcentaje asignado, se destinará al menos el 25% para la atención de programas a la niñez y la adolescencia y otro 25% para atender a mujeres víctimas de la violencia doméstica y de género”.*

* **0,5% del Presupuesto para Cultura.-** El ajuste que consta en el Informe para Primer Debate, constituye un logro dentro del presupuesto para grupos de atención y actividades culturales. Hasta el 0,5% para celebración de efemérides, así como el 0,5% para participación de artesanos, MIPyMES de la EPS en los procesos de compras públicas, son rubros recogidos de leyes de incentivos a los diferentes sectores productivos, y deberá hacerse constar con la siguiente consigna que se propone: *“Los porcentajes destinados para atender actividades culturales en las circunscripciones territoriales, incentivos y fomento a personas emprendedoras, micro y pequeñas empresas de los sectores productivos enunciados, considerarán la vocación productiva del territorio, así como los usos, tradiciones, costumbres y derechos colectivos de la población destinataria. Se generarán acciones afirmativas en favor de la población domiciliada en circunscripciones territoriales respectivas frente a terceros proveedores extranjeros, siempre que éstos no hagan parte de los grupos de atención prioritaria.*

Sin atentar contra la autonomía administrativa de los GADs ni generar *categorías sospechosas* en las acciones afirmativas a favor de la población de los territorios, fortalecer la norma (Art. 249 COOTAD), con parámetros que incluyan un concepto de “pluriculturalidad e interculturalidad” en la inversión de dichos porcentajes, evitaría que los Municipios se vieran comprometidos en su gestión al momento de realizar las auditorías del caso, dado los criterios diversos que respecto de la “cultura” podrían tener autoridades de los órganos de control y fiscalización de los GADs.

* **Banda Impositiva.-** Se requiere agregar un inciso en el Art. 504 del COOTAD, que incluya el equivalente al 0,15 por mil del valor fijado por impuesto predial urbano para la prevención, protección, socorro y extinción de incendios, a fin de que, en razón de la adscripción que la norma hace del Cuerpo de Bomberos a los Municipios, sea posible contar con recursos sin minar el presupuesto retraído por las diversas necesidades que presentan los GADs en la prestación de servicios de sus competencias.
* **Servicios Sujetos a Tasas.-** Las competencias que genera el Código Orgánico Ambiental, vigente desde agosto del 2018, genera un fuerte impacto en el presupuesto de las Municipalidades, pues las diversas condiciones previstas para la conservación del medio ambiente, nuevos criterios vinculados al uso de los recursos naturales, servicio de recolección de desechos sólidos, agua potables, alcantarillado y otros, que no tienen correspondencia directa con las competencias exclusivas de los GADs Municipales y que por principio de legalidad comprometen a las autoridades y a los derechos de la población, producen impacto retracción del presupuesto de los GADs Municipales.

De igual forma, los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, previstos en el mismo COOTAD respecto a la adscripción del Cuerpo de Bomberos[[2]](#footnote-2), generan erogaciones a los Municipios, a pesar que éstos no tienen injerencia en el manejo de los recursos de los cuerpos bomberiles. El uso y ocupación de bienes públicos, el suelo público, el rastro y otros (Art. 568 COOTAD), requieren un reforzamiento para ampliar la capacidad de los GADs Municipales en la creación de ingresos propios, que cubran las demandas normativas de la gestión de las competencias legales.

* **Participación en regalía mineras.-** El Informe para Primer Debate hace caso omiso a la propuesta de participación del 60%; del 30% del superávit de las EP Eléctricas en operación; del 12% de utilidades de generadores de capital privado o mixtos. La importancia de esa transferencia de recursos recae sobre el impacto en el desarrollo de los cantones, que sufren por las afectaciones de dicha extracción. Además, esos recursos pueden fomentar la creación de *polos de desarrollo,* cuando son destinados en los respectivos planes Municipales, conforme el Código de la Producción.

