

UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS

MAESTRIA EN DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL

**PROCESOS CONCERTADOS DE ACUERDOS
POLITICOS PARTICIPATIVOS**

ALEXANDRA PEREZ SALAZAR

2003



MDD



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS / UDLA – GTZ

**MAESTRIA EN DESCENTRALIZACIÓN Y
DESARROLLO LOCAL**

**PROCESOS CONCERTADOS DE ACUERDOS
POLÍTICOS PARTICIPATIVOS**

**ALEXANDRA PEREZ SALAZAR
COACH: MONICA DONOSO GAIBOR**

Septiembre, 2003

Agradecimiento:

Es justo reconocer el trabajo y esfuerzos de un equipo, por esto quiero agradecer a mis amigos y compañeros de GTZ, especialmente a Mario, Pepe, Vero y Amelí, quienes además de brindarme su apoyo, con su gran capacidad técnica, enriquecieron el contenido del proyecto.

A Jorge y Alberto, por su gran experiencia en manejo de conflictos, técnicas de negociación y por ayudarme a transmitir a los actores que “el cambio es posible.....”.

A mi coach, por su apoyo técnico y sus observaciones tan precisas y oportunas.....

Y finalmente, a mi hijo Stefano, por la paciencia y comprensión que ha demostrado durante este año de grandes retos.

TESIS UDLA

INDICE

1	INTRODUCCION	5
1.1	ANTECEDENTES.....	5
1.1.1	Estructura del Estado Ecuatoriano:	5
1.1.2.	Formulación de Leyes en Ecuador:	5
1.1.3.	Qué sucede en la práctica?:.....	6
1.1.4.	Antecedentes de Ley de Administración de las Finanzas Públicas:.....	7
1.1.5	Reforma a la Ley de Régimen Municipal.....	9
1.2	RAZONES POR LAS QUE ESCOGÍ EL TEMA Y PERTINENCIA DEL MISMO	10
2	DEFINICIÓN E HIPÓTESIS DEL TEMA.....	13
2.1.	Concepto, Marco Teórico y proceso de descentralización:	13
2.1	El proceso de descentralización en Ecuador:.....	14
2.2	Relación e importancia del tema con respecto a la descentralización y al desarrollo local:	16
2.3	Presentación de Hipótesis:.....	17
2.4	Delimitación del tema:	17
3	DESCRIPCION DEL PROYECTO DE CAMBIO Y OBJETIVO DEL CAMBIO	19
3.1	El PC y sus objetivos:.....	19
3.2	Ley de Administración de las Finanzas Públicas:.....	20
3.2.1	Problema Central.....	20
3.2.2	Causas del Problema.....	20
3.2.3	Objetivos	21
3.2.3.1	Objetivo Superior	21
3.2.3.2	Objetivo del PC	21
3.2.3.3	Indicador del Objetivo	21
3.2.3.4	Objetivos Específicos	21
3.2.3.5	Productos y resultados esperados	22
3.2.3.6	Indicadores	22
3.3	Reforma a la Ley de Régimen Municipal.....	24
3.2.4	Problema Central.....	24
3.2.5	Causas del Problema.....	25
3.2.6	Objetivos.....	25
3.2.6.1	Objetivo Superior	25
3.2.6.2	Objetivo del PC	25
3.2.6.3	Indicador del Objetivo	26
3.2.6.4	Objetivos Específicos	26
3.2.6.5	Productos y resultados esperados	26
3.2.6.6	Indicadores	27
3.4	Los Inicios y las primeras intervenciones:	29
3.2.7	Ley de Administración de las Finanzas Públicas:.....	29

3.2.8	Reforma a la Ley de Régimen Municipal:.....	30
4	MARCO CONCEPTUAL.....	32
4.1	Enfoque principal:.....	32
4.2	Metodología.....	32
4.3	Instrumentos y herramientas utilizados.....	33
4.4	El asesoramiento.....	36
5	FASES DEL PROCESO: PROCESOS CONCERTADOS DE ACUERDOS POLÍTICOS PARTICIPATIVOS.....	37
5.1	¿Cómo se abordó el proceso para la elaboración del Proyecto del Ley de Administración de las Finanzas Públicas y qué elementos fueron incorporados?.....	37
5.1.1	Proceso interno del Ministerio de Economía y Finanzas.....	39
5.1.2	Proceso abierto a otras Instituciones:.....	40
5.1.3	¿Cuál fue el ciclo previsto?.....	41
5.1.4	Aspectos generales que se deben incluir en el contenido del proyecto de ley:.....	41
5.2	¿Cómo se abordó el proceso para la elaboración del Proyecto de Reformas a la Ley de Régimen Municipal y qué elementos fueron incorporados?.....	49
5.2.1	¿Cuál fue el ciclo previsto?.....	52
5.2.2	Observaciones y recomendaciones generales a ser considerados en el análisis del proyecto de ley reformatoria:.....	53
5.3	Mi rol como agente de cambio.....	56
5.4	Cuál ha sido la experiencia términos de:.....	57
5.4.1	Actores:.....	57
5.4.2	El Proceso:.....	58
5.4.3	Cumplimiento de resultados.....	60
5.4.3.1	Proceso de concertación para el Proyecto de Ley da Administración de las Finanzas Públicas:.....	60
5.4.3.2	Proceso de concertación para el Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal:.....	61
5.4.4	Factores de Éxito y Obstáculos.....	63
5.4.5	Cumplimiento de la hipótesis.....	63
6	CONCLUSIONES.....	65
6.1	Comparación entre los dos procesos de Concertación.....	65
6.2	Impacto del PC en el entorno:.....	65
6.3	Qué he aprendido?.....	66
6.4	Reflexiones sobre el proceso de aprendizaje:.....	68
6.4.1	Del Concepto:.....	68
6.4.2	De las Hipótesis:.....	68
6.4.3	De la Metodología:.....	68
6.4.4	De las Fases:.....	69
6.4.5	Como Agente de cambio:.....	69
7	Recomendaciones:.....	69
8	BIBLIOGRAFÍA.....	71
9	GLOSARIO.....	72
10	ANEXOS.....	73

RESUMEN EJECUTIVO

Muchas leyes se han aprobado en el Ecuador siguiendo la metodología tradicional de formulación, es decir en procesos cerrados, poco participativos, en donde el contenido se establece con el criterio técnico de unos pocos especialistas, quienes generalmente representan los intereses de una institución o sector.

El proyecto de cambio, **Procesos Concertados de Acuerdos Políticos Participativos**, pretende analizar la formulación de dos leyes orgánicas (Ley de Administración de las Finanzas Públicas y Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal), que aunque tratan sobre materias distintas, utilizaron el método de participación funcional y pro-activa a través de procesos de concertación abiertos entre actores claves, como elemento esencial en la formulación de contenidos.

A través de la creación de equipos tarea con carácter interinstitucional y multidisciplinario y con el apoyo de un facilitador / mediador se realizó un análisis de contenidos de los proyectos de ley, dentro de un proceso de construcción de consensos basado en una negociación por principios¹.

Considerando los frecuentes cambios de autoridades que se producen al interior de las instituciones y el tiempo asignado para la ejecución del PC, fue necesario ajustar la planificación inicial en varias ocasiones y modificar mi rol como agente de cambio, a fin de consolidar el cumplimiento de los objetivos.

Los resultados obtenidos en cada uno de los procesos de concertación reflejan el cambio de actitud de los actores claves frente al proceso. En cuanto al contenido, se refleja la concordancia del articulado del proyecto de ley y el estado de situación en el que se encuentra en la actualidad, frente a su aprobación definitiva por el Congreso.

Como agente de cambio, en función de la dinámica que impone un proyecto de estas características políticas, el proceso constituyó un motivo de permanente reflexión y adaptación a distintos roles. Considero que quedan muchas lecciones aprendidas por todo el equipo. En lo personal, me servirán como guía para emprender procesos similares en el futuro.

En conclusión, el presente documento sistematiza el desafío de conciliar lo técnico con lo político en un proceso abierto de concertación entre actores, su ejecución tuvo varios altibajos, pero **representa un reto que sólo se pudo enfrentar a través de la conducción de un cambio.**

APS

¹ Fisher, Roger/ Ury, William/ Patten, Bruce. Si de acuerdo. Cómo negociar sin ceder 2001 (adaptación al español)

CAPITULO I

1 INTRODUCCION

1.1 ANTECEDENTES

1.1.1 Estructura del Estado Ecuatoriano:

De conformidad con la Constitución de la República es un país unitario, de régimen presidencialista.(Artículo 1) Se reconocen tres funciones: (Artículo 118), Legislativa, que es ejercida por el Congreso Nacional, integrada por Diputados elegido por cada provincia. El número de habitantes sirve de base para la elección (Artículo 126); La Función Ejecutiva es ejercida por el Presidente de la República, como jefe de Estado y del gobierno] y es el responsable de la administración pública (Artículo 164); y la Función Judicial que es ejercida por diferentes órganos responsables de la administración de justicia (Artículo 191); reconoce además al Tribunal Supremo Electoral como responsable de la organización, ejecución y vigilancia de los procesos electorales; los organismos de Control, como la Contraloría General del Estado, la Procuraduría General del Estado, el Ministerio Público y las Superintendencias; reconoce también, dentro de la organización territorial el régimen seccional dependiente (con el Gobernador como representante del Ejecutivo a nivel provincial) y el régimen seccional autónomo (integrado por Consejos Provinciales, Municipalidades, Juntas Parroquiales Rurales y Circunscripciones Territoriales)

1.1.2. Formulación de Leyes en Ecuador:

De acuerdo a lo que establece la Carta Política, al Congreso Nacional le corresponde la aprobación de las leyes. La iniciativa para la presentación de proyectos de ley corresponde:

- A los Diputados
- Al Presidente de la República
- A la Corte Suprema de Justicia
- A la Comisión de Legislación y Codificación
- A la ciudadanía, en el número y el procedimiento previsto en la ley
- Al Tribunal Constitucional, al Tribunal Supremo Electoral, al Contralor, al Procurador, al Ministro Fiscal, al Defensor del Pueblo y a los Superintendentes en las materias de su competencia

De manera privativa, sólo el Presidente de la República puede presentar proyectos de ley, por los que se creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público, o modifiquen la división política administrativa del

Estado. Así mismo, el Presidente de la República puede enviar al Congreso Nacional **proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica**. En este caso, el Congreso debe aprobar, modificar o negar el proyecto dentro de un plazo máximo de treinta días, contados a partir de su recepción.

El trámite ordinario de aprobación de las ley es el siguiente: en los ocho días siguientes a la recepción del proyecto, el Presidente del Congreso dispone que se distribuya a los diputados y se difunda un extracto en el Registro Oficial; envía el proyecto a la Comisión Especializada que corresponda según la materia, la que inicia el trámite requerido para su conocimiento una vez transcurrido el plazo de veinte días contados a partir de su recepción. A la comisión pueden acudir: **organizaciones, autoridades, partidos políticos etc., que tengan interés en el contenido de la ley.**

Con el informe de la comisión, el Congreso, realiza el primer debate, en el curso del cual se pueden hacer observaciones. Luego vuelve a la comisión para que presente un nuevo informe para el segundo debate, en el cual el proyecto es aprobado, modificado o negado con el voto de la mayoría de diputados concurrentes a la sesión, salvo el caso de leyes orgánicas que requiere de mayoría calificada.

Aprobado el proyecto, el Congreso lo remite al Presidente de la República quien podrá sancionarlo (aprobarlo) u objetarlo. La objeción puede ser parcial o total.

En caso de objeción parcial, el Congreso Nacional puede o insistir en la versión original, o allanarse al veto Presidencial. Se la objeción es total, el Congreso Nacional podrá volver a conocer el proyecto luego de un año.

1.1.3. Qué sucede en la práctica?:

Dentro del la metodología tradicional, los proyectos de ley que son enviados por el Presidente de la República al Congreso Nacional, se formulan en el mejor de los casos, (dentro del Ministerio o Institución responsable de la temática), contratando a expertos en la temática específica del proyecto quien trabaja "detrás de un escritorio", generando conceptos técnicos que luego son entregados a un abogado. El abogado le da la forma legal.

En una siguiente fase el Ministro entrega el proyecto de ley al Presidente de la República, quien a su vez lo entrega al Asesor Jurídico de la Presidencia de la República para que se emita un Informe. Evidentemente, los abogados de la Presidencia de la República no han participado ni conocen ni del aspecto técnico.

En el mejor de los casos desde la Presidencia, se toma contacto con los abogados del Ministerio y se realizan ajustes. En muchos otros casos el proyecto es modificado en la Presidencia, sin que el sector responsable conozca de los ajustes.

El Presidente envía el Proyecto al Congreso, se cumplen todos los pasos establecidos en el punto 1.1.2. donde inicia el lobbying político de los interesados.

En primer lugar, miembros de otras instituciones de la Función Ejecutiva que no participaron en la formulación, contactan con los miembros de la Comisión o con otros Diputados para realizar cambios en el contenido de determinados artículos. En el mejor de los casos, existe la argumentación técnica de por qué determinado artículo debe suprimirse o modificarse.

Se producen cambios desarticulados en algunos artículos, los que afectan a la integralidad del contenido. La consecuencia es que muchas oportunidades se aprueban leyes "parchadas" que no responden en su contenido, a la intencionalidad con la que se formularon en primera instancia.

