



## **OBSERVACIONES Y PROPUESTAS A LOS PROYECTOS DE REFORMA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD)**

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), en referencia a los proyectos de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que en la actualidad se analizan en la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio de la Asamblea Nacional y se encuentran en una etapa previa a la construcción del informe para primer debate, expone a continuación diferentes análisis, observaciones y propuestas a las iniciativas presentadas.

El análisis se lo hará de conformidad con las materias o instituciones que se pretenden reformar, para una mejor comprensión.

### **PLANIFICACIÓN**

1. La reforma propuesta por la legisladora Alexandra Arce establece lo siguiente:

*“Art. 1.- Agréguese en el artículo 3 Principios en el literal c) Coordinación y corresponsabilidad.- el siguiente inciso al final:*

*Como corresponsabilidad compartida y con la finalidad de trabajar de manera articulada, todos los niveles de gobierno deberán continuar con las obras y/o programas que fueron iniciados o ejecutados por administración anteriores, con la finalidad de que no haya un desgaste o pérdida económica que pueda afectar a sus mandantes”.*

*“Artículo 4.- Refórmese en el artículo 41 Funciones en el literal l) y agréguese el literal m) lo siguiente:*



*“Art. 41.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado provincial las siguientes:*

*l) Mantener la corresponsabilidad en la continuidad de los programas y obras iniciadas y/o ejecutadas en administraciones anteriores, salvo que demuestre que su continuidad contrapone los intereses de la comunidad; y,*

*m) Las demás establecidas en la Ley”.*

*“Artículo 6.- Agréguese en el artículo 50 Atribuciones del prefecto o prefecta provincial, en el literal u) el siguiente inciso:*

*Deberá mantener la corresponsabilidad en la continuidad de los programas y obras iniciadas y/o ejecutadas en administraciones anteriores, salvo que demuestre que su continuidad contrapone los intereses de la comunidad”.*

2. La reforma pretende establecer como uno de los principios de la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), la continuidad de las obras y programas iniciados o ejecutados en las administraciones anteriores. Al respecto vale mencionar, en primer lugar que, el artículo 3 del COOTAD se refiere al principio de coordinación y corresponsabilidad, ámbitos que regulan la articulación y trabajo conjunto que se debe emprender entre diferentes niveles de gobierno en el ejercicio de sus funciones y el ámbito de sus competencias, lo cual resulta algo ajeno a la idea de la continuidad de planes, programas y proyectos. Se puede identificar que la iniciativa planteada no corresponde a un principio: los principios, en palabras del profesor Robert Alexy<sup>1</sup>, son mandatos de optimización y, lo que se propone es, a todas luces, una regla.
3. La planificación, ejecución y evaluación de la actividad de gestión de los GAD tiene relación directa con los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), siendo

---

<sup>1</sup> Alexy, Robert (1993). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid



estos las herramientas necesarias para la planificación a largo plazo. Si bien la norma no establece un tiempo de duración se entiende que este debe ser actualizado en cada período. En ese sentido, un PDOT que contenga planificación a largo plazo será el paso inicial para que los planes, programas, obras y proyectos que se emprendan en los diferentes niveles de gobierno, tengan una adecuada continuidad, y no solo por la idea de la continuidad per sé, sino porque su ejecución obedecerá a una planificación estructurada, ordenada y adecuada que busque alcanzar objetivos de desarrollo. Se considera que fortalecer una planificación que se desprenda de los PDOT debe ser la idea adecuada y no solo enfocar la reforma en planes, programas y proyectos puntuales.