1. **Competencias Exclusivas.-** Dentro del Régimen de Competencias, se analizan y proponen las siguientes reformas:

* **Uso y Gestión del Suelo.-** Se ha analizado desde la perspectiva de planificación de las Municipalidades, la propuesta que consta en el Informe para Primer Debate de la Reforma Integral al COOTAD. Las Municipalidades son conscientes que la norma se ha venido implementando desde el año 2016 en la gestión de la competencia exclusiva. No obstante, las sanciones y las potestades que la ley asigna a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial resultan reiterativas y fomentan una tipología que no garantiza el derecho de autonomía, ni los principios de aplicación directa y supremacía constitucional, pues tanto Contraloría, como el Consejo Nacional de Competencias, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “Planifica Ecuador”, y los mismos Concejos Cantonales, con sus Comisiones ya ejercen el control que la LOOTUGS asigna a la Superintendencia.

Una siguiente reflexión gira entorno de la “reiteración sancionatoria”, pues se trata de la creación de una Superintendencia sobre 1 de las 14 competencias constitucionales de los gobiernos autónomos municipales, saturando el régimen controlador, sin resultados eficaces desde la creación de la institucionalidad de dicho órgano, pues no se ha cumplido con los fines, menos aún han fortalecido el proceso de descentralización ni las capacidades de los GADs.

Algunas Municipalidades, con justas razones, ha considerado a dicha institucionalidad innecesaria en el sistema de control y en el ejercicio de potestades sancionatorias administrativas, que, a efectos didácticos, se podría comparar a la *ex Superintendencia de la Información y Comunicación.*

Si bien la AME, junto con las autoridades municipales del período 2015-2019 propusieron la abrogación del cuerpo normativo (derogatoria total expresa), a fin de mantener las normas de planificación en el régimen de competencias previsto en el COOTAD, se mantienen dos posibilidades plausibles para el ejercicio de la planificación del uso y gestión del suelo:

1. Incorporar, a partir del Art. 130 y el Art. 296 del COOTAD, las normas de la LOOTUGS vinculadas a la planificación que constarían a continuación de la Sección II “Planeamiento del Uso y Gestión del Suelo”:
   * 1. Fines
     2. Glosario de definiciones
     3. Tratamientos Urbanísticos para el Suelo Urbano
     4. Tratamientos Urbanísticos para el Suelo Rural
     5. Principios Rectores
     6. Ejercicio de los derechos de las Personas sobre el Suelo
     7. Derecho a Edificar
     8. Ordenamiento Territorial
     9. Objeto del Ordenamiento Territorial
     10. Alcance del Componente de Ordenamiento Territorial
     11. Instrumentos para el Ordenamiento Territorial
     12. Planes Complementarios a los PDOT
     13. Formulación o Actualización de los PDOT
     14. Naturaleza jurídica de los Instrumentos de ordenamiento territorial

Esta propuesta implica la abrogación de la LOOTUGS, sin perder de vista que el Código recogería íntegramente la competencia de uso y gestión del suelo, con suerte de normas reglamentarias, que desarrollan, precisan la competencia para alcanzar su jerarquía sobre el régimen orgánico especial; y,

1. Vía *Disposición Reformatoria* contenida en el COOTAD, derogar las normas que constituyeron a la SOT, su estructura burocrática y sus potestades sancionatorias, que bien pueden ejercer otros entes de control de las Funciones de Transparencia y Control del Estado, a fin de mantener vigente la LOOTUGS y su régimen implementado en la planificación territorial desde años atrás, bajo los principios de seguridad jurídica, certeza y legalidad.

* **Certificaciones sobre Uso y Gestión del Suelo.-** La CRE, en su Art. 264.2, establece el ejercicio del control sobre el uso y ocupación del suelo del cantón municipal. Así, mientras al Estado Central le corresponde otorgar concesiones mineras, libres aprovechamientos y licencias ambientales –que también lo emiten otros niveles de gobierno calificados-, el certificado del área responsable del ordenamiento territorial es requerido sólo después de la expedición del acto administrativo, situación contradictora e inconveniente tanto para la administración municipal como para el administrado. Se propone una reforma, en el Art. 130, incorporando el siguiente texto:

*“Las instituciones del Estado encargadas de otorgar concesiones mineras, libres aprovechamientos, licencias y autorizaciones o permisos que tengan relación con el uso y ocupación del suelo, solicitarán, de manera previa, el certificado de pertinencia del área responsable del ordenamiento territorial del respetivo gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano”.*