1.1.4. Antecedentes de Ley de Administración de las Finanzas Públicas:

La Ley Orgánica de Administración Financiera y Control publicada en Registro Oficial No. 337 de 16 de mayo de 1977, define las competencias de manejo de las finanzas públicas (presupuestaria; crédito público; determinación, recaudación, depósito, desembolso, recuperación de los recursos financieros públicos; registro contable de los registros financieros y materiales; preparación e interpretación de los informes financieros). Además en las competencias del sistema de control en cuanto a la evaluación interna y externa de dichos procesos por medio de auditorías.

Con la Constitución Política de la República de 1998, se fortalecen las competencias de la Contraloría General del Estado (Art. 211- 213), así como en las de la función ejecutiva a través del Ministerio encargado de las finanzas públicas (Art. 242 – 244).

El 29 de mayo de 2002, el Congreso Nacional aprobó la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado², derogando todo lo relacionado al sistema de control establecido en la LOAFYC³.

Ante la ausencia de una nueva legislación en materia de gestión financiera, se produjo un vacío técnico en función de que las disposiciones legales sobre materia de finanzas públicas, actualmente se encuentran dispersas, desactualizadas y en algunos casos no son concordantes con las disposiciones constitucionales vigentes.

² Registro Oficial No. 595 de 12 de Junio de 2002

³ Ley Orgánica de Administración Financiera y Control. Decreto Supremo No. 1429. R.O No.337 de 16 de mayo de 1977

En 1999, el Proyecto de Modernización del Estado MOSTA, elaboró el primer borrador del proyecto de ley de Gestión Financiera del Estado. El proyecto se realizó a través de una consultoría desde el CONAM. A pesar de que se incluyeron algunas observaciones realizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, el proyecto no fue hecho de un manera participativa.

A mediados de 1999, el Proyecto MOSTA envió al Ministerio de Finanzas y Crédito Público, el proyecto de Ley para que el mismo sea revisado por el equipo ministerial y luego remitido por el Presidente de la República al Congreso Nacional para su respectivo trámite y aprobación. **ANEXO 1**

Desafortunadamente, este proyecto no salió "del cajón de los ministros de turno", sin que en definitiva se entendiera la importancia que tiene una Ley de esta magnitud para una administración moderna y descentralizada de las finanzas públicas del país.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 366 publicado en Registro Oficial No. 81 de 19 de mayo de 2000, se cambia la denominación y la misión del anterior Ministerio de Finanzas y Crédito Público, para convertirse en Ministerio de Economía y Finanzas, encargado de propiciar las condiciones para conseguir un permanente, armónico y sostenido desarrollo económico y social del país; coadyuvando por tanto, al logro del equilibrio general de la economía, a través de su rol en la planificación económica, en la programación macroeconómica y en la ejecución descentralizada de las finanzas públicas.

Con este nuevo rol, vuelve a considerarse la necesidad de trabajar en un proyecto de ley que armonice el manejo de las finanzas públicas desde una perspectiva multifuncional integrando todos los sistemas que forman parte de las finanzas públicas, pero sobretodo, con un claro afán de integrar la planificación con el presupuesto de tal manera que se optimicen los recursos económicos. Es por esto que dentro del MEF, se crean la Coordinación de Apoyo a las Finanzas Seccionales, dentro de la Subsecretaría de Política Económica, así como la Subsecretaría de Inversión Pública, ambas son parte de la Subsecretaría General de Economía.

En el marco de la descentralización que dispone la Constitución ecuatoriana, y con base al nuevo modelo monetario adoptado por Ecuador en enero de 2000, el gobierno nacional, elaboró a través del MEF, el Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal. En Diciembre de 2001, cuando el proyecto se encontraba en pleno debate en el Congreso Nacional, el Presidente de la República, decide retirar el proyecto de ley del Congreso en vista de que varias instituciones del Ejecutivo muestran intereses contrapuestos en torno al mismo. Luego del retiro del Proyecto, y con el objeto de consolidar la posición del Ejecutivo, el Ministro de Economía y Finanzas crea una comisión técnica interinstitucional para generar un proyecto de ley concertado en el Ejecutivo. La Comisión trabajó durante cuatro meses con el apoyo de un facilitador / mediador, llegando a concertar, inclusive con el Congreso Nacional. El proyecto de Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia

Fiscal fue aprobado, y publicado en Registro Oficial No. 589 de 4 de junio de 2002.

Con base en esta experiencia positiva, y en vista de la necesidad de que las finanzas públicas se manejen acordes con el nuevo ordenamiento legal, en el mes de mayo de 2002, el Ministro de Economía solicita nuevamente la participación de varias instituciones para elaborar en forma concertada el nuevo proyecto de ley para la administración de las finanzas públicas.

La Comisión interinstitucional se conformó por: a) Presidencia de la República; b) Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM; c) Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, ODEPLAN; d) Ministerio de Economía y Finanzas y, e) Banco Central del Ecuador. Esta comisión trabajó durante un mes, hasta que, se produjo un nuevo cambio de Ministro y se volvió a archivar el proyecto por no contar con el apoyo político necesario para emprender este desafío.

Al producirse el cambio de gobierno en enero de 2003, algunas autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas se han mantenido en sus cargos. Esto hace que el Subsecretario General de Economía, (Viceministro), quien había participado en la elaboración del Proyecto de Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, retome el proceso y solicite apoyo técnico a la GTZ a través de la facilitación / mediación para la elaboración de un proyecto de ley para la administración de las finanzas públicas, a realizarse de manera concertada entre los actores claves. La propuesta fue la reconfiguración de la Comisión Técnica para analizar el contenido del proyecto.

1.1.5 Reforma a la Ley de Régimen Municipal

La Ley de Régimen Municipal vigente⁴, ha tenido algunas reformas. Las más recientes, aprobadas en la Ley de Desarrollo Seccional y Reformas a varias leyes, publicada en Registro Oficial No.441 de 21 de mayo de 1990. Este cuerpo legal regula el funcionamiento de los Municipios, su naturaleza, fines, estructura, autonomía, ingresos, y en general la administración del territorio cantonal, que incluya a parroquias urbanas y rurales.

Como iniciativa del Congreso Nacional, se presentó el Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal No. 20-194. Este proyecto que se trató en primer debate el 4 de Julio de 2001

El 7 de febrero de 2001, la Comisión Especializada Permanente de Descentralización, Desconcentración y Régimen Seccional del Congreso Nacional emitió el informe para tratamiento en segundo debate del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal, No. 20-194, mismo que se dio lectura en sesión del 18 de septiembre de 2001.

⁴ Suplemento del Registro Oficial No. 331 de 15 de octubre de 1971.

Mientras tanto, el 16 de septiembre del 2001 el Presidente de la República, presentó al Congreso Nacional, otro Proyecto de Ley que proponía la reforma del Título VI de la Ley de Régimen Municipal, firmado con No. 23-739. Fue tratado en primer debate en sesión del 3 de diciembre de 2001.

En la sesión del 18 de septiembre de 2001, el Pleno del Congreso Nacional, resolvió devolverlo a la Comisión, para que luego de tratar el Proyecto de No.23-739, en primer debate, se unifique con un solo proyecto de ley e informe para tratar los dos Proyectos de manera integral en segundo debate.

Mediante Informe No. 001-CEPDRS-02 de 13 de mayo de 2002 la Comisión Descentralización, remitió a la Secretaría del Congreso Nacional, el informe para segundo debate, que incorporaba los dos proyectos de ley, así como algunas observaciones de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME.
ANEXO 2

En sesión ordinaria de 3 de Diciembre de 2002, el Pleno conoció el Informe, y luego de analizarlos y negados los primeros artículos, el Pleno resolvió devolver el Proyecto a la Comisión a fin de que prepare un nuevo informe, previo al tratamiento en segundo debate.

En enero de 2003, se posesiona el nuevo Congreso Nacional, con los diputados que ganaron las elecciones en septiembre de 2002; por lo tanto se conforma la Comisión Especializada Permanente de Descentralización, Desconcentración y Régimen Seccional con nuevos representantes.

Con fecha 11 de Febrero de 2003, mediante Oficio No. 018-CEPDRS-AS-03, Comisión en pleno, solicita apoyo técnico para la elaboración de un nuevo proyecto de reforma a la Ley de Régimen Municipal que sea concertado e involucre a todos los actores. **ANEXO 3**

1.2 RAZONES POR LAS QUE ESCOGÍ EL TEMA Y PERTINENCIA DEL MISMO

La Constitución Política del Estado, promulgada mediante Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998, en su artículo primero establece que Ecuador es un país de administración descentralizada.

Habiendo trabajado en el tema de la descentralización desde hace casi dos años, considero que ambos proyectos de ley son fundamentales para profundizar el marco legal que permite no únicamente la transferencia de competencias, recursos y responsabilidades, sino también, el afianzamiento de la autonomía municipal y a la vez un manejo ordenado de las finanzas públicas con un enfoque descentralizado.

Desde el punto de vista de contenido técnico, uno de los problemas del Proyecto de Ley para la Administración de la Finanzas Públicas que fue elaborado por el Proyecto de Modernización del Estado MOSTA en 1999,

cuando en Ecuador no estaba vigente la dolarización. Por lo tanto el sistema económico bajo el cual se concibió el proyecto dista mucho de la realidad actual.

En la situación actual, el hecho de no poder emitir moneda, implica que desde la perspectiva fiscal, el país debe enfocar su economía para poder optimizar los recursos con una estricta disciplina en el manejo de las finanzas. En este sentido, la gestión financiera debe concebirse como un proceso integral, con un enfoque descentralizado, en donde haya una verdadera vinculación entre la planificación y el presupuesto, y en donde los subsistemas de presupuestos, endeudamiento, tesorería, recaudaciones, inversiones e incluso el de contabilidad se interrelacionen para lograr un desarrollo equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo en beneficio de toda la población.

De otro parte, una ley orgánica para la administración de las finanzas públicas rige para todas las instituciones del sector público señaladas en el Art. 118 de la Constitución, por lo que para los efectos de aplicación de la ley, se deberían observar principios de centralización normativa y descentralización operativa con el fin de lograr la eficiencia y eficacia en la gestión, estandarización y simplificación de procedimientos, siempre guardando coherencia entre la administración financiera y la política fiscal del Estado.

En este sentido es importante iniciar un proceso de construcción de consensos con la participación e involucramiento de los actores claves, ya que el Ministerio de Economía y Finanzas siendo el rector de los sistemas de administración financiera e inversión pública, ejercerá la centralización normativa, pero la descentralización operativa deberá estar a cargo de cada una de las instituciones del sector público.

Han transcurrido casi cuatro años desde que se elaboró la primera propuesta. Por diversos motivos, principalmente relacionados con la alta volatilidad e inestabilidad que tienen las autoridades del MEF, y por la poca decisión política que han tenido los ministros de turno en este tema.

La decisión política al inicio del PC, fue la de trabajar en un nuevo cuerpo normativo orgánico las disposiciones legales sobre materia de finanzas públicas actualmente dispersas y desactualizadas.

En el caso del Proyecto de Reforma a la Ley de Régimen Municipal, resulta interesante analizar por un lado, la presión política para obtener una ley que permita fortalecer la autonomía municipal, y de otro, la necesidad de consolidar en un cuerpo legal dos proyectos de reformas que en su momento se dieron como consecuencia de iniciativas de dos funciones del Estado, que convergieron en la Comisión Descentralización del Congreso Nacional.

El Proyecto de Reforma de Ley de Régimen Municipal, debe unificar varias materias, tales como el fortalecimiento de la gestión local, constitución y fusión

de municipios, los fines municipales, la autonomía municipal, el presupuesto, el gobierno y la administración municipales, los impuestos y sistema de recaudación de los municipios.

Esto también implica un gran reto para los Miembros de la Comisión de Descentralización del Congreso, quienes asumen la responsabilidad de preparar un proyecto de ley que sea técnicamente bueno y que permita consolidar un proyecto políticamente viable en beneficio de las municipalidades del Ecuador.

Aunque cada uno de los proyectos de Ley se encuentran en momentos distintos; el de Administración de las Finanzas Públicas dentro del Ministerio de Economía y Finanzas (Poder Ejecutivo), y el de Reforma a la Ley de Régimen Municipal en la Comisión de Descentralización del Congreso (Poder Legislativo), y aunque tratan de materias distintas, ambos proyectos tienen gran trascendencia e impacto nacional. En ninguno de los dos casos, se elaboraron como consecuencia de un proceso de construcción de consensos y concertación entre los actores, por lo que he enfocado mi PC a través de un análisis técnico del contenido de cada una de las leyes, así como procesos de concertación entre actores claves en cada caso.

La utilidad de un proceso de concertación radica fundamentalmente en lograr la aprobación de una ley construida por los actores, esto disminuye el riesgo de ingerencias políticas durante el proceso de aprobación y por lo tanto, de cambios sustanciales a la visión técnica que se requiere para un real fortalecimiento de la institucionalidad en el país.

Dentro del aspecto político, el PC pretende proponer una nueva forma de elaboración de las leyes, para que quienes tienen la decisión de promoverlas, conozcan las ventajas de analizar y el trabajar entre actores políticos para llegar a acuerdos antes de la fase de aprobación.

Socialmente, existe la concepción de que las leyes quedan en letra muerta. Personalmente considero, que los procesos no se dan sólo por contar con marcos legales, pero en procesos tan complicados como el de descentralización, requiere de estar cubiertos legalmente en todos los aspectos posibles, de tal manera que se agilice y dinamicen los procedimientos.