4. Además, debe considerarse que cada período es distinto, y cada territorio tiene sus particularidades, si esta reforma se plasma ¿qué pasaría en el caso de que no se tenga al presupuesto para continuar las obras o proyectos? El mismo COOTAD trae una prohibición de erogar fondos públicos cuando no existan suficientes para continuar con programas o proyectos iniciados en el período anterior, así lo establece expresamente el artículo 328 letra d) del COOTAD:

*“Art. 328.- Prohibiciones a los órganos legislativos.- Está prohibido a los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados:*

*(...)*

*"d) Aprobar el presupuesto anual si no contiene asignaciones suficientes para la continuación de los programas y proyectos iniciados en ejercicios anteriores y contenidos en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y si no se asigna como mínimo el diez por ciento del presupuesto para programas de desarrollo con grupos de atención prioritaria".*

5. La propuesta incluye una excepcionalidad a la obligación de la continuidad de planes, programas y proyectos, que es el caso cuando el proyecto u obra se contraponen con los intereses de la comunidad. Este escenario, que resulta ambiguo y subjetivo, deja



algunas interrogantes: ¿quién determinaría que el plan, programa o proyecto afecta los intereses de la comunidad?, ¿sobre qué parámetros se identificaría que tal obra o proyecto es lesivo para los intereses de la comunidad?, estas dudas hacen inoperativa la reforma. Se recalca además que la disposición contenida en el artículo 328 letra d) del COOTAD, dificulta aún más su aplicación. Por lo tanto, lo adecuado no sería establecer una disposición obligatoria para dar continuidad a obras o proyectos concretos, sino incentivar e impulsar un fortalecimiento a los PDOT y que su construcción se realice con una visión a largo plazo a fin de alcanzar objetivos de desarrollo.

## **COMPETENCIAS DE LOS GAD PROVINCIALES**

6. La propuesta de reforma propuesta por el ex legislador Rubén Bustamante establece lo siguiente:

*“Art. 1.-Sustitúyase el literal f del artículo 41 por el siguiente:*

*“f) Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente la industrial, agropecuaria, comercial y turística, con la participación de los sectores productivos”.*

7. Respecto a esta reforma normativa, debemos anotar que el Consejo Nacional de Competencias por medio de la resolución No. 001-CNC-2016 publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 718 de 23 de marzo de 2016, reguló la facultad del desarrollo turístico de los GAD, determinado sus alcances, límites, obligaciones y demás. Respecto a la actividad industrial y comercial, esta se encuentra establecida por la resolución No. 008-CNC-2014 promulgada en el Registro Oficial No. 413 de 10 de enero de 2015, en este sentido, con énfasis se debe señalar que estas atribuciones nunca vinieron acompañadas con la asignación de los recursos económicos necesarios para su realización, por lo tanto no se llegan a cumplir con cabalidad, contraviniendo



claramente los artículos 105<sup>2</sup> y 107<sup>3</sup> del COOTAD, que establecen la obligatoriedad que la transferencia de competencias deberá estar acompañada de los talentos humanos y recursos financieros correspondientes.

8. Es importante superar la ambigüedad actual que existe en la norma respecto a fomento y desarrollo productivo, así también se hace notar que se siguen interpretando erróneamente las facultades y las competencias, las primeras coadyuvan a la realización de las segundas. Las competencias exclusivas son dadas por la Constitución de la República, por lo tanto no pueden ser cambiadas ni modificadas hacerlo contraviniendo esta disposición, implicaría inconstitucionalidad.
9. La propuesta del ex Asambleísta Rubén Bustamante establece una reforma a la competencia de fomento productivo de la siguiente manera:

*Art. 3.-Sustitúyase el artículo 135 por el siguiente:*

*“Art. 135.-Ejercicio de la competencia de fomento de las actividades productivas.- El fomento de las actividades productivas comprenderá la definición de políticas públicas orientadas a desarrollar sistemas productivos regionales o provinciales, capaces de producir bienes y servicios que permitan a dichos territorios alcanzar niveles de sustentabilidad y sostenibilidad que fortalezcan su soberanía económica.*

---

<sup>2</sup> Art. 105.- Descentralización.- La descentralización de la gestión del Estado consiste en 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.

<sup>3</sup>Art. 107.- Recursos.- La transferencia de las competencias irá acompañada de los talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos correspondientes, los cuales, en ningún caso, podrán ser inferiores a los que destina el gobierno central para el ejercicio de dichas competencias.