* **Asentamientos Urbanos.-** Se intenta superar las dificultades que en la práctica presentan las conurbaciones, generadas por el crecimiento poblacional particularmente. Es necesario regular la fusión coordinada y organizada del crecimiento urbano, por lo que se sugiere incorporar un artículo en el COOTAD, que trate de la iniciativa de un plan parcial para asentamientos humanos. Se propone este texto:

*“En el caso de la conurbación de asentamientos humanos, que pertenecen a diferentes circunscripciones cantonales, se articularán las propuestas del Plan Parcial con las del Plan de Uso y Gestión del Suelo del Asentamiento del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano conurbado”.*

* **Áridos y Pétreos.-** Siendo competencia exclusiva de los Municipios la regulación, autorización y control de la explotación de los materiales áridos y pétreos, el ente rector en la materia, regularmente “interfiere” en el ejercicio de competencia. Las concesiones otorgadas por aquel, no contemplan previamente las atribuciones que la Constitución confiere a las Municipalidades.

A fin de evitar arbitrariedades que atentan contra la garantía de autonomía, se propone agregar el siguiente texto, en el Art. 55 del COOTAD, a continuación del literal l):

*“Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la Ley, en concordancia con aquellas asignadas por la Constitución:*

*(…)*

*l) Solamente el gobierno autónomo municipal o metropolitano podrá otorgar concesiones o autorizaciones para la explotación de materiales áridos y pétreos en el territorio de su respectiva circunscripción”.*

De igual forma, la explotación de los materiales necesarios para la construcción de obra pública debe cumplir los postulados de la Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, vigente desde el año 2018. No obstante la explotación siempre debe adecuarse a un Plan de Manejo Ambiental, y someterse a las sanciones tipificadas por el régimen respectivo, con proporcionalidad con la infracción. Una sanción equivalente al monto del material a ser explotado resulta desproporcional.

La propuesta de reforma del Art. 141 del COOTAD, contenida en el Informe para Primer Debate, además de atentar contra el mandato constitucional previsto en el Art. 269 de la CRE, pretende que el Consejo Nacional de Competencias asuma potestades sancionatorias que no son de su naturales, y emitan actos administrativos que son privativos de las atribuciones de las Municipalidades. En tal virtud, proponemos un texto alternativo para la reforma del Art. 142 del COOTAD, incorporando a las canteras, que también hacen parte de la competencia exclusiva, y un inciso que reemplace al párrafo cuarto de dicha norma:

*“El Gobierno Autónomo Municipal o Metropolitano solamente podrá negarse, de forma motivada, a emitir una autorización cuando exista un conflicto de uso de suelo, definido en los instrumentos de Planificación Territorial Municipal. Si en el término de treinta (30) días, contados desde el ingreso de la respectiva solicitud, no se pronuncia, se entenderá emitida la autorización de explotación de los materiales, y la contratista o organismo requirente podrán realizar la explotación en los términos previstos en su solicitud. Para configurar dicho silencio administrativo, se atenderán las normas previstas en el Código Orgánico Administrativo.*

*La solicitud no debe incurrir en ninguna causal de nulidad, y será considerada título de ejecución en vía judicial en caso de conflicto. Para tal efecto, la solicitante incluirá una declaración, bajo juramento, de que no le ha sido notificada la decisión dentro del término previsto en el inciso anterior, y acompañará el original de la solicitud con fe de recepción”.*

* **Ambientales.-** A fin de garantizar la observancia del régimen ambiental desde la norma competencial, se propone incorporar el siguiente texto, en el Art. 141 del COOTAD:

*“Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, en ejercicio de su función normativa, deberán expedir ordenanzas, que establezcan el proceso de regularización, control y seguimiento ambiental, atención a denuncias, proporcionalidad de las sanciones, remediación de los impactos ambientales, sociales y en la infraestructura vial, provocados por la actividad de explotación de los materiales áridos y pétreos”.*