CAPITULO II

2 DEFINICIÓN E HIPÓTESIS DEL TEMA

2.1. Concepto, Marco Teórico y proceso de descentralización:

La descentralización es un instrumento que busca mejorar la calidad de vida de la población y afianzar la democracia acercando el ejercicio del poder a la ciudadanía. En el marco internacional se han vertido varios conceptos acerca de que la instrumentación de la descentralización se realiza mediante la transferencia de competencias, atribuciones, responsabilidades y recursos desde el gobierno central (nivel nacional) hacia otros niveles de gobierno. En Ecuador, los principios y la instrumentación de la descentralización no son diferentes.

La Constitución Política del Ecuador define al Ecuador como un Estado cuyo gobierno es de administración descentralizada⁵. Los objetivos de la descentralización también se encuentran expresados en las características y fines del Estado ecuatoriano. El gobierno, por su parte, es el instrumento de administración del Estado y de consecución de sus fines. Al ordenar la administración descentralizada, está claro que la Constitución no consagra la descentralización como un fin por sí misma.

En esta perspectiva, la descentralización consiste en una herramienta de organización del Estado, de sus instituciones y sus funciones. Si las competencias, responsabilidades y recursos son manejadas en el nivel más cercano posible a la población, se infiere que deberían mejorar la calidad de la gestión pública, del gasto y de la inversión ajustándolas a la atención de las necesidades reales de la población.

Existen tres tipos de descentralización:

- Descentralización administrativa
- Descentralización fiscal
- Descentralización política

La **descentralización administrativa** implica la transferencia de competencias, atribuciones y responsabilidades sobre obras y servicios públicos a otros niveles de gobierno; por lo que ésta conlleva una redistribución de “poder” desde el gobierno central. En la mayoría de países existen gobiernos intermedios y gobiernos locales. En el caso de Ecuador estos gobiernos están institucionalizados en los Consejos Provinciales y las Municipalidades (“gobiernos seccionales autónomos” o gobiernos subnacionales). Con el objeto de evitar la duplicidad de las competencias, es necesario que dentro del proceso de descentralización administrativa se analice cuál es el gobierno subnacional que debe asumir una determinada competencia.

⁵ Constitución Política del Estado, 1998, Artículo 1

La **descentralización fiscal** significa la redistribución de los recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos seccionales. La descentralización fiscal constituye un aspecto clave dentro del proceso, debido a que en países en vías de desarrollo, como Ecuador, se debe priorizar el gasto y la inversión de los recursos económicos. Dentro del marco legal ecuatoriano, se establece que no habrá transferencia de competencias sin recursos ni viceversa⁶. Sin embargo, a través de la promulgación de la Ley de Distribución del 15% a Gobiernos Seccionales⁷, se normó la transferencia de recursos del presupuesto del Estado. Adicionalmente, en el reglamento a esta Ley, se prohíbe cargar a estos fondos el manejo de competencias asumidas mediante la descentralización por parte de los gobiernos seccionales autónomos.

La **descentralización política** implica la reforma del sistema democrático para lograr mejorar las formas de representación y participación de la población. De esta manera se posibilita que los ciudadanos tengan mayor ingerencia en las decisiones de quienes son elegidos como sus representantes. La descentralización política encuentra asidero en el hecho de que las autoridades locales, al estar más cerca de sus electores, conocen mejor las necesidades de la población que las autoridades nacionales. Por lo tanto, las autoridades locales están en mejor capacidad de ejercer las competencias. Por otro lado, los ciudadanos tienen mayor acceso y posibilidad para exigir a sus autoridades el cumplimiento de compromisos. En consecuencia, además de permitir un mayor grado de participación, se introducen mecanismos transparencia y rendición de cuentas.

2.1 El proceso de descentralización en Ecuador:

A pesar de que la Constitución Política del Estado de 1978 ya establecía a la descentralización como una forma de administrar el Estado, el desarrollo legal sobre la descentralización en Ecuador inició en 1992 con la promulgación de la Ley de Modernización del Estado⁸. En Noviembre de 1997, se expidió la Ley de Descentralización y Participación Social⁹ en la cual se definen los mecanismos para desarrollar procesos de descentralización. El reglamento a la Ley de Descentralización fue promulgado casi cuatro años más tarde¹⁰. Con este reglamento se aclaran los procedimientos para la descentralización y se imponen apremios a las autoridades responsables de entregar las competencias a los gobiernos seccionales.

El marco constitucional actual promueve fuertemente el proceso de descentralización. La Constitución ordena que "***El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades***

⁶ Constitución Política de la República, 1998, Artículo 226

⁷ Registro Oficial 27 de 20 de marzo de 1997

⁸ Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, Ley No. 50, Registro Oficial 349 de 31 de diciembre de 1993

⁹ Ley No. 27, Registro Oficial 169 de 8 de Octubre de 1997

¹⁰ Decreto Ejecutivo No. 1581, Registro Oficial No. 349 de Junio 18 de 2001

seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza”¹¹. De igual forma, se establece que “*Todas las competencias del Gobierno Central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión del endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan*” y que “*la descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla*”¹².

Durante la presidencia del Jamil Mahuad, en 1999, se creó la Comisión Nacional para la Descentralización, las Autonomías y la Circunscripciones Territoriales (CNDACT) como órgano asesor del Presidente. Esta Comisión estuvo a cargo de formular un Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador. Una vez desarrollado este modelo de gestión, el gobierno de Gustavo Noboa reconfirmó la CNDACT y la suprimió al final de su mandato. El gobierno actual, crea la Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial (CNDOT) con funciones similares a la CNDACT.

Otros temas importantes que constan en el Reglamento son el contenido de los convenios de transferencia, disposiciones sobre las mancomunidades y la creación de la Comisión Nacional de Competencias con facultad para resolver conflictos derivados de los proceso de descentralización.

En el año 2001, conforme el mandato constitucional¹³, el gobierno nacional generó el primer Plan Nacional de Descentralización¹⁴. En este plan se definen los niveles de gobierno en que se manejarían alrededor de 80 competencias. El Plan de descentralización para el período 2003-2004 será publicado posiblemente en septiembre de 2003.

A pesar de que en Ecuador existe amplia normativa sobre la descentralización, el proceso ha avanzado lentamente; de hecho, la única competencia trasferida hasta la presente fecha en el país es la de Salud a la Municipalidad de Cotacachi¹⁵. Una razón para el lento desarrollo de la descentralización es la evidente falta de real voluntad política desde el gobierno central. A esto se suma la poca disponibilidad de recursos fiscales susceptibles de ser transferidos, la reducida flexibilidad presupuestaria (10% aproximadamente) para gastos de inversión, y la debilidad de los gobiernos seccionales no sólo para demandar la transferencia de competencias, sino principalmente para gestionarlas.

Las principales diferencias entre el proceso ecuatoriano y aquellos de otros países de la región son:

¹¹ Constitución Política de la República, 1998, Artículo 225

¹² Ídem, Artículo 226

¹³ Ídem, Disposición Transitoria trigésima segunda

¹⁴ Decreto Ejecutivo 1616, Registro Oficial 365 de 10 de Julio de 2001

¹⁵ La competencia entro en vigencia por el Ministerio de la Ley, en Junio de 2003, luego del pronunciamiento del Procurador General del Estado, ya que a pesar de ser una proceso legalmente obligatorio para el Gobierno Central, el Ministerio de Salud obstaculizó al máximo la transferencia. A pesar de haberse realizado la descentralización administrativa de la competencia, aún do se han transferido los recusus.

- En Ecuador no se han definido claramente los roles que juegan los distintos niveles de gobierno en el manejo de competencias. Esto complica el proceso porque se corre el riesgo de profundizar la duplicidad de funciones en el manejo de competencia y, por ende, agrandar el tamaño del Estado e incrementar los costos fiscales.
- Al permitir que la transferencia de competencias sea obligatoria para el gobierno central y opcional para los gobiernos seccionales, el marco legal abre la posibilidad de procesos discrecionales de descentralización; podrían existir alrededor de 30.000 solicitudes en función de la cantidad de municipios y consejos provinciales por un lado, y la cantidad de competencias a descentralizar.

2.2 Relación e importancia del tema con respecto a la descentralización y al desarrollo local:

Este proyecto de cambio (PC) promueve el acercamiento entre el aspecto técnico y el entorno político, a través de procesos de concertación, con el objeto de generar un marco legal cuya implementación sea útil, eficaz y eficiente en su implementación.

- a. Desde la perspectiva del manejo de procesos de concertación, existe total relevancia en función de la posibilidad de utilizar este tipo de herramientas para abordar el proceso de descentralización en el país; sobretodo si se considera el poco avance que ha tenido el proceso.

Es indiscutible que entregar la facilitación del proceso de concertación a un mediador requiere de voluntad política. Pero, para desarrollar esa voluntad política, es importante difundir las ventajas de trabajar con esta metodología participativa porque no muchas autoridades están familiarizadas con aquéllas. De hecho, uno de las metas que persigue este PC es difundir las experiencias exitosas que se han dado como consecuencia de la utilización de esta metodología.

Para llevar a cabo el PC el trabajo se ha centrado en los procesos de concertación y análisis de contenidos para la elaboración de:

- Proyecto de Ley de Administración de las Finanzas Públicas
- Proyecto de Ley Reformativa a la Ley de Régimen Municipal

Con la Ley de Descentralización, y luego de la aprobación de la LRETF, los dos procesos de concertación emprendidos en el PC tienen relación directa tanto con la descentralización como con el desarrollo local.

- b. Uno de los objetivos del Proyecto de Ley de Administración de las Finanzas Públicas es el que éstas sean manejadas eficiente y descentralizadamente, para reforzar el concepto de autonomía municipal incrementando la responsabilidad en la administración de las finanzas locales. En este

sentido, se dinamizan y agilizan los procedimientos de administración financiera que actualmente siguen los gobiernos seccionales, generando mayor independencia respecto del gobierno central. Estos conceptos promueven el fortalecimiento de los gobiernos seccionales y, por ende, promueven la descentralización como herramienta para mejorar la prestación de servicios.

- c. Por su parte, la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal pretende entre otras, afianzar la autonomía de los municipios otorgándoles mayores atribuciones a los alcaldes y a los concejales. Con esto se otorga una mayor ingerencia por parte de la municipalidad sobre los procesos de desarrollo local. De igual forma, se pretende mejorar los ingresos propios de las municipalidades en el mediano plazo, sincerando el valor de los avalúos prediales, disminuyendo las tarifas de impuesto predial y, en consecuencia, aumentando las recaudaciones. El mejoramiento de los ingresos municipales es una de las necesidades más apremiantes en la actualidad para asumir y gestionar nuevas competencias.

2.3 Presentación de Hipótesis:

En el presente PC se ha trabajado con las siguientes hipótesis:

Hipótesis General:

Frente a un objetivo común, la concertación entre actores políticos y técnicos es posible.

Hipótesis Específicas:

1. La decisión política de la persona responsable de una materia técnica, posibilita o impide llegar a concertar con actores claves en un proceso.
2. Los proyectos de ley negociados y concertados entre los actores claves tienen menor riesgo de sufrir modificaciones adversas en sus contenidos durante los debates del Congreso.
3. Los procesos de concertación facilitan el acercamiento y relacionamiento congruentes entre lo técnico y lo político.
4. Es posible desarrollar un proyecto de ley cuyo contenido técnico sea relevante y que atienda los intereses de los actores políticos.

2.4 Delimitación del tema:

Dentro del PC se estableció un período de trabajo de aproximadamente siete meses para alcanzar los resultados. Este trabajo abarca desde la elaboración de los respectivos proyectos de ley hasta su presentación al trámite legislativo.

Debe recalcar que el presente PC se enmarca dentro de un proceso de cambio mucho más amplio, que pretende en el largo plazo establecer un nuevo comportamiento para elaborar los proyectos de ley en el país. Sin embargo, por efectos de tiempo, el PC se restringe a dos procesos de concertación para el análisis de los dos proyectos de ley enunciados anteriormente.

El trabajo realizado en ambos procesos se relaciona básicamente con promover la interrelación entre el aspecto técnico y el aspecto político para concertar disposiciones legales conciliando los intereses de los actores claves. Para esto, los actores se interrelacionaron mediante reuniones que contaron con la facilitación y mediación de un profesional en negociación y solución de conflictos. Adicionalmente, se enfatizó la permanente interacción con las autoridades responsables del manejo de los proyectos al interior de cada una de sus instituciones.

Finalmente, el presente documento se circunscribe al análisis de cada uno de los procesos de concertación y de sus avances dentro del tiempo previsto para la ejecución del proyecto de cambio.

CAPITULO III

DESARROLLO DEL PROYECTO DE CAMBIO

3 DESCRIPCION DEL PROYECTO DE CAMBIO Y OBJETIVO DEL CAMBIO

3.1 El PC y sus objetivos:

En diciembre de 2001, dentro del Congreso Nacional estaba listo para primer debate el Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal. Para ese entonces, representantes de distintas instituciones de la función ejecutiva hacían cabildeo político con los diputados velando para preservar los intereses de éstas. Era evidente la tensión creada dentro del Congreso por la divergencia de intereses. El proyecto de ley fue elaborado por un prestigioso grupo de abogados con el aporte técnico de funcionarios del MEF. En esencia, el contenido del proyecto de ley era técnicamente bueno, pero no estaba respaldado por el criterio unificado del Ejecutivo. Por esta razón, el Presidente de la República retiró el proyecto del Congreso Nacional. Entonces, el MEF tomó la iniciativa de trabajar un nuevo proyecto de ley sobre un proceso de concertación y construcción de consensos entre varias instituciones del Ejecutivo.