La movilidad de los talentos humanos se realizará conforme a la ley, lo que incluirá los recursos financieros correspondientes para cumplir las obligaciones laborales legalmente adquiridas por el Estado.



*Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales formularán y aprobarán anualmente la agenda productiva provincial con la participación de los sectores productivos de su circunscripción territorial; pudiendo delegar al gobierno central o los gobiernos autónomos descentralizados regionales, municipales o parroquiales rurales, el ejercicio de inversiones o actividades contempladas en la misma, siempre que se halle garantizada la existencia de recursos que permitan cumplir con dicha delegación.*

*El gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados regionales, municipales y parroquiales rurales, en ejercicio de sus competencias, podrán participar de forma concurrente en el fomento de las actividades productivas, propendiendo en lo posible que sus acciones se desarrollen en forma coordinada con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, en función de lo planificado en la agenda productiva provincial.”*

La propuesta también formula nuevos artículos a continuación del 135 del COOTAD donde se crea una “Agenda Productiva Provincial”, que se la idea como un instrumento de planificación anual de las actividades productivas de la circunscripción que servirá de guía para el ejercicio de la competencia de fomento productivo para los GAD provinciales.

10. En la propuesta de reforma al artículo 135 del COOTAD se menciona que los GAD podrán delegar la competencia de fomento productivo al gobierno central y a otros niveles de gobierno. Al respecto se debe indicar que la posibilidad de delegación podría desnaturalizar esta institución jurídica; la descentralización nace desde el estado central hacia los gobiernos seccionales y no al revés, luego, de acuerdo con el artículo 189 del COOTAD, cuando un GAD reciba por delegación una competencia esta debe recibir los recursos correspondientes, por lo tanto esta reforma es impertinente, y debe evaluarse a la luz de las disposiciones del Código Orgánico Administrativo (COA).



11. Respecto a la agenda productiva provincial, debe quedar en la autonomía de cada GAD el establecer los modelos productivos y la planificación adicional que sea necesaria. Crear este elemento parece innecesario y contradictorio con la posibilidad de agendas específicas como se han dado anteriormente (por ejemplo agendas agropecuarias, agendas de cambio de matriz productiva, por poner ejemplos interesantes y aplicados). Sería mejor que este tema se integre de manera adecuada en el PDOT. En este orden, uno de los alcances del ordenamiento territorial para los GAD provinciales, conforme el artículo 11 numeral 2 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo<sup>4</sup>, es precisamente la integración del ordenamiento territorial de los cantones en función de un modelo económico productivo. Esto quiere decir que la idea y concepto de la propuesta de “agenda productiva provincial” ya consta como uno de los componentes de planificación que integran los PDOT, motivo por el cual, se considera que en lugar de proponer la generación de un nuevo instrumento, se potencie una adecuada formulación de los PDOT que integren verdaderos modelos económicos productivos y pueda incentivarse la competencia de fomento producto desde el ordenamiento territorial.

12. Por otro lado, la propuesta del ex Asambleísta César Litardo establece la asignación de funciones a los viceprefectos y viceprefectas, de la siguiente manera:

*“Artículo 1.- En el TÍTULO II ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO  
Sección Tercera Del Prefecto o Prefecta Provincial*

*Sustitúyase el artículo 50 por el siguiente:*

---

<sup>4</sup> Art. 11.- Alcance del componente de ordenamiento territorial.- Además de lo previsto en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y otras disposiciones legales, la planificación del ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados observarán, en el marco de sus competencias, los siguientes criterios:

2. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales integrarán el componente de ordenamiento territorial de los cantones que forman parte de su territorio en función del modelo económico productivo, de infraestructura y de conectividad de la provincia.