En cuanto al *Ejercicio de las Competencias de Gestión Ambiental,* en el Art. 136 del COOTAD, resulta plausible en el Informe del Primer Debate de reforma, la sustitución de la frase “sistemas de gestión integral de desechos” por la de *“prestación del servicio de manejo de desechos sólidos”,* retirando la frase *“así como eliminar el vertido en redes de alcantarillado”.*

No obstante, se requiere unificar en todo el texto del COOTAD el criterio que recoge el Art. 264.4, que refiere a la *prestación de servicio público de manejo de desechos sólidos.* El concepto de “sistemas de gestión integral”, alude a una serie de procesos para la gestión de competencias ambientales que no sólo atañen a las municipalidades. Por tanto, es necesario transversalizar la prestación del servicio de manejo de desechos, para evitar ambigüedades en el texto de la ley.

1. **Competencias Concurrentes.-**

* **Registro de la Propiedad.-** El sistema público nacional de registro es del gobierno central y la competencia concurrente en su administración, implica que los Municipios fijen las tarifas. Esa dimensión debe ser aclarada, en vista del costo político que implica una deficiente administración concurrente en el impacto de los servicios tasados a nombre de los Municipios, *rostros visibles* del servicio (Art. 142 COOTAD).

Si bien, de conformidad con el Art. 19 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Datos Públicos el Registro de la Propiedad se administra conjuntamente entre las Municipalidades y la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (DINARDAP), es menester rescatar en la norma de competencia municipal la facultad para la estructuración administrativa y la coordinación con el Catastro la manejan los gobiernos municipales, dejando que la DINARDAP genere la normativa para la regulación de su funcionamiento a nivel nacional.

En cuanto al concurso de méritos y oposición, éste debe ser organizado y ejecutado por la municipalidad respectiva con la intervención de una veeduría ciudadana siendo la autoridad ejecutiva del GAD Municipal quien debe proceder al nombramiento del titular del Registro, en los términos de la indicada ley.

En tal concordancia, el Informe para Primer Debate, establece una reforma en Art. 142 del COOTAD: la incorporación de dos elementos sustanciales: la facultad del ejecutivo cantonal para emitir resolución y estructurar administrativamente los Registros, a través de la regulación de los procesos de selección y designación por concurso de méritos y oposición de las y los Registradores de la Propiedad, fijando la remuneración que será equiparable a la del más alto nivel directivo municipal o metropolitano; y, que las y los Registradores reglamenten los concursos de méritos y oposición para la selección del personal permanente, aprobando la escala de remuneraciones de los servidores del registro de la propiedad, cuidando que guarde necesaria relación con la escala de remuneraciones de la respectiva municipalidad.

* **Cuerpo de Bomberos y Derogatoria de Ley de Defensa contra Incendios.-** El tradicional “dilema” sobre la autonomía bomberil, fue aclarado por la Corte Constitucional, en diversas sentencias. Según la propuesta del Primer Informe Reformatorio del COOTAD los Cuerpos de Bomberos contarán con patrimonio y fondos propios, personalidad, autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa (transferencia directa de recursos asignados). El Jefe de Bomberos, autoridad máxima, será electa de una terna de candidatos compuesta por quienes tienen mayor jerarquía y antigüedad en la entidad, conforme procedimientos establecidos en el COESCOP (Art. 248: acto administrativo de la Alcaldesa o el Alcalde). Se propone que esa remisión al COESCOP se incluya en el COOTAD, dentro del Art. 140 COOTAD, a fin de seguir los lineamientos de la Corte Constitucional.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen competencias exclusivas que son de su responsabilidad, sobre las cuales deben legislar para su plena eficacia y ejercicio local. Bajo este contexto, los cuerpos de bomberos pasan a los gobiernos municipales para que éstos, sobre la base de su facultad legislativa (Art. 240 CRE), ejerzan en cada jurisdicción cantonal la rectoría, planificación, regulación, control, gestión a través de la ordenanza correspondiente, la misma que debe ser considerada en el orden jerárquico de las normas tal como lo prevé el Art. 425 de la CRE.

En caso de un conflicto normativo entre la ordenanza de competencias exclusivas y una ley infra- constitucional como resultaría la Ley de Defensa contra Incendios, vigente desde abril de 1979, que en el Informe para Primer Debate se pretende abrogar, por considerarse norma anterior a la Constitución del 2008, debe aplicarse la disposición que esté acorde con el principio de competencia, tal como lo manda el Art. 3 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de la misma forma que deberá aplicarse la ordenanza municipal que regula la competencia exclusiva.