La planificación del proceso incluía dos fases. La primera fase buscaba desarrollar el proyecto de ley concertado entre las entidades del Ejecutivo. La segunda fase incluía la incorporación de representantes de los gobiernos seccionales y del Congreso Nacional en el proceso de debate concertación antes de enviar el proyecto al trámite legislativo. (Más adelante me referiré a esta planificación).

Una vez identificadas las instituciones claves que tenían directa afectación con el contenido de esta ley, el MEF procedió a invitarlas para que deleguen funcionarios técnicos e integrar una comisión técnica (grupo tarea) para trabajar en la construcción de un proyecto de ley concertada. Adicionalmente, y por tratarse de un tema de vital importancia para el país, se contrató a un experimentado negociador para que modere el proceso. Durante cuatro meses de trabajo se generó un nuevo proyecto de Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal. Como consecuencia de los compromisos que el país hubo adquirido con el Fondo Monetario Internacional (FMI), no hubo tiempo para trabajar en la segunda fase de la planificación inicial. Por esto, el proyecto de ley fue enviado al Congreso Nacional sin que éste haya sido concertado con los diputados de la Comisión Permanente de lo Fiscal, Tributario y Bancario¹⁶. En definitiva, la segunda fase de la concertación se la realizó de manera abrupta e intempestiva, cuando el proyecto de ley ya

¹⁶ Esta comisión debía conocer, analizar y emitir informe para el debate del plenario del Congreso

estaba en el Congreso Nacional. Además, como la ley fue enviada con carácter de económica urgente, sólo se contaba con treinta días para concertar con estos sectores.

Mi proyecto de cambio "Procesos Concertados de Acuerdos Políticos Participativos" nació justamente como consecuencia de la experiencia en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal. Por un lado, el país necesita un nuevo marco legal que regule la administración de las finanzas públicas, incorporando criterios de descentralización, agilidad, eficiencia y eficacia; propiciados con una visión integral de quienes deben implementar y aplicar dicho marco legal. Por otro lado, se incorporó en el proyecto de cambio el proyecto de Reforma a la Ley de Régimen Municipal encaminado a fortalecer la autonomía municipal, incorporando como ejes la descentralización, la transparencia en la gestión y la participación ciudadana.

Desde el punto de vista de los contenidos, estas leyes tratan materias distintas. De hecho, el ámbito de la ley de Administración de las Finanzas Públicas abarca a todas las instituciones del Estado¹⁷. El ámbito de la Ley de Régimen Municipal abarca exclusivamente a los municipios de país como gobiernos seccionales autónomos. Sin embargo, desde el punto de vista del proceso de construcción de consensos, los dos proyectos de ley son similares, ya que la participación y el involucramiento de actores claves, juegan un papel preponderante en la concertación para obtener leyes que sean técnicamente buenas y políticamente viables.

3.2 Ley de Administración de las Finanzas Públicas:

3.2.1 Problema Central

Existe un cuerpo orgánico de disposiciones legales, sobre finanzas públicas, disperso, en gran parte desactualizado y en algunos casos incongruentes con las disposiciones constitucionales que impide la homogeneización de los sistemas de administración financiera y su vinculación con la planificación nacional y subnacional.

3.2.2 Causas del Problema

- Existen vacíos jurídicos por la expedición de varias normas que abarcan aspectos puntuales de las finanzas públicas.
- No han existido definiciones nacionales respecto a la vinculación del sistema de planificación y el sistema de presupuesto e inversión pública.

¹⁷ Constitución Política de la República, Artículo 118: "Son Instituciones del Estado: Los organismos y dependencias de las funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial; los organismos electorales; los organismos de control y regulación; las entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo; los organismos y entidades creadas por la constitución o la ley para ejercicio de potestad estatal; las personas jurídicas creada por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos."

- Los ejecutores de estas normas tienen concepciones diferentes respecto a la comprensión y ámbito de aplicación de las mismas.
- Falta claridad en los roles de las instituciones vinculadas a los procesos.
- En la construcción del marco legal, no se han involucrado a todos los actores encargados de la aplicación de las normas.

3.2.3 Objetivos

3.2.3.1 Objetivo Superior

El sector público administra las finanzas públicas de manera descentralizada, eficiente, responsable y transparente.

3.2.3.2 Objetivo del PC

Apoyar el fortalecimiento de la administración financiera pública mediante la formulación concertada de un proyecto de Ley Orgánica de Administración de las Finanzas Públicas con participación de actores claves representantes del nivel central y del nivel subnacional. Si mantienes los dos PC y las dos matrices se confunde mucho y no queda claro cuál mismo es tu PC. Te sugiero que escribas un párrafo inicial explicando el enfoque y los dos procesos y luego diferenciar los objetivos y enviar las matrices a un anexo,

3.2.3.3 Indicador del Objetivo

Hasta septiembre de 2003, el Presidente de la República contará con un Proyecto de Ley de Administración de las Finanzas Publicas elaborado de forma concertada entre actores claves de los niveles nacional y subnacional, para ser enviado al Congreso Nacional.

3.2.3.4 Objetivos Específicos

- Analizar el contenido del proyecto de ley de administración de finanzas públicas elaborado por consultores del Proyecto Mosta del CONAM en el 2000.
- Seleccionar a los actores claves que tiene relación con la temática del proyecto de ley e involucrarlos en el análisis de contenidos del proyecto de ley de administración de finanzas públicas.
- Promover consensos entre los actores claves sobre los contenidos del proyecto de ley de administración de finanzas públicas.
- Promover la concertación entre los actores sobre los contenidos del proyecto de ley, y sobre administración financiera pública en general, que facilite el proceso de apoyo legislativo.

3.2.3.5 Productos y resultados esperados

- Mapa de instituciones (actores) vinculadas con los contenidos del proyecto de ley que intervendrán en el proceso de construcción de consensos.
- Proponer recomendaciones sobre líneas de contenido para el proyecto de ley de administración de finanzas públicas.
- Conformación de la comisión técnica con todas las subsecretarías e instituciones vinculadas al proceso.
- Acuerdos entre actores claves sobre los temas críticos de contenido del proyecto de ley de administración de finanzas públicas.
- Proyecto de Ley aprobado por parte de autoridades de Instituciones claves.
- Sistematización del Proyecto de Ley a ser entregado al Ministro de Economía y Finanzas.

3.2.3.6 Indicadores

- ❖ Hasta principios de abril de 2003, estarán designados los funcionarios tanto del Ministerio de Economía y Finanzas como de otras instituciones del nivel central y representantes del nivel subnacional que participarán en el proceso.
- ❖ Hasta finales de abril de 2003, se propondrán recomendaciones sobre las grandes líneas del contenido del proyecto de ley de administración de finanzas públicas.
- ❖ Hasta julio de 2003, la comisión técnica redactará el anteproyecto de ley concertada entre actores claves para el manejo de las finanzas públicas.
- ❖ Hasta el 15 de agosto de 2003 el anteproyecto de ley será validado por las autoridades de las instituciones claves que participan en proceso, hasta finalizar con la validación del Ministro de Economía y Finanzas.
- ❖ Hasta agosto de 2003, el anteproyecto de Ley de Gestión Financiera está entregado al Ministro de Economía y Finanzas para su trámite ante el Presidente de la República.

MATRIZ 1
PLAN DE ACCION DEL PROYECTO DE CAMBIO PC

PROYECTO DE CAMBIO: Proceso concertados de acuerdos políticos participativos

OBJETIVO DEL PROYECTO: Apoyar el fortalecimiento de la administración financiera pública mediante la formulación concertada de un proyecto de Ley Orgánica de Administración de las Finanzas Públicas con participación de actores claves representantes del nivel central y del nivel subnacional.

RESULTADO	ACTIVIDADES	PLAZOS		RESPONSABLE	SUPUESTOS
		INICIO	FIN		
R.1. Mapa de instituciones (actores) vinculadas con los contenidos del proyecto de ley que intervendrán en el proceso de construcción de consensos	1.1 Validar con el Subsecretario General de Economía la necesidad de contar con un proyecto de ley concertada entre los actores	Febrero 20 de 2003	Febrero 20 de 2003	Equipo tarea	El Subsecretario General de Economía cree en los procesos de concertación
	1.2 Revisar y validar el proyecto con cada uno de los Subsecretarios.	Febrero 24 de 2003	Marzo 05 de 2003	Equipo tarea	Los subsecretarios se involucran y apoyan el proceso
	1.3 Designar a técnicos de cada una de las subsecretarías que intervienen en el proceso por parte de los Subsecretarios.	Febrero 24 de 2003	Marzo 05 de 2003	Cada uno de los Subsecretarios del Ministerio de Economía y Finanzas.	Los funcionarios designados por los subsecretarios se involucran en el proceso.
	1.4 Elaborar el Mapa de instituciones (actores) con los técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas.	Marzo 07 de 2003	Marzo 15 de 2003	Funcionarios delegados del Ministerio de Economía	Autoridades del Ministerio de Economía están de acuerdo con participar con otras instituciones del sector público en la elaboración del Proyecto de Ley.
	1.5 Validar el Mapa de Actores con el Ministro o su delegado al proyecto.	Marzo 17 de 2003	Marzo 17 de 2003	Equipo tarea	Ministro o su delegado al proyecto está de acuerdo con participar con otras instituciones del sector público en la elaboración del Proyecto de Ley.
R.2. Proponer recomendaciones sobre líneas de contenido para el proyecto de ley de administración de finanzas públicas	2.1 Estudiar el contenido del proyecto de ley propuesto por el Mosta.	Febrero 20 de 2003.	Marzo 15 de 2003	Equipo tarea	Ministro y Autoridades del Ministerio requieren de opinión técnica sobre grandes lineamientos y temas que deberán constar en Proyecto de Ley.
	2.2 Formular recomendaciones y propuestas sobre los grandes lineamientos y temas que se deberán incluir el proyecto de ley	Marzo 16 de 2003	Marzo 25 de 2003	Equipo tarea	Ministro y Autoridades del Ministerio requieren de opinión técnica sobre grandes lineamientos y temas que deberán constar en Proyecto de Ley.

RESULTADO	ACTIVIDADES	PLAZOS		RESPONSABLE	SUPUESTOS
		INICIO	FIN		
R.3. Conformación de la comisión técnica con todas las subsecretarías del MEF e instituciones vinculadas al proceso	3.1 Elaborar y enviar comunicaciones a instituciones clave solicitando se delegue oficialmente un funcionario para que participe en el proceso.	Marzo 21 de 2003	Marzo 25 de 2003	Equipo tarea - Secretaría General del Ministerio de Economía	El Ministro de Economía y Finanzas habla con autoridades de las instituciones claves del sector público para comentarles del proceso, y les envía comunicación.
	3.2 Procesar nombre de delegados institucionales.	Marzo 27 de 2003	Abril 02 de 2003	Equipo tarea	Las instituciones claves cumplen los plazos señalados en el oficio del Ministro de Economía
	3.3 Conformar Comisión Técnica	Abril 03 de 2003	Abril 05 de 2003	Ministro de Economía y Finanzas	Las instituciones claves tiene interés de participar en el proceso.
R.4. Acuerdos entre actores claves sobre los temas críticos de contenido del proyecto de ley de administración de finanzas públicas .	4.1 Contratar del Mediador- facilitador	Abril 05 de 2003	Abril 05 de 2003	Subsecretario de Administración del MEF - GTZ	El facilitador tiene disponibilidad de tiempo.
	4.2 Participar en talleres de discusión para construcción del anteproyecto de ley .	Abril 06 de 2003	Julio 15 de 2003	Comisión Técnica Mediador	Los miembros de la comisión técnica participan activamente en la construcción del anteproyecto de ley.
R.5. Proyecto de Ley aprobado por parte de autoridades del Instituciones claves	5.1 Analizar anteproyecto de Ley con autoridades de instituciones claves	Julio 16 de 2003	Agosto 05 de 2003	Comisión Técnica	Las autoridades se las instituciones claves otorgan el tiempo necesario para conocer el anteproyecto de ley.
	5.2 Presentar anteproyecto de ley, validado por autoridades del instituciones claves, al Ministro de Economía y Finanzas y autoridades del MEF.	Agosto 06 de 2003	Agosto 08 de 2003	Comisión Técnica	El Ministro de Economía y su equipo otorga e tiempo necesario para la reunión de trabajo.
R.6. Sistematización del Proyecto de Ley.	6.1 Elaborar el proyecto de ley de administración financiera	Agosto 11 de 2003	Agosto 29 de 2003	Comisión Técnica	Las autoridades de las instituciones que han participado en el proceso han validado el contenido del proyecto de ley.
	6.2 Entregar el Proyecto de Ley al Ministro de Economía y Finanzas	Septiembre 02 de 2003	Septiembre 02 de 2003	Comisión Técnica	

Nota: La coordinación y motivación del equipo tarea fue permanentemente trabajada por el agente de cambio

3.3 Reforma a la Ley de Régimen Municipal

3.2.4 Problema Central

En el marco de la reforma del Estado y el proceso de descentralización, los gobiernos municipales se ven impedidos de prestar de manera sostenible los servicios adecuados que demanda la población a la que sirven, en tanto no

existen condiciones adecuadas para el desarrollo de su gestión, en especial porque desenvuelven su acción en un escenario de creciente inseguridad jurídica, que no sólo impide a esos gobiernos contar con un respaldo legal moderno y ágil de sus actuaciones, sino propiciar procesos orientados al desarrollo de sus cantones.