*Artículo 50.- Atribuciones del prefecto o prefecta provincial.- Le corresponde al prefecto o prefecta provincial:*

*v) Designar funciones específicas al Viceprefecto o Viceprefecta, mediante resolución que será puesta en conocimiento del Consejo Provincial en la siguiente sesión a la de su instalación.*

*w) Asignar el presupuesto suficiente y necesario a la Viceprefecto o Viceprefecta para disponer y coordinar la ejecución e implementación de las áreas que le hayan sido asignadas bajo la resolución emitida por la máxima autoridad en delegación de sus funciones específicas.*

*x) Las demás que prevea la ley*

*Art. 52.- Atribuciones.- Son atribuciones del Viceprefecto o Viceprefecta:*

*6. Disponer y coordinar las asignaciones presupuestarias para la ejecución e implementación de programas y proyectos que estén bajo su competencia en delegación de las funciones específicas asignadas.*

*7. Suscribir cartas de intención de convenios, resolución de acuerdos y demás instrumentos que comprometan al gobierno autónomo descentralizado en el marco de sus competencias y funciones asignadas bajo autorización del órgano legislativo y de acuerdo con la ley, y*

*8. Las demás que prevean la ley y las ordenanzas provinciales”.*

13. Esta propuesta se ha planteado con la finalidad de establecer atribuciones expresas a los viceprefectos y viceprefectas, no obstante, es importante señalar que en la actualidad la ley si establece estas atribuciones claramente en el artículo 52 del COOTAD. Por otro lado, es importante recalcar que, en ejercicio de la autonomía administrativa, cada GAD puede establecer su estructura interna, organización administrativa y funciones y responsabilidades para todos sus funcionarios, esto quiere decir que, establecer atribuciones a viceprefectos y viceprefectas es posible con la





legislación vigente en la actualidad. Se recomienda que pueda prevalecer la autonomía administrativa y sean los mismos GAD quien puedan organizar las funciones de todos sus trabajadores y funcionarios.

14. Por otro lado, lo que si resulta preocupante de esta propuesta es la obligatoriedad de asignar presupuesto directo al viceprefecto o viceprefecta para el cumplimiento de funciones. Esta propuesta tiene muy poco sentido práctico, ya que en la actualidad quienes ejecutan el presupuesto de los GAD son las diferentes Direcciones o Unidades en un trabajo articulado y coordinado. No sucede, en la actualidad, que cada funcionario del GAD tenga asignado un presupuesto para su ejecución, sino que este se lo maneja con una perspectiva institucional. Esto se debe tener en cuenta en esta propuesta, dado que no sería viable entregar presupuesto exclusivamente a un funcionario, siendo el GAD en su conjunto, como institución, quien debe ejecutar ese presupuesto a través de sus diferentes Direcciones.
15. También preocupa, de esta iniciativa, la posibilidad de que el viceprefecto o viceprefecta tenga potestad para suscribir actos, convenios o demás instrumentos que puedan obligar al GAD. Esto, a todas luces, configura una duplicidad en la representación legal de la institución y puede traer inconvenientes sensibles al momento de generar obligaciones a los GAD. No queda claro el espíritu de esta propuesta, pero también carece de sentido práctico y puede traer más inconvenientes que soluciones, motivo por el cual, se recomienda no incluir esta disposición en el proyecto de ley.
16. Para resolver la problemática planteada, se requiere analizar de una mejor manera la iniciativa y su aplicación material, conforme las reglas básicas del Derecho Administrativo y el régimen de descentralización. Es posible otorgar funciones a todos los funcionarios y trabajadores que bajo cualquier título trabajan en el GAD, a través de la expedición de un estatuto orgánico funcional<sup>5</sup> o las respectivas regulaciones al talento

---

<sup>5</sup> COOTAD: Art. 50.- Atribuciones del prefecto o prefecta provincial.- Le corresponde al prefecto o prefecta provincial:



humano en concordancia a la Ley Orgánica del Servicio Público. Esto en el marco de la facultad de organización y de gestión de sus recursos humanos, económicos y materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones. El trabajo articulado entre prefectos y viceprefectos debería ser una premisa establecida desde el proceso de inscripción de candidaturas hasta el ejercicio de la autonomía política y administrativa una vez en funciones, por lo cual, con una adecuada planificación, gestión y organización, no debe ser un inconveniente el trabajo conjunto con la segunda autoridad del gobierno provincial.