Los cuerpos de bomberos ya no se administran de forma independiente. El ejercicio de la competencia exclusiva para: *“Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”,* en los territorios ha sido de compleja su aplicación y articulación, más aún si consideramos que la indicada ley es considerada por la Corte Constitucional *ley vieja,* y no puede estar vigente *ipso facto* desde la promulgación de la CRE:

*“(…)"conforme esta disposición, se identifica la relación que debe existir entre las leyes viejas y la nueva Constitución, o respecto de las leyes promulgadas bajo la Constitución anterior. La Constitución vigente limita el ingreso de las normas del sistema anterior. Este límite, no se refiere de modo alguno al procedimiento de formación de las leyes; es claro que las leyes viejas no son formalmente válidas según el parámetro de la nueva Constitución. El límite más bien se refiere al contenido de las leyes viejas y, más precisamente, no a los supuestos de hecho regulados en aquellas, sino a las consecuencias jurídicas conectadas a tales supuestos. En suma, las leyes viejas no pueden entrar de "pleno derecho" en el nuevo ordenamiento constitucional cuando contradicen sustancialmente cualquier norma de la Constitución o cuando violan cualquier prohibición dirigida al legislador”. [[3]](#footnote-3)*

En este orden, la derogatoria expresa de la Ley estaría justificada, cuando menos en la derogatoria puntual del Art. 35, que establece estándares normativos en favor de una autoridad no municipal y de un organismo que no goza de la competencia exclusiva prevista en la CRE.

* **Ley del Deporte.-** De conformidad con el Título II y las normas de fomento al Deporte y a los pueblos y nacionalidades y a los grupos de atención prioritaria que se contienen en esa ley, se recomienda realizar un ajuste en el Art. 57 del COOTAD, a continuación del literal bb):

*“Otorgar personería jurídica a las organizaciones deportivas o recreacionales básicas, barriales y parroquiales, y fomentar las actividades deportivas o recreacionales básicas, barriales, interculturales, intra-cantonales y construir la infraestructura deportiva”.*

1. **Cooperación Internacional.-** Según la propuesta acogida en el Primer Informe de Reforma del COOTAD, si bien ya no se necesitaría aprobación del gobierno central sino únicamente del Ejecutivo local en el marco de las políticas públicas nacionales, se requiere que la aprobación de programas y proyectos se realicen de acuerdo con la priorización de programas de inversión pública (GADs).

Desde que Ecuador fue declarado en el sistema internacional de las NNUU como un país de los denominados de *renta media,* las posibilidades de captar cooperación internacional, con inyección de capitales no reembolsables, disminuyó considerablemente. Tal catalogación internacional nos hace parte del listado de países cooperantes en en beneficio de países menos favorecidos y en vías de desarrollo.

Con la deducción de ingresos, resultante de la baja del precio del petróleo y reducción de exportaciones, particularmente de las *commodities,* Ecuador tiene menos ingresos, lo que ha impactado en más del 1,5% de las asignaciones que reciben los GADs Municipales. A ello se suma el hecho que, aún sin contar con las cifras oficiales sobre la actual población en las urbes, se estima que el 70% de grupos de atención prioritaria habitan en las ciudades[[4]](#footnote-4). Este hecho, sumado a la población en movilidad forzada (particularmente diásporas subregionales), que *flotan* en los Municipios, demanda mayor atención a los servicios básicos, que proporcionan las Municipalidades.

Esto implica que si no se fortalece el texto del Art. 131 del COOTAD y normas concordantes, que forcen a la rectoría oportuna y a la generación de políticas públicas generadas desde los territorios, para que, desde los GADs Municipales, el órgano rector levante los lineamientos respectivos para la cooperación internacional, **permitiendo la participación de las Municipalidades en las negociaciones y acercamientos con los organismos del sistema internacional de la Cooperación Internacional o Binacional municipal, NO** se logrará que los Municipios sean beneficiarios eficaces de la transferencia de conocimientos y tecnología, asistencia técnica específica, inversión social y otros, para mejorar el ejercicio de sus competencias y fortalecer la gobernabilidad local, su institucionalidad y su autonomía.