3.2.5 Causas del Problema

- La Ley de Régimen Municipal, actualmente en vigencia, no está en capacidad de responder a los cambios sociales, políticos y económicos que se han dado al interior del país y en el exterior.
- Los gobiernos seccionales cantonales y provinciales, a través de sus instancias políticas – AME, CONCOPE – no han concretado una agenda conjunta que facilite el diálogo y la construcción de consensos sobre temas comunes y por tanto que posibilite la definición de una propuesta de reforma integral y coherente para los dos regímenes seccionales.
- Se han elaborado dos proyectos de reforma a la Ley de Régimen Municipal, ambos entraron en primer debate y en la actualidad existe una presión muy fuerte para que la Reforma sea aprobada en segundo debate.
- Al interior del Congreso Nacional no existe una estrategia clara que permita construir consensos en torno a los mismos temas difíciles que tratan las reformas.
- Pese a que ha existido y existe un esfuerzo por unificar los principales proyectos de reformas a la Ley de Régimen Municipal – el de la Comisión de Descentralización y el del ex presidente Gustavo Noboa – aún existen vacíos y temas que deben ser trabajados por los involucrados.
- El proceso legislativo de discusión y aprobación no se apoya suficientemente en el análisis técnico de los efectos, consecuencias, interrelaciones y costos de las reformas propuestas

3.2.6 Objetivos

3.2.6.1 Objetivo Superior

Los gobiernos seccionales municipales cuentan con un marco legal que afianza su autonomía institucional en el marco de un Estado descentralizado.

3.2.6.2 Objetivo del PC

Apoyar la buena gestión y coordinación de los gobiernos seccionales a través de la búsqueda de consensos en la normativa de régimen seccional.

3.2.6.3 Indicador del Objetivo

Hasta agosto de 2003, la Comisión especializada permanente de Descentralización, Desconcentración y Régimen Seccional del Congreso Nacional ha elaborado el Informe para Segundo Debate del Proyecto de Ley de Reforma a la Ley de Régimen Municipal para ser analizado en el Plenario del Congreso, previa la concertación entre los actores claves.

3.2.6.4 Objetivos Específicos

- Analizar el contenido del proyecto de ley de reforma a la Ley de Régimen Municipal y proponer recomendaciones a la Comisión de Descentralización del Congreso Nacional.
- Seleccionar a los actores claves que tiene relación con la temática del proyecto de ley e involucrarlos en el análisis de contenidos del proyecto de Reforma a la ley de Régimen Municipal.
- Promover consensos entre los actores claves sobre los contenidos del proyecto de ley de Reforma a la Ley de Régimen Municipal.
- Promover la concertación entre los actores sobre los contenidos del proyecto de ley e incorporar sus puntos de vista en los contenidos del proyecto de ley.
- Dar coherencia interna y externa en el proyecto de Ley.
- Facilitar la aprobación del proyecto de Ley en el pleno del Congreso Nacional.

3.2.6.5 Productos y resultados esperados

- Analizar el contenido del proyecto de ley de reforma a la Ley de Régimen Municipal y proponer recomendaciones a la Comisión de Descentralización del Congreso Nacional.
- Mapa de instituciones (actores) vinculadas con los contenidos del proyecto de ley que intervendrán en el proceso de construcción de consensos.
- Acuerdos entre actores claves sobre los temas críticos de contenido de reformas a la ley de régimen municipal.
- Proyecto del Texto de las Reformas a la Ley listo para el segundo debate del H. Congreso Nacional.
- Proyecto de informe de la Comisión para el segundo debate.

3.2.6.6 Indicadores

- ❖ Hasta finales de abril de 2003, estarán designados funcionarios representantes de las instituciones que participarán en el proceso de concertación.
- ❖ Hasta julio de 2003, se redactará el texto del anteproyecto de ley reformativa a la Ley de régimen Municipal, concertada entre actores claves.
- ❖ Hasta el 26 de agosto de 2003 el anteproyecto de ley será validado por los miembros de la Comisión especializada permanente de Descentralización, Desconcentración y Régimen Seccional del Congreso Nacional.
- ❖ Hasta septiembre 02 de 2003, se redactará el Informe para segundo debate del Proyecto de Ley Reformativa a la Ley de Régimen Municipal.

MATRIZ 2 PLAN DE ACCION DEL PROYECTO DE CAMBIO PC

PROYECTO DE CAMBIO: Procesos concertados de acuerdos políticos participativos

OBJETIVO DEL PROYECTO: Apoyar la buena gestión y coordinación de los gobiernos seccionales a través de la búsqueda de consensos en la normativa de régimen seccional.

RESULTADO	ACTIVIDADES	PLAZOS		RESPONSABLE	SUPUESTOS
		INICIO	FIN		
R.1. Analizar el contenido del proyecto de ley de reforma a la Ley de Régimen Municipal y proponer recomendaciones a la Comisión de Descentralización del H. Congreso Nacional.	1.1 Estudiar el contenido del proyecto de ley unificando las propuestas realizado por la anterior Comisión de Descentralización del H. Congreso	Marzo 15 de 2003	Abril 01 de 2003	Equipo tarea	Los miembros de la Comisión de Descentralización del Congreso solicitan asistencia técnica sobre el contenido del proyecto de reforma de ley.
	1.2 Formular recomendaciones y propuestas sobre los grandes lineamientos y temas que se deberán incluir el proyecto de ley	Abril 01 de 2003	Abril 15 de 2003	Equipo tarea	Los miembros de la Comisión de Descentralización del Congreso solicitan asistencia técnica sobre el contenido del proyecto de reforma de ley.
R.2. Mapa de instituciones (actores) vinculadas con los contenidos del proyecto de ley que intervendrán	2.1 Validar con el Presidente de la Comisión de Descentralización del Congreso la necesidad de contar con un proyecto de ley concertado entre los actores	Abril 12 de 2003	Abril 12 de 2003	Equipo tarea	El Presidente de la Comisión de Descentralización del Congreso cree en los procesos de construcción de consensos.

RESULTADO	ACTIVIDADES	PLAZOS		RESPONSABLE	SUPUESTOS
		INICIO	FIN		
en el proceso de construcción de consensos	2.2 Definir instituciones que deben intervenir en el proceso.	Abril 12 de 2003	Abril 12 de 2003	Equipo tarea / Secretario de la Comisión de Descentralización del Congreso	Está claro cuáles son las instituciones que tienen relación con la ley.
	2.3 Validar el Mapa de Actores con los Miembros de la Comisión de Descentralización del Congreso	Abril 15 de 2003	Abril 15 de 2003	Miembros de la Comisión de Descentralización del Congreso Nacional	Los Miembros de la Comisión asisten a la sesión.
	2.4 . Apoyo a la conformación de una Comisión Mixta para el análisis del Proyecto de Reforma (Definir equipo tarea)	Abril 15 de 2003	Abril 22 de 2003	Equipo tarea / Miembros de la Comisión de Descentralización del Congreso Nacional	Los miembros de la Comisión de descentralización del Congreso Nacional apoyan el proceso de concertación interinstitucional.
R.3. Acuerdos entre actores claves sobre los temas críticos de contenido de reformas a la ley de régimen municipal.	3.1 Contratar del Mediador- facilitador.	Abril 25 de 2003	Abril 25 de 2003	Equipo tarea	El facilitador tiene disponibilidad de tiempo.
	3.2 Participar en talleres de discusión para construcción del anteproyecto de ley . Proceso pormenorizado de análisis de la Reforma a la Ley	Abril 28 de 2003	Mayo 30 de 2003	Delegados de instituciones participantes en el proceso / Equipo Tarea	Los delegados de las instituciones participan activamente en la construcción del anteproyecto de ley.
	3.3 Revisión del texto borrador con grupo de Alcaldes y Síndicos Municipales	Junio 02 de 2003	Junio 30 de 2003	Equipo Tarea	Los Alcaldes y Síndicos de los Municipios seleccionados disponen de tiempo y participan activamente en el análisis del anteproyecto de ley.
R.4. Proyecto del Texto de las Reformas a la Ley listo para el segundo debate del H. Congreso Nacional.	4.1 Preparar el texto borrador del proyecto de ley reformatoria a la ley de Régimen Municipal	Julio 01 de 2003	Julio 12 de 2003	Equipo Tarea	El anteproyecto de ley ha tenido aportes de contenido y forma dentro del proceso de construcción de consensos
	4.2 Analizar y validar el proyecto de Ley incluyendo los ajustes, con miembros de la Comisión de Descentralización del Congreso .	Julio 12 de 2003	Julio 26 de 2003	Miembros de Comisión de Descentralización de Congreso	Los Miembros de la Comisión asisten a la sesión.
	4.3 Hacer ajustes finales al proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal	Julio 26 de 2003	Agosto 08 de 2003	Equipo Tarea	El anteproyecto de Reforma fue validado por los miembros de la Comisión de Descentralización del Congreso Nacional.
R.5. Proyecto de informe de la Comisión para el segundo debate	5.1 Elaborar el proyecto de Informe para segundo Debate	Agosto 11 de 2003	Agosto 19 de 2003	Equipo Tarea	El anteproyecto de Reforma fue validado por los miembros de la Comisión de Descentralización del Congreso Nacional.

RESULTADO	ACTIVIDADES	PLAZOS		RESPONSABLE	SUPUESTOS
		INICIO	FIN		
segundo debate.	5.2 Analizar y validar el proyecto el Informe para segundo debate con miembros de la Comisión de Descentralización del Congreso .	Agosto 19 de 2003	Agosto 26 de 2003	Miembros de Comisión de Descentralización de Congreso	Los Miembros de la Comisión asisten a la sesión.
	5.3 Hacer ajustes finales al proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal	Agosto 26 de 2003	Septiembre 02 de 2003	Equipo Tarea	El Informe para Segundo Debate fue validado por los miembros de la Comisión de Descentralización del Congreso Nacional.
	5.4 Estructurar presentación para el Pleno de Congreso	Agosto 26 de 2003	Septiembre 02 de 2003	Equipo Tarea	El Informe para Segundo Debate fue validado por los miembros de la Comisión de Descentralización del Congreso Nacional.

Nota: La coordinación y motivación del equipo tarea fue permanentemente trabajada por el agente de cambio

3.4 Los Inicios y las primeras intervenciones:

Es importante destacar que en el caso de los dos proyectos de ley y ambos procesos de construcción de consensos surgieron como consecuencia de una necesidad institucional.

3.2.7 Ley de Administración de las Finanzas Públicas:

A principios del mes de marzo de 2003, es decir a los 45 días de haberse posesionado el nuevo gobierno del Ecuador, y por ende, el nuevo Ministro de Economía y Finanzas, fue convocada como parte de la cooperación internacional, a una reunión de trabajo con el Subsecretario General de Economía, (con rango de Viceministro) para identificar las posibles líneas de asistencia técnica en las que podía incursionar la Cooperación Técnica Alemana. Es importante señalar, que el entonces Subsecretario General de Economía, conocía muy bien el Ministerio, ya que había sido consultor de varios organismos internacionales, y además en el pasado, se había desempeñado como autoridad dentro del MEF.

Durante esa reunión se evidenció la necesidad que el MEF tenía para culminar la elaboración del proyecto de ley de administración de las finanzas públicas. Un primer anteproyecto de esa ley había sido elaborado por consultores del Proyecto de Modernización del Estado (MOSTA) del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM). Este anteproyecto fue entregado al MEF en el año 2000.

En vista de que el Subsecretario General de Economía conocía del proceso de construcción de consensos para la elaboración de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOETF) con la

asistencia técnica de la Cooperación Alemana en el año 2002, y en vista de la importancia que conlleva la elaboración de un proyecto de ley para la administración de las finanzas públicas del país, por el contenido de la misma, así como por la cantidad de actores que involucra, se solicitó a la GTZ, iniciar con la coordinación de dicho proceso de construcción de consensos.

Luego de la reunión inicial, se elaboró un proyecto que fue aprobado por el Subsecretario General de Economía, quien actuaría como contraparte directa y encabezando el proyecto al interior del MEF.

Se procedió a convocar a una reunión de trabajo inicial con todos los Subsecretarios del MEF. En esta reunión se les explicaría la metodología de trabajo y se les requeriría nombrar representantes técnicos para intervenir en el proceso. En vista de que el proyecto de ley trata cada uno de los subsistemas de finanzas, y de que uno de sus objetivos principales es vincular la inversión pública con el sistema de inversiones públicas, se acordó que al menos intervendrían dos funcionarios en representación de cada una de las subsecretarías vinculadas; esto es, las Subsecretarías de Presupuestos, Tesorería, Contabilidad Gubernamental, Crédito Público e Inversión Pública. Por lo menos un funcionario de cada Subsecretaría estaba familiarizado con procesos de construcción de consensos, ya que había participado en el proceso para la elaboración de la LORETF.

Los subsecretarios acordaron que trabajarían tres días a la semana a tiempo completo, y se limitó el tiempo de trabajo para que hasta mediados de julio estuviera listo un primer anteproyecto a ser validado por las autoridades. Adicionalmente, se solicitó que, con los funcionarios del Ministerio, definan las instituciones que debían intervenir en el proceso. Finalmente, se encargó la coordinación y facilitación de todo el proceso a la GTZ.