**PROPUESTA:**

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

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

También se propone que se analicen los casos controvertidos que han existido entre prefectos y viceprefectas, y prefectas y viceprefectos, a fin de procurar soluciones a través de la atención de problemas reales y de la aplicación normativa.

---

h) Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo; expedir la estructura orgánico - funcional del gobierno autónomo descentralizado provincial; nombrar y remover a los funcionarios de dirección, procurador síndico y demás servidores públicos de libre nombramiento y remoción del gobierno autónomo descentralizado provincial;



## **PATRIMONIO Y ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS:**

17. La propuesta de la ex Asambleísta Soledad Buendía propone reformar las reglas relativas al patrimonio de los GAD, de la siguiente forma:

*“Artículo 11.--Sustitúyase el artículo 414 del COOTAD por el siguiente:*

*Art. 414.- Patrimonio.- Constituyen patrimonio de los gobiernos autónomos descentralizados los bienes muebles e inmuebles que se determinen en la ley de creación. los que adquieran en el futuro a cualquier título, las herencias, legados y donaciones realizadas a su favor, así como, los recursos que provengan de los ingresos propios y de las asignaciones del presupuesto general del Estado.*

*Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, metropolitanos y municipales transferirán en su integridad y a título gratuito e irrevocable a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, los bienes inmuebles necesarios para su funcionamiento (...).”*

18. Mediante esta propuesta se estaría obligando a los GAD provinciales a transferir a título gratuito e irrevocable los bienes necesarios para las juntas parroquiales, eliminando la disposición que establecía contar con un previo acuerdo para ello, esto como garantía de que se obligue a su cumplimiento. La falta o ausencia de la posibilidad de que se suscriba un convenio entre GAD para esta transferencia genera preocupación dada la posibilidad que se abre, de arbitrariedad en este tipo de transferencias. Al tratarse de bienes y recursos públicos, es importante mantener un orden, prolijidad e, incluso, formalidad, para este tipo de transferencias, por lo tanto, se propone mantener el texto original del artículo, descartar esta propuesta y contar siempre con un acuerdo entre los GAD para estas transferencias.



19. En la propuesta presentada por el ex Asambleísta Fausto Terán se topa un tema fundamental para los GAD: las asignaciones presupuestarias. Se propone lo siguiente:

*“ARTÍCULO 2.- Sustituyese el inciso segundo del artículo 192<sup>6</sup> por el siguiente:*

*En virtud de las competencias constitucionales, el monto total por transferir se distribuirá entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la siguiente proporción: veinticinco por ciento (25 %) para los consejos provinciales; sesenta y cinco por ciento (65%) para los municipios y distritos metropolitanos; y, (10 %) para las Juntas Parroquiales”.*

20. Se propone una redistribución en las asignaciones del modelo de equidad territorial de los GAD. Se debe tener en cuenta que, de darse esta modificación, se deben realizar estudios técnicos que elaboren y construyan las fórmulas necesarias para la materialización de estas redistribuciones, de lo contrario esta reforma sería inoperante

---

6

Art. 192.- Monto total a transferir.- Los gobiernos autónomos descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del presupuesto general del Estado.

En virtud de las competencias constitucionales, el monto total a transferir se distribuirá entre los gobiernos autónomos descentralizados en la siguiente proporción: veintisiete por ciento (27%) para los consejos provinciales; sesenta y siete por ciento (67%) para los municipios y distritos metropolitanos; y, seis por ciento (6%) para las juntas parroquiales.

El total de estos recursos se distribuirá conforme a tamaño y densidad de la población: necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados; logros en el mejoramiento de los niveles de vida; esfuerzo fiscal y administrativo; y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

Para la aplicación de cada uno de estos criterios se establece en la presente Ley una fórmula de cálculo y una ponderación del peso que tiene cada uno de los mismos en el monto general a distribuirse, diferenciada por nivel de gobierno.