1. **Turismo.-** Junto con la propuesta de reforma integral de la Ley de Turismo que se presenta a su Presidencia de la Asamblea Nacional, se propone la siguiente redacción al literal dd) del Art. 57 del COOTAD: *“ dd) Fomentar la adopción de política pública de turismo, conforme la vocación de cada territorio, los recursos humanos, de infraestructura, geografía, ubicación y naturales, que hagan parte de la circunscripción cantonal. Los lineamientos rectores serán levantados y sociabilizados conjuntamente con la participación de todos los niveles de gobierno, a fin de garantizar su implementación en los territorios”.*
2. **Circunscripciones Territoriales.-** El COOTAD, en su Art. 26, establece un régimen de creación de parroquias rurales. Es importante incorporar excepciones que consideren territorios distantes de la cabecera cantonal, a fin de facilitar los accesos, y la permanencia de la población en los barrios. Se propone sustituir el último inciso del Art. 26 por el siguiente texto:

*“En cantones amazónicos y en cantones ubicados en la franja fronteriza, y en aquellos que se mantuvieren por más de quince (15) años sin definición territorial por razones debidamente justificadas, de interés nacional, como sucede con la creación de fronteras vivas, necesidades de desarrollo territorial, densidad poblacional, distancia con la cabecera cantonal, el requisito de población para crear parroquias rurales, responderá a los dos mil (2.000) habitantes en el territorio de la futura parroquia.*

*En los cantones conformados mayoritariamente por población indígena, afroecuatoriana y/o montubia, se podrán crear parroquias rurales con un mínimo de cinco mil (5.000) habitantes.*

*Para las parroquias de la franja fronteriza de los cuarenta (40) kilómetros, se requerirá un informa técnico del Ministerio Correspondiente, y el detalle de los límites”.*

De igual forma, en el Art. 57 del COOTAD, se propone reformas en los siguientes literales:

*(…)*

*v) Crear, suprimir y fusionar parroquias urbanas y rurales, cambiar sus nombres y determinar sus linderos en el territorio cantonal. Para tal fin, se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, esto es la mitad más uno del cuerpo colegiado.*

*Por motivos de conservación ambiental del patrimonio tangible e intangible, y para garantizar la unidad y la supervivencia de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, montubias y afroecuatorianas, los Concejos Cantonales podrán constituir parroquias rurales con un número menor de habitantes, observando las mismas condiciones y requisitos establecidos en este Código para tal fin, siempre que no afecten a otra circunscripción territorial. De igual forma, podrán cambiar la naturaleza de la parroquia, de rural a urbana, si el plan de ordenamiento territorial y las condiciones del uso y ocupación de suelo vigentes así lo determinan”.*

* **Creación de Cantones.-** Se ha propuesto que se incluya en el Art. 193 del COOTAD, el fomento a la creación de cantones para la asignación y distribución de recursos provenientes de ingresos permanentes y no permanentes, tomando como referencia otro nivel de gobierno con similares características de las jurisdicciones más cercanas posibles. Esta propuesta busca la generación óptima y eficaz de los recursos, en igualdad proporcional a la realidad y externalidades que se puedan presentar en la gestión de los Municipios. No considerar la realidad y componentes poblacionales, de movilidad, vocación productiva y otros de cantones “aledaños”, afectaría la planificación nacional y la distribución de recursos, de manera insostenible e inequitativa.
* **Cantones de Frontera.-** Los cantones de la franja fronteriza de los 40 kilómetros, presentan una realidad diferente en su gobernabilidad y desarrollo endógeno, de los demás cantones.

En análisis realizados por los entes asociativos de los GADs conjuntamente con el Grupo Parlamentario Fronterizo de la Asamblea Nacional, se ha puesto en evidencia que el régimen jurídico y normativo actual, no ha cumplido sus objetivos. Las acciones preferenciales, mientras consten entre los principios del COOTAD, no podrán ser atendidas por las políticas nacionales.