En conclusión, el proceso inició a partir de una demanda institucional y contaba con total apoyo por parte del Subsecretario General de Economía, quien encabezaría el proyecto al interior del Ministerio. **ANEXO 4**

3.2.8 Reforma a la Ley de Régimen Municipal:

La Comisión de Descentralización, Desconcentración y Régimen Seccional (CEPDRS) del Congreso Nacional fue posesionada en enero de 2002 y durará dos años en sus funciones. Tiene como responsabilidad tramitar los dos proyectos de ley de reforma a la Ley de Régimen Municipal que pasaron el primer debate en el Pleno del Congreso. Además, tiene una gran presión política de distintos sectores y partidos políticos que demandan la aprobación de la ley. A esto se suma la insistencia de los alcaldes, quienes demandan la urgente necesidad de reformar su marco legal sobretodo en lo relacionado a la tributación y a la autonomía seccional. Todas estas razones, sumadas al hecho de que la CEPDRS no cuenta con personal de planta calificado en esta temática, hicieron que la Comisión solicitara asistencia técnica a la

Cooperación Alemana con el objeto de sacar adelante una reforma de trascendencia para el mejor funcionamiento de los municipios del país.

A finales de febrero de 2003, fui convocada por el Presidente de la CEPDRS a una reunión de trabajo con los miembros de la Comisión para definir las posibles líneas de acción en que la Cooperación Alemana podía apoyar. Con base en las necesidades de la Comisión, se definió como urgente el trabajo sobre este proyecto de ley. La demanda de apoyo incluía dos aspectos: (1) asistencia técnica para realizar un análisis de los proyectos de ley en discusión y (2) facilitación de un proceso de concertación entre los actores claves relacionados con la temática de este proyecto de ley.

Cabe destacar que encabezado por el Presidente de la Comisión, quien se empoderó de la necesidad de construir "un proyecto técnicamente bueno y políticamente viable"¹⁸ todos los miembros de la Comisión apoyaron el proyecto desde sus inicios. GTZ presentó en días posteriores un proyecto que fue aprobado por unanimidad por los miembros de la Comisión. En dicho proyecto se definía un equipo de trabajo por parte de GTZ entre los que se incluían:

- Un experto legal
- Un experto en finanzas públicas y tributación
- Un facilitador / mediador

Se acordó que a este equipo de trabajo se unirían de forma permanente, mientras durara el proyecto, el Secretario de la Comisión y los asesores personales de los distintos diputados. De esta forma se conformó el equipo tarea que trabajaría en el proyecto.

El proyecto proponía un proceso de concertación y construcción de consensos con funcionarios e instituciones claves relacionadas con la temática de la ley. Esto tenía por objeto facilitar el análisis y discusión de los puntos críticos y, que cuando estuviera preparado un primer borrador producto del proceso de concertación, este fuera sometido al análisis de cinco municipios previamente seleccionados. Para esto último se mantendrían reuniones con los alcalde y síndicos municipales de dichos municipios para validar el contenido del proyecto de ley.

La Comisión solicitó además que el equipo tarea definiera las instituciones que deberían intervenir en el proceso. Es necesario anotar que la inclusión de otras entidades era crucial para el éxito del proyecto por cuanto existen varias áreas de conflicto entre municipalidades y consejos provinciales que serían topados por este proyecto de ley. Finalmente, la CEPDRS encargó la coordinación del mismo a GTZ.

¹⁸ Frase utilizada durante varias reuniones de trabajo por el Ing. Alfredo Serrano, Presidente de la CEPDRS del Congreso Nacional

CAPITULO IV

MARCO CONCEPTUAL - CONCEPTOS UTILIZADOS

4 MARCO CONCEPTUAL

4.1 Enfoque principal:

EL PC está fundamentado en el proceso de construcción de consensos a través de la participación funcional de los actores claves. Esto implica que tanto el método de negociación como el de participación juegan un papel predominante en el proceso de concertación.

En los procesos emprendidos para los dos proyectos de ley, se pone de manifiesto la necesidad de llegar a acuerdos en los contenidos de los proyectos de ley sobre la base de un denominador común mínimo ("algo con lo que todos podemos vivir"), y de una negociación fundamentada en intereses y no en posiciones. Esto significa, que se tratan tanto los intereses políticos de los distintos actores y se concilian las motivaciones técnicas con las políticas.

Uno de los principales puntos para cada uno de los procesos es la identificación de actores claves a nivel de instituciones que manejarán cada una de las leyes, para la conformación de los grupos tarea que intervienen en el proceso de construcción de consensos

4.2 Metodología

La construcción de consensos para la elaboración de un proyecto de ley requiere de un amplio análisis por parte de los actores para establecer puntos en común sobre los cuales se va concertando y construyendo el contenido. Esto se aplicó en los procesos para ambas leyes. En este sentido, la participación funcional de las instituciones constituye la base para estructurar los proyectos de ley en cada caso.

La metodología participativa es un proceso que involucra a los actores de manera activa en todas las fases de un proyecto. Con esto se facilita el trabajo democrático y sustentable. La metodología participativa se basa en un concepto de desarrollo que parte de valores como justicia, equidad, responsabilidad en la toma de decisiones, democracia y Sostenibilidad, entre otros.¹⁹

¹⁹ Grundmann, Gesa/ Stahl, Joaquim. Como la Sal en la Sopa, 2002, pg. 17-19

El método de negociación de beneficio mutuo se fundamenta en un proceso de comunicaciones de ida y vuelta que se instaura para alcanzar un acuerdo, en el que las partes tienen algunos intereses en común y otros intereses encontrados. En este sentido, la negociación en beneficio mutuo propone encarar un proceso a partir de intereses parcialmente encontrados para lograr beneficios mutuos, en lugar de negociar sobre las posiciones de las partes. Sugiere que en todo momento los "adversarios" deben procurar encontrar beneficios mutuos; y si acaso esto no fuera posible, recomienda abocarse a la tarea de establecer acuerdos sobre la base de parámetros equitativos, que sean independientes de las voluntades de uno u otro lado. De esta forma se plantea la posibilidad de alcanzar metas válidas.²⁰

En la construcción de los dos proyectos de ley, los procesos requirieron establecer una interrelación entre la teoría política, el contenido técnico, y el proceso legal de elaboración de una ley. Esta interrelación estuvo controlada y regulada con la negociación (ver gráfico siguiente).



4.3 Instrumentos y herramientas utilizados

Marco lógico: El PC partió de la elaboración del marco lógico para identificar:

- **Problema:** Situación negativa que se desea cambiar
- **Causas:** Factores que han conducido a esa situación negativa
- **Objetivo superior:** Situación que se quiere alcanzar en el mediano plazo o cambio de situación esperado por el grupo meta.
- **Objetivo del proyecto:** Situación específica que se pretende alcanzar con el proyecto o cambio de actitud del grupo meta.
- **Resultados:** Metas específicas cuya concreción permite alcanzar el objetivo del proyecto o productos o servicios del proyecto

²⁰ Fisher, Roger/ Ury, William/ Patten, Bruce. Si de acuerdo. Cómo negociar sin ceder 2001 (adaptación al español)

- **Actividades:** Acciones específicas orientadas a alcanzar los resultados (están relacionadas con las causas)
- **Supuestos:** Condiciones externas al proyecto que deben cumplirse para poder alcanzar el objetivo
- **Indicadores:** Señales que pueden medirse objetivamente para verificar el cumplimiento.

La lógica del proyecto se manifiesta a través de que el cumplimiento de las actividades permite alcanzar el resultado propuesto. El cumplimiento de los resultados lleva a lograr el objetivo del proyecto. El objetivo del proyecto se encuadra en el objetivo superior. Para que todo sea viable, se han identificado unos supuestos que constituyen las condiciones mínimas necesarias para el logro del objetivo.

En este sentido, los procesos de elaboración en ambas leyes implicaron abarcar dos aspectos:

- El contenido de la temática que es individual para cada proyecto de ley.
- El proceso de construcción de consensos que es común para los dos proyectos de ley.

Mapeo de actores: En ambos casos se partió de una identificación de actores claves. Tenemos dos tipos de actores: técnicos y políticos. Los actores técnicos eran los equipos de las instituciones, mientras que los políticos estaban representados por los asesores de los diputados y las autoridades institucionales.

Reuniones de trabajo: El proceso de concertación se basó en reuniones para la reflexión, aclaración y debate entre los actores para conciliar los intereses verticales (entre políticos y técnicos) y horizontales (entre políticos por un lado y entre técnicos por otro).

Mediación: En vista de que en ambos casos la metodología escogida es la participación funcional y la negociación de beneficio mutuo, otra herramienta del PC fue la de contar con un mediador especializado y con amplia experiencia en manejo de conflictos. La tarea de este mediador era moderar el proceso de construcción de consensos. Esta herramienta posibilita:

- Enriquecer técnicamente el proyecto de ley porque se potencia al máximo los conocimientos y experiencia técnica de cada uno de los profesionales que participan en representación de las instituciones claves para cada una de las leyes.
- Que el grupo de técnicos que interviene en el proceso se apropie del proyecto y se convierta en impulsador dentro de la institución que representa.
- Que se minimice el riesgo de cambios políticos en el contenido de las leyes en vista de que las instituciones claves, incluido el poder legislativo manejan un solo discurso.

- Que el proyecto de ley sea factible de aprobación, y por lo tanto su implementación sea sostenible.

La mediación trabajo sobre la base de una regla acordada por los actores claves: el denominador común mínimo. Esta regla probó ser extremadamente útil dentro del proceso y se expresaba a través de la pregunta “¿es algo con lo que puedo vivir?”. La presencia de este denominador común mínimo implicó que cada uno de los actores trabaje individualmente en la generación de su “MAN” (mejor alternativa de negociación) acerca del contenido del proyecto de ley.

Evidentemente, la elaboración de leyes de trascendencia para el país implica necesariamente que se puedan confrontar intereses entre distintas instituciones. Así se pone de manifiesto el manejo del poder. Todos quienes participaron en los procesos de construcción de consensos, actuaban representando a una institución, por lo que cada uno está movido por los intereses de su representada. Durante los procesos en ambas leyes, el MAN de los actores se puso en descubierto sobretudo en aquellos temas en donde se evidenció mayor dificultad. Al explicitarse el MAN de cada uno, existió mayor factibilidad de encontrar acuerdos que puedan satisfacer a todos. En este punto cabe destacar que, en aquellos artículos de los proyectos de ley en donde se encontró mayor dificultad, el hecho de poner sobre la mesa el MAN, permitió analizar detenidamente y entender por qué cada actor propone un límite de piso debajo del cual no es posible negociar. Esto generó un proceso de empatía entre los actores que posibilitó llegar a acuerdos que beneficien el proceso de construcción de consensos.

Además, se estableció como herramienta de trabajo los **talleres participativos**. Estos talleres, por consenso entre los actores, fueron auto convocados con la periodicidad necesaria para obtener los proyectos de ley en un tiempo prudencial.

Visualización: Para ambos proyectos de ley se utilizó la visualización como una herramienta de apoyo que permita registrar las concertaciones alcanzadas sobretudo en aquellos artículos en donde se generó mayor discusión. Asimismo, se utilizó esta herramienta para registrar los puntos pendientes de acuerdo.

Sistematización: Otro instrumento es la documentación sistemática de los talleres participativos y reuniones de trabajo. Este instrumento permite actualizar los avances que se obtienen en cada taller de trabajo y a la vez interrelacionar el articulado de cada ley ya concertado con los artículos que se analizan en los talleres y reuniones posteriores.

Finalmente, dentro de las herramientas utilizadas en el PC, también debe destacarse los **acercamientos políticos** con las autoridades de las instituciones claves para facilitar el seguimiento permanente del proceso.

Además, estos acercamientos permitían conseguir y mantener el apoyo político necesario para impulsar los proyectos de ley.

4.4 El asesoramiento

El coaching es una forma de asesoramiento que tiene como objeto partir de las preguntas del cliente y capacitarle para que aprenda a resolver sus problemas de forma autónoma. Pretende movilizar las potencialidades y capacidades de las personas, así como incrementar su autonomía y las competencias que posee. El coaching se centra en las preguntas y los problemas específicos del cliente. Éstos constituyen el punto de partida para el seguimiento, adaptando los métodos a la situación problemática.²¹

En esta línea, el coaching se convierte en una herramienta de mucha utilidad para la toma de decisiones con base al análisis detallado de la información y al asesoramiento recibido. Los proyectos de cambio son muy dinámicos y la planificación inicial generalmente se ve abocada a alteraciones imprevistas. Como agente de cambio, el coaching se convirtió en un valioso instrumento a lo largo de la ejecución del proyecto, principalmente a través de un sistema de "semáforos", según el cual se dio seguimiento al avance del PC, admitiendo algunos cambios de tipo político que determinaron un giro en la planificación inicial. Contando con el asesoramiento de mi coach, quien en todo momento me orientó para tomar mis propias decisiones, se aclararon varias preguntas y dudas, y pude continuar. Adicionalmente, el entrenamiento recibido a través del coaching ha sido muy útil en la generación del PC y de la presente Tesis.