Cuando un gobierno autónomo descentralizado reciba una competencia por delegación, recibirá también los recursos correspondientes que deberán ser por lo menos equivalentes, a lo que se venía utilizando para el ejercicio de dicha competencia por parte del respectivo nivel de gobierno.



e inejecutable. Los costos de elaborar una fórmula, técnicamente sustentada, que viabilice las asignaciones es alto; esta entidad asociativa tiene la experiencia de la construcción de la fórmula que busca implementar el criterio de kilómetros viales como parte del modelo de equidad territorial y da fe que no es un trabajo fácil ni rápido. Esto demuestra la complejidad que existe en mover cada porcentaje. Se debe analizar, además, cuál fue el fundamento técnico para redistribuir los porcentajes y por qué concretamente es viable hacerlo en esos valores de distribución.

21. El mismo ex asambleísta plantea una reforma al artículo que regula el financiamiento de los entes asociativos, de la siguiente manera:

*“ARTÍCULO 3.-Sustitúyese el inciso segundo del artículo 3137 por el siguiente:*

*Las entidades asociativas nacionales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales y municipales podrán ser financiadas por el aporte de sus miembros en el cinco por mil de las transferencias que reciban de los ingresos permanentes y no permanentes del presupuesto general del Estado. Para el caso de la entidad asociativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales rurales el aporte podrá ser*

---

<sup>7</sup> Art. 313.- Conformación.- (Reformado por el Art. 20 de la Ley s/n, R.O. 166-S, 21-I-2014).- Los gobiernos autónomos descentralizados, en cada nivel de gobierno, tendrán una entidad asociativa de carácter nacional, de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio. Para este fin, los gobiernos autónomos descentralizados respectivos aprobarán en dos debates de la asamblea general su propio estatuto, el cual será publicado en el Registro Oficial. En el caso de los gobiernos parroquiales rurales los debates para la aprobación de sus estatutos se realizarán en la reunión de los presidentes de las asociaciones provinciales. En los estatutos de estas asociaciones nacionales podrán crearse instancias organizativas territoriales, de género, Interculturales y otros fines específicos de acuerdo a sus responsabilidades.

Las entidades asociativas nacionales de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales serán financiadas por el aporte de sus miembros en el cinco por mil de las transferencias que reciban de los ingresos permanentes y no permanentes del presupuesto general del Estado. Para el caso de la entidad asociativa de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales el aporte será del tres por ciento (3%) de las transferencias señaladas, cuyos recursos se distribuirán en el uno por ciento (1%) para la asociación nacional y el dos por ciento (2%) para las asociaciones provinciales. Estos aportes serán transferidos y acreditados automáticamente por el Banco Central a las cuentas de cada entidad. Las entidades rendirán cuentas semestral mente ante sus socios del uso de los recursos que reciban. Las instancias organizativas territoriales creadas de conformidad con los estatutos de las entidades asociativas nacionales de los gobiernos autónomos descentralizados formarán parte del sector público y serán desconcentradas, de acuerdo con el modelo de gestión previsto en la norma estatutaria



*del uno por ciento (01%) de las transferencias señaladas, cuyos recursos se distribuirán (sic) En el cero coma cincuenta por ciento (0,50%) para la asociación nacional y el cero coma cincuenta por ciento (0,50%) para las asociaciones provinciales. La Contraloría General del Estado, de conformidad con la Constitución y la ley, verificará que los recursos se hayan destinado o utilizado en actividades inherentes a los fines de las instituciones asociativas”.*

22. Esta iniciativa abre la posibilidad para que el presupuesto de los entes asociativos se vea mermado considerablemente, incluso quedar inexistente. El presupuesto actual que perciben estos órganos, en la actualidad, ya es muy reducido; la propuesta no contribuye a que pueda mejorar esta situación. Se debe recordar que los entes asociativos tienen la responsabilidad de brindar apoyo y asistencia técnica a los GAD, representar sus intereses ante otros niveles de gobierno y velar por el fortalecimiento a la descentralización. Sin duda, esta iniciativa contraviene toda idea del fortalecimiento a la descentralización, pretendiendo debilitar a estas instituciones tan importantes para la gestión de los GAD.