Por tanto, dentro del Título II “Organización del Territorio”, Capítulo 3 de los “Cantones”, se propone incorporar el siguiente texto:

*“(Art. …) Cantones Fronterizos.- Aquellos cantones y parroquias que consten en la franja fronteriza de los 40 kilómetros desde la línea de frontera nacional, fijados por disposición constitucional y delimitados por la autoridad técnica en materia de competencias, gozarán de una atención preferencial en la elaboración de Planes de Desarrollo Nacional y de las provincias a las que correspondan, a fin de atender y articular los mecanismos para la creación de instrumentos que afiancen los fines de cultura de paz y promuevan el desarrollo socioeconómico, particularmente en zonas de producción deprimidas.*

*La atención preferencial de todos los niveles de gobierno e instituciones hacia las circunscripciones en mención, aplicarán ponderadores establecidos en la Constitución y en la Ley, y merecerán oportunos lineamientos para el desarrollo territorial y de sus poblaciones”.*

1. **Adjudicación de Predios.-** Las urbes cantonales presentan bienes inmuebles, cuya titularidad del dominio no está reconocida conforme a derecho, ni gozan de escrituras públicas. Por tanto, se requiere de una norma que faculte a la máxima autoridad ejecutiva cantonal realizar la adjudicación de predios a las posesionarias. Por lo que se propone una inclusión en el Art. 57 del COOTAD:

*“Mediante acto legislativo, el Concejo Cantonal regulará la facultad de la autoridad ejecutiva del Cantón para adjudicar predios urbanos a favor de quienes tengan la calidad de posesionarios por más de cinco años de inmuebles que carezcan de título traslaticio de dominio debidamente inscrito en el Registro de la Propiedad del Cantón”.*

1. **Entes Asociativos de los GADs.-** Los entes asociativos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados han trabajado incansablemente por fortalecer a sus asociadas y promover la descentralización. En muchos de los casos, además de cumplir con sus fines estatutarios, han defendido la autonomía del nivel de gobierno, frente a la interferencia de autoridad ajena a éste. Por tanto, se propone la reforma del Art. 314, incorporando entre sus literales, el siguiente texto: *“Velar por la preservación del derecho y garantía de la autonomía del nivel de gobierno, así como del fortalecimiento de la descentralización”.*

Así mismo, en el Art. 315, a continuación del literal c), se propone agregar el inciso: *“Las entidades asociativas podrán establecer en sus Estatutos, una estructura desconcentrada para la gestión y fortalecimiento de las competencias de los niveles de gobierno que representan, a fin de atender adecuadamente las demandas de sus Gobiernos Autónomos Descentralizados asociados”.*

Otro factor a considerarse, con base tanto a la política pública de erradicación de la violencia contra las mujeres y a fin de cumplir con el axioma de equidad del sistema de representación de los entes asociativos, se propone incluir en el Art. 314 un inciso que prevea la creación, dentro de la institucionalidad de las organizaciones que representan a los niveles descentralizados de gobierno, una Dirección, Unidad o Coordinación Nacional para atender la representación femenina seccional. Un ejemplo positivo para el fortalecimiento del nivel municipal constituyó, en su momento, la existencia de la Asociación de Mujeres Municipalistas (AMUME), que reunió a las Alcaldesas y Concejalas de los cantones, brindando soporte, asesoramiento técnico y en género, para las mujeres autoridades locales. No obstante se trataba de una persona jurídica independiente de la AME, ente asociativo municipal, que apoyaba a aquella conforme los proyectos presentados.

En la actualidad no existen una institucionalidad para atender y fortalecer la representatividad de las mujeres en los territorios.