²¹ Zimmermann, Arthur. Gestión de Cambio Organizacional Caminos y Herramientas, 2000. pg. 193

CAPITULO V.-

5 FASES DEL PROCESO: PROCESOS CONCERTADOS DE ACUERDOS POLÍTICOS PARTICIPATIVOS

En el presente capítulo se intenta describir las fases que se dieron desde la construcción de la propuesta. Además, se describe lo sucedido en cada uno de los proyectos de ley, tanto a nivel del proceso de concertación como en el análisis y recomendaciones de los contenidos para cada caso.

5.1 ¿Cómo se abordó el proceso para la elaboración del Proyecto del Ley de Administración de las Finanzas Públicas y qué elementos fueron incorporados?

El proyecto de cambio inicialmente fue concebido como la necesidad institucional del MEF de trabajar en un proyecto de ley que fuera concertado con los actores claves a través de un proceso de negociación para llegar a consensos sobre el manejo de las finanzas públicas en el país. El proyecto surge como consecuencia de la experiencia adquirida en la construcción de consensos para la LORETF²² que vivió el Ministerio en el año 2002. La decisión de emprender en el proceso la tomó el Subsecretario General de Economía, quien conoció de cerca el proceso anterior. Con su rango de Viceministro, consideró fundamental iniciar un proceso similar con la intervención de todas las subsecretarías del MEF y, además, de otras instituciones claves para el manejo de las finanzas.

Se creó el grupo tarea o Comisión Técnica con funcionarios de alto nivel de las distintas Subsecretarías del Ministerio. Se procedió a identificar los actores interinstitucionales que tenían relación con las finanzas públicas, de conformidad con el mapa que se presenta más adelante. Se iniciaron reuniones de trabajo con los distintos subsecretarios para explicarles el alcance del proyecto y se procedió a contratar al facilitador / mediador del proceso.

Si bien es cierto que el manejo de las finanzas públicas es un tema netamente técnico, la regulación de este manejo a través de un cuerpo legal, implica un aspecto altamente político por cuanto la ley debe ser aprobada en el Congreso Nacional. Por este motivo, dentro del proyecto siempre se contempló la necesidad de vincular lo técnico con lo político como parte fundamental del proceso. En este sentido una de las consideraciones para el desarrollo del proceso de construcción de consensos fue la de involucrar desde el inicio a los diputados, miembros de la Comisión Permanente de lo Tributario Fiscal y Bancario. Del mismo modo se mantuvieron reuniones de trabajo con el Director

²² Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, R.O. 589 de u de Junio de 2002

Ejecutivo de CONCOPE, con el Secretario de AME, con funcionarios del Banco Central, CONAM y ODEPLAN.

Se realizaron las primeras reuniones de trabajo de la Comisión Técnica (grupo tarea), sin incluir en este punto a los miembros de otras instituciones. En estas reuniones ya se trabajó con la intervención del facilitador, con quien se definió la metodología para el análisis de cada uno de los artículos del proyecto de ley, así como los mecanismos para llegar a consensos, los tiempos requeridos. Del mismo modo, se dio inicio a un análisis general de lo que debe incluir en su contenido un proyecto de ley de esta envergadura.

Luego de iniciado el proceso, repentinamente, el 4 de abril de 2003, se produce la renuncia del Subsecretario General de Economía, contraparte política clave para el PC, por ser el mentalizador e impulsor del proceso dentro del Ministerio. El Subsecretario General de Economía no fue reemplazado. Esto implicó tomar contacto inmediatamente con el Subsecretario General de Finanzas, quien por tener igualmente rango de Viceministro, era el llamado a coordinar un proyecto de esta naturaleza. Efectivamente, por delegación del Ministro de Economía, el Subsecretario General de Finanzas era el encargado de coordinar el proyecto.

A partir de ese momento se produjo un primer cambio en el proyecto. Esta modificación resultó determinante para la elaboración de la presente tesis. Luego de varias reuniones de trabajo sostenidas con el Subsecretario General de Finanzas, y a pesar de haber manifestado su acuerdo con el proyecto, el Viceministro consideró oportuno abrir el proceso en dos etapas:

- Un proceso interno dentro del Ministerio de Economía y Finanzas
- Un proceso abierto a otras instituciones

A criterio del Subsecretario General de Finanzas, al ser el MEF el rector de las finanzas públicas del país, es necesario que en primera instancia, esta institución genere una posición institucional que le permita negociar con el resto de instituciones relacionadas con el manejo de las finanzas públicas, sobretodo porque uno de los objetivos principales de esta ley es vincular el sistema de planificación con el sistema de presupuestos.

El riesgo de abrir el proceso en dos etapas radica fundamentalmente en el cambio que se produciría en la negociación. Al generar posiciones, es posible que el proceso de negociación degenera en una competencia de ganadores y perdedores. Si el MEF generaba una posición institucional, el resto de instituciones harían lo propio, y la concertación sería más complicada.

Las ventajas de mantener un proceso abierto con la participación de varias instituciones, involucrando desde un inicio a actores técnicos y políticos para basar la negociación en intereses y no en posiciones, fue explicada en varias oportunidades al Subsecretario General de Finanzas, quien insistió en abrir el proyecto en dos procesos.

El hecho de iniciar con un proceso al interior del Ministerio modificó la planificación inicial del proyecto de cambio. En primera instancia se duplicaron los tiempos programados, ya que se abrió un proceso previo con las mismas características del planificado en un principio.

5.1.1 Proceso interno del Ministerio de Economía y Finanzas

El objetivo del Subsecretario General de Finanzas fue involucrar directamente en el proyecto a todos los subsecretarios. Para ello se programaron una serie de reuniones de trabajo del staff superior del MEF.

Es importante destacar la ventaja comparativa que tiene la participación directa de los subsecretarios dentro del proceso. , Ellos son ellos quienes políticamente deben tomar decisiones técnicas como responsables y administradores directos de cada uno de los subsistemas de finanzas públicas.

Desafortunadamente, el principal problema que existe con la participación directa de los subsecretarios es el manejo del tiempo del que disponen para poder adentrarse y analizar el contenido del proyecto de ley. Dadas estas condiciones, lo óptimo sería que estuvieran directamente involucrados a nivel de generar las directrices de cada uno de los subsistemas y de la interrelación que debe existir entre estos.

Dando cumplimiento a lo dispuesto por el Subsecretario General de Finanzas, cada una de las siete subsecretarías debía preparar comentarios con respecto al proyecto de ley preparado por el Proyecto MOSTA a fin de dar inicio a las reuniones de trabajo para analizar contenidos. En estas Subsecretarías se incluyó la Jurídica porque era indispensable contar con criterios jurídicos en la elaboración del proyecto.

Cabe resaltar, que los miembros del grupo tarea fueron los encargados de preparar los respectivos comentarios. Esto implicó continuar con el trabajo de los contenidos, pero no en forma conjunta, sino más bien promoviendo el análisis de los contenidos al interior de sus respectivas dependencias.

Desde mayo de 2003, se han producido 8 reuniones de trabajo con la participación de los subsecretarios. Dentro de la metodología utilizada no se contempla la intervención de un facilitador, por lo que es el Subsecretario General de Finanzas quien conduce y modera las reuniones. Estaba previsto que estas reuniones se llevaran a cabo una vez por semana hasta concluir con el análisis. Se han cancelado aproximadamente entre 8 y 10 reuniones por falta de tiempo de las autoridades, lo que ha dificultado avanzar con el análisis del contenido.

Hasta principios de julio de 2003, los talleres de trabajo de los subsecretarios se suspendieron, sin haber concluido aún el análisis. Por esto, a finales de ese mes, se encargó a la Subsecretaría Jurídica recoger y procesar los comentarios y observaciones que cada subsecretaría tiene al proyecto de ley.

En esta metodología, cada subsecretaría comenta por escrito no únicamente del subsistema que maneja, sino el proyecto de ley en su conjunto. Esto ha complicado en gran medida el mandato de la Subsecretaría Jurídica, ya que no sólo que pueden duplicarse en las observaciones las funciones entre subsecretarías al interior del MEF, sino que también se evidencian posiciones contradictorias entre distintas subsecretarías en varios temas. Además, el problema más notorio es la falta de articulación entre los subsistemas de administración de las finanzas públicas.

En resumen, se han introducido varios elementos que modificaron la planificación inicial:

1. **Dos procesos:** el principal elemento incorporado en el proyecto fue abrir el proceso en dos, un proceso preliminar al interior del MEF y otro abierto con otras instituciones.
2. **Se trabaja sin el apoyo de un facilitador/ mediador:** otro elemento introducido en la planificación es un cambio de herramienta, ya no se considera la facilitación como herramienta de apoyo al proceso.
3. **Comentarios por escrito:** como consecuencia de la falta de tiempo de los subsecretarios para analizar el contenido del proyecto de ley, se suspendieron los talleres de trabajo. En la actualidad, cada subsecretaría emite sus comentarios por escrito a la Subsecretaría Jurídica para que los procese. Esto ha supuesto una dificultad en el proceso de comunicación interna del Ministerio, ya que no se analiza el contenido de cada subsistema con la visión integral de quienes manejan otros subsistemas, sino con la visión individual de cómo se debe manejar todos los subsistemas.
4. **Exclusión del poder legislativo en la elaboración del proyecto:** De la información entregada por autoridades del MEF, cuando el proceso se abra a otras instituciones, no se incluirá la parte clave del aspecto político: los diputados o sus asesores. Las autoridades consideran que no es conveniente trabajar en la parte previa a la aprobación de una ley con la participación conjunta entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Esta fue otro elemento importante considerado en la planificación inicial.

5.1.2 Proceso abierto a otras Instituciones:

Por lo explicado anteriormente, la incorporación de otras instituciones del Estado tanto a nivel técnico como político, no se ha producido aún. Hasta la elaboración de la presente tesis, continúa el proceso al interior del MEF, y no es posible proyectar su conclusión en el corto plazo. Esto impide determinar si se analizarán los contenidos con el aporte técnico y político de otras instituciones, y de ser así, cuando y en qué condiciones se dará.

Cabe resaltar que la Subsecretaría Jurídica del MEF, mediante informe dirigido al Ministro y entregado al Subsecretario General de Finanzas, consideró la necesidad de reestablecer un proceso abierto con la participación de otras instituciones porque su aplicación deberá realizarse por todas las instituciones del sector público y se trata de una ley de trascendencia para el país. **ANEXO 5**

5.1.3 ¿Cuál fue el ciclo previsto?

En la planificación inicial se consideró que el Proyecto de Ley de Administración de las Finanzas Públicas estaría listo para ser entregado al Ministro de Economía a finales del mes de Agosto de 2003. A esa fecha, a su vez el Ministro lo entregaría al Presidente de la República para proceder con el respectivo envío para su aprobación al Congreso Nacional.

Como parte del este proyecto de ley, se consideró desde un inicio, trabajar con actores técnicos y políticos, incluyendo los diputados o sus asesores para facilitar su aprobación en el Congreso.

El proyecto abarcaba aproximadamente tres meses de trabajo intenso en el análisis de contenidos, con dedicación de un 50% del tiempo efectivo de los funcionarios miembros de la Comisión Técnica Interinstitucional, esto es con delegados de cada una de las subsecretarías del MEF, con funcionarios del Banco Central, la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República ODEPLAN, funcionarios del CONAM y del Congreso Nacional.

Revisando la planificación inicial, puede establecerse que se han cumplido con casi todas las actividades previstas, lo que sucede es que estas actividades se han cumplido en un proceso cerrado al Ministerio, con el consecuente problema de tener que duplicar tiempos para lograr el proyecto de ley concertada.

En conclusión, el proceso de concertación abierto y participativo no se ha dado. Lo único avanzado por el MEF es el análisis del contenido del proyecto presentado en 1999 por el CONAM, a través del proyecto MOSTA. Este análisis ha contado únicamente con la participación de autoridades y funcionarios de esa Cartera de Estado.

5.1.4 Aspectos generales que se deben incluir en el contenido del proyecto de ley:

El segundo resultado de la matriz de planificación tiene que ver con proponer sugerencias sobre lineamientos que deberían ser parte del proyecto de ley. Para ese efecto, se procedió, con el apoyo de los miembros del grupo tarea, durante dos días de trabajo a plantear las recomendaciones:

- a) El contenido del proyecto de ley de administración de las finanzas públicas deberá estar acorde con el nuevo ordenamiento legal que se desprende de la LORETF.
- b) El proyecto de ley deberá reflejar en forma integral el nuevo concepto de administración de las finanzas públicas, por lo que se sugiere:
- El título de la ley no debería ser de Gestión Financiera sino de Administración Financiera y de Inversión Pública, ya que también se está regulando el sistema de Inversión Pública que no es parte del sistema de Administración Financiera.
 - Agrupar en el primer título el objeto, ámbito, dirección o rectoría y atribuciones del ministro, bajo el nombre de generalidades.
 - El segundo título debería tratar todo el sistema de inversión pública.
 - El tercer título podría tratar el sistema de administración financiera, que incluirá los subsistemas de: Determinación y Recaudación de ingresos públicos; Presupuestos; Tesorería; Crédito Público, y Contabilidad.
 - El cuarto título podría referirse a reformas, derogatorias y disposiciones finales.
 - Se debería incluir un título adicional referido a sanciones.