#### **GESTIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA:**

23. La propuesta de reforma planteada por la ex Asambleísta Doris Solís pretende reformar el artículo 44<sup>8</sup> del COOTAD de la siguiente forma:

*“Artículo 44.- Representación de los cantones.- Sustitúyase el artículo 44, parte última, el texto: “... en cuanto fuere posible.”, por “obligatoriamente”.*

---

<sup>8</sup> Art. 44.- Representación de los cantones.- Cada cantón tendrá un representante en el consejo provincial, que será el alcalde o alcaldesa o la máxima autoridad de la circunscripción territorial especial del nivel cantonal. En caso de que no pudiere asistir, ejercerá como su delegado o delegada ante el consejo provincial, con pleno poder de decisión, el concejal o concejala principal que el alcalde o alcaldesa designe, que será de carácter estable, respetando los principios de paridad de género, plurinacionalidad e interculturalidad, en cuanto fuere posible.



24. El término "cuando fuere posible" hace referencia al representante de la interculturalidad y está establecido así debido a que, por las particularidades de cada territorio, en unos casos pueden existir representantes que correspondan a grupos sociales con derechos específicos o de protección preferente, pero no puede que no siempre sea el caso; en el caso en que no existan representantes de estos grupos sociales, la aplicación de la norma sería inviable, generando un inconveniente grave en la gestión de gobierno. Se recomienda que no se acoja la propuesta.

25. La propuesta del ex Asambleísta Franco Romero plantea reformar el artículo 323<sup>9</sup> del COOTAD de la siguiente manera:

*“Artículo 1.- A continuación del artículo 323 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, incluir el siguiente artículo:*

*Los actos normativos o normas de carácter general de naturaleza tributaria o no tributaria, de los órganos legislativos que forman parte de los gobiernos autónomos descentralizados, excepto las juntas parroquiales rurales, pueden ser impugnados por quienes tengan interés directo mediante el recurso de anulación u objetivo en la vía jurisdiccional, sin perjuicio de la acción de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional o la iniciativa”.*

26. La impugnación es un derecho de cualquier ciudadano, se encuentra normado en la Constitución de la República, el Código Orgánico Administrativo y el Código Orgánico General de Procesos, por lo que ya existen en la normas jurídicas suficientes sobre la materia. La iniciativa no es completa, ya que no determina un procedimiento de trámite respecto a la impugnación, quién y cómo se lo resolvería, ni refiere a otro cuerpo normativo para su referencia. Se recomienda no acoger esta propuesta.

---

<sup>9</sup>Art. 323.- Aprobación de otros actos normativos.- El órgano normativo del respectivo gobierno autónomo descentralizado podrá expedir además, acuerdos y resoluciones sobre temas que tengan carácter especial o específico, los que serán aprobados por el órgano legislativo del gobierno autónomo, por simple mayoría, en un solo debate y serán notificados a los interesados, sin perjuicio de disponer su publicación en cualquiera de los medios determinados en el artículo precedente, de existir mérito para ello.



27. La propuesta del ex Asambleísta Franklin Samaniego pretende agregar todo un capítulo respecto al ejercicio de la facultad coactiva de los GAD, en el COOTAD, con el siguiente texto:

*“Luego del Art. 349 agréguese las siguientes disposiciones:*

*Art. 350.- Coactiva.- Para el cobro de los créditos de cualquier naturaleza que existieran a favor de los gobiernos: regional, provincial, distrital y cantonal, éstos y sus empresas, ejercerán la potestad coactiva por medio de los respectivos tesoreros o funcionarios recaudadores de conformidad con las normas de esta sección. La máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado podrá designar recaudadores externos y facultarlos para ejercer la acción coactiva en las secciones territoriales; éstos coordinarán su accionar con el tesorero de la entidad respectiva”.*

28. La facultad coactiva de las instituciones públicas se encuentra ya regulada en el Código Orgánico Administrativo y, supletoriamente, en el Código Orgánico General de Procesos. No existe una necesidad real de incluir, en el COOTAD, una regulación adicional a esta facultad, dado que ya existe en los cuerpos normativos señalados. Se recomienda no acoger esta propuesta, dado que puede generar inconvenientes en la aplicación normativa, en los procesos coactivos.