1. **Reformas y Derogatorias a otras normas.-**

* **Reformas en el Código Orgánico Administrativo.- Recursos Administrativos.-** *Los actos normativos de los órganos legislativos (excepto Juntas), causan estado y no admiten otra vía de impugnación que no sea la Corte Constitucional, sin perjuicio de la iniciativa popular normativa*. Este era el presupuesto del Art. 404 del COOTAD antes de la reforma de Enero del 2014, contemplado actualmente en el COA administrativo. Si bien el Art. 6 de la reforma, que se establece el principio de que la inobservancia de cualquiera de las disposiciones del COOTAD ocasionará nulidad de acto y destitución del funcionario público responsable, y sin perjuicio de las demás sanciones civiles o penales que puedan derivarse de este incumplimiento, la Corte Constitucional debería conocer acciones por incumplimiento de las normas emitidas por los Concejos Cantonales, para garantizar la aplicación normativa. Los recursos administrativos en sí mismos no contemplan las particularidades de la Administración Municipal, que gira entorno a los servicios a la ciudadanía y las competencias propias constitucionales.
* La CRE resuelve en su Art. 425 situaciones que se suscitan en el marco del ejercicio de competencias entre los niveles de gobierno. Así, por ejemplo, cuando los gobiernos provinciales y municipales ejercen las facultades legislativas para regular la gestión de sus competencias, las antinomias que se produzcan entre ordenanzas y leyes deben ser resueltas por el principio de competencias; en tanto que, cuando las ordenanzas regulan otras materias no exclusivas en la gestión, sea impuestos locales, no pueden ser eficaces, y adolecerán de validez jurídica si de algún modo contradicen la Ley.

Desde la validez formal de las normas, las ordenanzas deberán observar procedimientos de formación normativa. Así, si han sido propuestas por las autoridades titulares de la iniciativa, o si se cumplió el procedimiento previsto en el Art. 322 del COOTAD, y obtuvo la mayoría absoluta en la votación, la ordenanza gozará de dicha validez.

Desde el punto de vista material, las ordenanzas que regulan el ejercicio de las competencias exclusivas están revestidas de validez sustancial, siempre que su contenido coincida con los principios y reglas constitucionales, atiende a derechos y garantías, aunque contradigan preceptos legales ordinarios, mientras que las ordenanzas expedidas para regular las competencias concurrentes o adicionales de los GADs no tienen el respaldo del principio constitucional de competencia, aquellas estarán subordinadas materialmente a los contenidos de las leyes y la CRE.

Siendo la CRE fuente de unidad y validez primigenia del ordenamiento jurídico ecuatoriano, ninguna ordenanza, sea que contradiga una ley, podrá contradecir la Constitución (principio de supremacía).

La Descentralización puramente administrativa que trajo el modelo constitucional, con facultad reglamentaria derivada de las leyes elaboradas por la Función Legislativa estatal, insta a proponer la incorporación del siguiente texto, a continuación del Art. 322 del COOTAD:

*“(Art. …) Impugnación de Actos Normativos.- Los actos normativos de los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, que regulen el ejercicio de las competencias exclusivas, causan estado y no admiten otra vía de impugnación que la Corte Constitucional. Las ordenanzas que desarrollan la gestión de las competencias concurrentes, adicionales y residuales admitirán, además del control de constitucionalidad, el de legalidad. Dicha impugnación, por la naturaleza de los actos, no se aplica a aquellos emitidos por las Juntas Parroquiales Rurales”.*

La AME, comprometida con el desarrollo del territorial, reitera la voluntad de aunar esfuerzos con la Asamblea Nacional, para continuar fortaleciendo la gobernanza local, la autonomía, la descentralización y los derechos de la población en nuestros 221 cantones.

Atentamente,

**LOS MUNICIPIOS SOMOS LA PATRIA**

Ing. Raúl Delgado Orellana

**PRESIDENTE**

**ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS –AME-**

c.c. Alcaldesas y Alcaldes del país; Archivo Dirección Ejecutiva

kj

1. La variación responde al hecho de que algunas autoridades municipales no fueron oportunamente acreditadas por la función electoral, para iniciar sus períodos de gestión el 15 de mayo del 2019. [↑](#footnote-ref-1)
2. Los criterios vinculados a la adscripción de los Cuerpos de Bomberos y su plena autonomía, están fijados en los estándares de la Corte Constitucional, contenidos en diversas sentencias. [↑](#footnote-ref-2)
3. Caso N° 0034-2006, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 607 de 8 de junio de 2009. [↑](#footnote-ref-3)
4. Informe sobre la situación de la Niñez y la Adolescencia en el Ecuador; publicación del Observatorio Soccial y UNICEP, 208-2019. [↑](#footnote-ref-4)