#### **COMPETENCIAS DE GAD PARROQUIALES:**

29. En la reforma que plantea la iniciativa del ex Asambleísta Xavier Casanova se busca modificar el artículo 126<sup>10</sup> del COOTAD, con el siguiente texto:

---

<sup>10</sup> Art. 126.- Gestión concurrente de competencias exclusivas.- El ejercicio de las competencias exclusivas establecidas en la Constitución para cada nivel de gobierno, no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos. En este marco, salvo el caso de los sectores privativos, los gobiernos autónomos descentralizados podrán ejercer la gestión concurrente de competencias exclusivas de otro nivel, conforme el modelo de gestión de cada sector al cual pertenezca la competencia y con autorización expresa del titular de la misma a través de un convenio.





*“Artículo 6.- Agréguese un inciso final al artículo 126 del COOTAD con el siguiente contenido normativo:*

*Cuando los Gobiernos Parroquiales Rurales cuenten con la planificación, capacidad económica y financiera para ejecutar las competencias exclusivas de otros niveles de gobierno, podrán ejecutarlas de manera concurrente sin convenio o autorización alguna, siempre y cuando se acredite ante el Consejo Nacional de Competencias que los otros niveles de gobierno no han ejecutado sus competencias exclusivas en las circunscripciones territoriales parroquiales rurales”.*

30. Las competencias exclusivas de los GAD, excepcionalmente, pueden ser manejadas concurrentemente por otros gobiernos seccionales, sin que esta sea la generalidad, por lo que estas deben tener más controles para su gestión. Esta propuesta plantea prescindir de los convenios entre GAD para el ejercicio concurrente de una competencia, en favor de los GAD parroquiales, lo cual genera preocupación. No se puede alcanzar una cooperación y coordinación administrativa sin un trabajo articulado entre los diferentes niveles de gobierno. Abrir la posibilidad a que los GAD puedan ejercer cualquier competencia sin un convenio previo también puede generar inconvenientes serios de gobernabilidad. Es criterio de este órgano asociativo que una iniciativa como esta no contribuye al fortalecimiento de la descentralización, por lo que se sugiere no acoger la propuesta.
31. En la propuesta de reforma planteada por el ex Asambleísta Fausto Terán, que habla sobre el ejercicio de la competencia de vialidad:

*“ARTÍCULO 1.-Inclúyese un inciso final en el artículo 129 que dice:*



*Para realizar obras de mantenimiento de viabilidad los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales (GADPR) mediante convenios de complementariedad, previa autorización del Consejo Nacional de Competencias podrá generar recursos mediante aplicación de peajes o tarifas”.*

32. Se debe considerar, para el análisis de la viabilidad de la propuesta, verificar si los GAD parroquiales tendrían la capacidad operativa, financiera y demás, para sostener peajes; en la actualidad esta gestión se la hace mediante convenios, lo cual brindan a los GAD parroquiales, dentro de su circunscripción, la posibilidad de contribuir con el desarrollo vial. El ejercicio de esta competencia es complejo, requiere recursos financieros, humanos y tecnológicos para su correcto ejercicio. No se conoce el fundamento técnico de la propuesta, por lo que se recomienda evaluarla con un sentido técnico para determinar su aplicabilidad. También es importante tener en cuenta la disposición del artículo 129 del COOTAD que establece:

*Al gobierno autónomo descentralizado parroquial rural le corresponde las facultades de planificar y mantener, en coordinación con el gobierno autónomo descentralizado provincial la vialidad parroquial y vecinal, para el efecto se establecerán convenios entre ambos niveles de gobierno, donde se prevean las responsabilidades correspondientes de cada uno de ellos. Las tareas y obras de mantenimiento se ejecutarán mediante gestión directa, a través de empresas públicas, o la delegación a empresas de la economía popular y solidaria y la cogestión comunitaria.*

Elaborado por: Dirección de Asesoría Jurídica.