En lo relacionado a recomendaciones generales para cada uno de los subsistemas se sugiere:

c) Del sistema de inversión pública:

- Se sugiere precisar qué comprende el sistema: principios, normas, políticas, organización, entre otros, y cuales son sus interrelaciones con otros sistemas.
- Se debe establecer que la inversión pública no solo comprende lo que es la formación bruta de capital fijo, sino también el desarrollo del capital humano, el capital natural y el capital social.
- Es importante en este subsistema determinar la responsabilidad institucional en cada uno de los procesos que comprenden la inversión pública. En el caso de los estudios de preinversión esta responsabilidad es institucional.
- Se torna indispensable atar la planificación con el presupuesto, para lo cual la declaración de la prioridad del proyecto (consistencia con

las políticas de desarrollo económico), debería ser responsabilidad de la oficina encargada de la planificación nacional. Sin embargo, hay que hacer la excepción en el caso de los gobiernos seccionales, por lo que se sugiere el siguiente texto:

“Las instituciones del régimen seccional autónomo solicitarán a la oficina encargada de la planificación nacional la prioridad, exclusivamente para aquellos proyectos que opten por financiamiento del Gobierno Central que no provenga de las transferencias establecidas por ley a las entidades de régimen seccional autónomo. En los demás casos, los proyectos de éstas instituciones serán declarados prioritarios por la misma entidad, de acuerdo a los planes plurianuales seccionales”.

- En cuanto a la calificación de los proyectos, está debería ser una responsabilidad del MEF, de acuerdo a lo que establece la LORETF. No obstante, también se debe hacer la excepción para los gobiernos seccionales, para lo cual se sugiere:

“Las instituciones del régimen seccional autónomo solicitarán la calificación del proyecto al ministerio encargado de las finanzas públicas, exclusivamente para aquellos proyectos que opten por financiamiento del Gobierno Central que no provenga de las transferencias establecidas por ley a las entidades de régimen seccional autónomo. En los demás casos, los proyectos de éstas instituciones serán calificados por la misma entidad”.

- Luego de contar con la prioridad y la calificación, es necesario establecer prioridades anuales. También es necesario precisar las condiciones para que un proyecto de inversión sea incorporado en el presupuesto, para el caso de los gobiernos seccionales se sugiere:

“Las instituciones del régimen seccional autónomo y las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos determinarán las prioridades de ejecución anual de los proyectos de inversión que consten en sus planes estratégicos institucionales. Estas instituciones harán constar en sus planes operativos anuales y sus presupuestos los proyectos de inversión que cuenten con la declaración de prioridad, la calificación de viabilidad y con el financiamiento aprobado o requerimientos de financiamiento”.

- La elaboración del programa anual de inversiones debería ser sobre la base de los presupuestos aprobados, esto es totalmente

consistente con lo manifestado anteriormente respecto de que la prioridad anual es institucional.

- El seguimiento y evaluación de proyectos debería realizarse en primer lugar por la propia entidad, por el MEF y por la ODEPLAN.

d) Del sistema de administración financiera:

Se debe precisar qué comprende el sistema de administración financiera, esto es, principios, normas, organización, entre otros concernientes a la administración de los recursos públicos. Dentro del sistema se deberán incluir los siguientes subsistemas:

d.1. Subsistema de determinación y recaudación de ingresos públicos

Con respecto al subsistema de determinación y recaudación de ingresos, se sugiere que no se traten solamente los ingresos tributarios sino la totalidad de ingresos públicos. Al respecto se propone que se incorporen artículos relacionados con:

- **Subsistema de determinación y recaudación de ingresos.** Estará constituido por las normas, principios, métodos, instituciones, agentes de retención y contribuyentes relacionados con la determinación, recaudación, pago y depósito de los ingresos públicos.
- **De los ingresos públicos.** Los ingresos públicos comprenderán los ingresos tributarios y los no tributarios.

Los ingresos tributarios son producto de contribuciones obligatorias determinadas por acto legislativo de órgano competente y comprenden los impuestos, tasas y contribuciones especiales. Los no tributarios estarán constituidos por ingresos provenientes del patrimonio público, intereses, multas, venta de bienes o servicios, transferencias y donaciones.

- **Determinación y recaudación de impuestos.**- El subsistema se sustentará en los principios básicos de igualdad, proporcionalidad y generalidad, y establecerá mecanismos idóneos para racionalizar y optimizar la determinación y recaudación de impuestos para financiar las actividades del Estado.

En el ámbito de la administración del Gobierno Central, la aplicación de este subsistema se sujetará a la política tributaria aprobada por el Presidente de la República, y su administración se realizará por el Servicio de Rentas Internas (SRI) y la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE).

Para las entidades del Gobierno Seccional Autónomo, las funciones de determinación y recaudación serán responsabilidad del Alcalde y del Prefecto Provincial, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

- **Determinación y recaudación de otros ingresos.** En todas las instituciones públicas en que fuere necesaria la determinación y recaudación de ingresos distintos a los señalados, la responsabilidad de las funciones de determinación y recaudación, será de la máxima autoridad institucional.
- **Legislación sobre determinación y recaudación.-** El Código Tributario, las leyes, ordenanzas, reglamentos y cualquier otra disposición relativa a ingresos públicos, constituirán la base legal para el funcionamiento del subsistema de determinación y recaudación de ingresos.
- **Del sacrificio tributario.-** Si, de acuerdo con los procedimientos legales vigentes, se establecieren exenciones tributarias, amnistías, remisiones, subsidios, modificaciones en la base de cálculo o alícuotas, o cualquier tratamiento diferenciado a contribuyentes, que implicaren reducción de ingresos públicos o sacrificio tributario, se harán constar explícitamente en la correspondiente ley u ordenanza los beneficios económicos y sociales que como consecuencia de esa medida se espera alcanzar en un período determinado.

Si las autoridades competentes determinaren en los plazos previstos, que los beneficios obtenidos por la aplicación de las medidas señaladas en el inciso anterior, son menores que los costos, deberán inmediatamente tramitar la derogatoria de esa medida.

d.2.) Subsistema de Presupuestos

- Se sugiere incluir una norma respecto del cumplimiento de cada una de las fases del proceso presupuestario: programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación, para lograr una eficiente gestión de la administración pública.
- Por la importancia que tiene para este subsistema, se debe definir claramente lo que comprende el Presupuesto General del Estado, que de acuerdo al artículo 118 de la Constitución Política, éste presupuesto esta integrado por todas las instituciones del sector público excepto las instituciones financieras públicas, las empresas y las instituciones del régimen seccional autónomo.

- Con respecto a la programación presupuestaria, se sugiere precisar que todas las instituciones del sector público en la programación de sus presupuestos determinarán e identificarán los recursos necesarios para cumplir los planes operativos, a excepción de las entidades del régimen seccional autónomo, que dictarán sus propias políticas de ingresos y gastos.
- Con respecto a la formulación del presupuesto general del Estado, debería quedar claramente definido que el Ministro de Economía y Finanzas aprueba las proformas institucionales y luego las consolida para la presentación al Presidente de la República y luego al Congreso Nacional.
- En cuanto a la aprobación de los presupuestos, se debe indicar cual es el mecanismo para las instituciones del régimen seccional autónomo, para lo cual se propone:

"Los presupuestos de los Consejos Provinciales, los Municipios y las empresas y entidades creadas mediante acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos, se sujetarán a los límites de endeudamiento establecidos en el artículo 7 de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, y se formularán sobre la base de las políticas que dicten los respectivos Consejos Provinciales y Cantonales en armonía con los Planes Plurianuales y de Desarrollo. Estos presupuestos serán aprobados mediante Ordenanza, sin que se requiera dictamen previo de ninguna otra institución del Estado".

- En el caso de la ejecución presupuestaria hay que considerar lo que establece la ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal en los artículos 40 y 41, tanto para el Gobierno Central como para los Gobiernos seccionales.
- La norma referente al cierre del presupuesto, debe ser clara al indicar que los presupuestos se cerrarán el 31 de diciembre de cada año; después de esta fecha no se registrará ingresos, ni se contraerá compromisos ni obligaciones que afecten al presupuesto del ejercicio inmediato anterior. Los compromisos que al cierre del presupuesto no se hayan convertido en obligaciones exigibles se tendrán por anulados.
- Se debería incluir una prohibición adicional referida a que ninguna institución del sector público podrá utilizar recursos destinados a objetivos diferentes de la misión institucional, de acuerdo a lo establecido en su ley de creación.

d.3.) Subsistema de Tesorería

- Con respecto a la programación de caja es necesario establecer la obligatoriedad del Ministerio de Economía y Finanzas de elaborar esta programación en coordinación con las demás instituciones del Gobierno Central.
- Las demás instituciones deberían formular y ejecutar sus programas de caja institucionales, en concordancia con las normas técnicas que expedirá ese Ministerio.
- Con respecto al tratamiento de los ingresos preasignados se sugiere:

“Los ingresos con destino específico y las asignaciones por participaciones en beneficio de instituciones del sector público o privado, establecidos en leyes específicas, serán entregados por el ministerio a cargo de las finanzas públicas directamente a los beneficiarios finales de los fondos, mediante transferencia directa de fondos, de la cuenta corriente única del tesoro nacional a las cuentas corrientes institucionales de los respectivos beneficiarios”.

anismo de transferencia de fondos debe precisar que el Ministerio de Economía y Finanzas disponga al BCE, la autorización de transferencias directas de fondos, de la cuenta corriente única del tesoro nacional a las cuentas corrientes institucionales de las respectivas instituciones del sector público que se financien con recursos del presupuesto del Gobierno Central. La determinación de mecanismos específicos de transferencia de fondos debería ser parte de la normativa y no de la ley.

- En cuanto a la emisión y colocación de títulos valores de corto plazo, es importante regular esta emisión de tal forma que esta deuda de corto plazo no se transforme en una deuda de largo plazo.
- Se sugiere incluir como una prohibición adicional la siguiente:

“Los ingresos públicos no podrán financiar gastos predestinados específicos, ni podrán afectarse para financiar participaciones a favor de entidad o persona natural o jurídica alguna”.

d.4) Subsistema de Crédito Público

- Se debe aclarar el mecanismo de gestión y negociación de la deuda pública para todas las instituciones del sector público. Se propone:

“La gestión y negociación del crédito público del Gobierno Central será facultad privativa del ministerio a cargo de las finanzas públicas.

En el resto de entidades u organismos del sector público no financiero, la gestión y negociación del crédito público interno será responsabilidad directa de la máxima autoridad de la entidad u organismo, siempre y cuando el servicio de ese crédito se efectúe con ingresos de autogestión.

En todos los casos, la gestión del crédito público guardará conformidad con la política de endeudamiento del Gobierno y con los límites anuales aprobados por el Congreso Nacional”.

- Con respecto a la deuda pública externa se realiza la siguiente sugerencia, incorporando a las entidades del régimen seccional autónomo, a las empresas y a las instituciones financieras públicas.

“Las instituciones del sector público, previa a la contratación de deuda externa canalizarán la solicitud de crédito por el ministerio a cargo de las finanzas públicas, con toda la información referente al proyecto a ejecutar, así como la documentación requerida para el análisis e informes pertinentes.

Las instituciones del sector público, previa a la contratación de endeudamiento público externo, deben cumplir lo dispuesto en el Art. 10 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y contar además con el dictamen favorable del Directorio del Banco Central del Ecuador.

En el caso de las instituciones financieras públicas y las empresas públicas, éstas observarán los límites de endeudamiento que serán fijados anualmente por el ministerio a cargo de las finanzas públicas y el Banco Central del Ecuador.

En el caso de las demás instituciones del sector público que no forman parte del Gobierno Central, de las entidades del Régimen Seccional Autónomo ni de las instituciones mencionadas en el inciso anterior, se sujetarán a los límites de endeudamiento establecidos en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

La emisión de bonos o de otros títulos valores que se coloquen en los mercados financieros internacionales se considera endeudamiento externo y estará sujeta, al igual que los contratos de endeudamiento, a las disposiciones y al trámite previsto en esta Sección”.

- Con respecto a la deuda pública interna se realiza la siguiente sugerencia, incorporando a las entidades del régimen seccional autónomo, a las empresas y a las instituciones financieras públicas.

“Los créditos internos contratados por el gobierno central, los créditos internos de los gobiernos seccionales garantizados por el estado y la emisión de papeles fiduciarios que se colocarán en el mercado interno deberán cumplir los requisitos establecidos en el Art. 10 de la Ley Orgánica de Estabilización y Transparencia Fiscal. Estos créditos serán autorizados mediante decreto ejecutivo previos dictámenes favorables del ministerio a cargo de las finanzas públicas, del Procurador del Estado y del Directorio del Banco Central del Ecuador.

Los créditos internos contratados por las entidades del Régimen Seccional Autónomo, sin garantía del Estado, no originados por emisión de títulos valores, cumplirán los requisitos establecidos en el Art. 10 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

Las instituciones financieras públicas y las empresas públicas, además de cumplir los requisitos establecidos en el Art. 10 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, en lo que corresponda, observarán los límites de endeudamiento que serán fijados anualmente por el ministerio a cargo de las finanzas públicas y el Banco Central del Ecuador.

Las demás instituciones del sector público, además de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, observarán los límites d endeudamiento establecidos en el Art. 7 de la misma ley”

- En el caso de los créditos garantizados por el Estado, estos deberán regirse a lo establecido en el artículo 9 de la ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

d.5) Subsistema de Contabilidad Gubernamental

- En cuanto a la obligación de las instituciones del sector público se sugiere.

“Todo ente financiero será responsable de establecer, mantener y vigilar el debido funcionamiento del subsistema de contabilidad que administran, sobre cuya base preparará los respectivos estados financieros para consideración de las autoridades superiores de las instituciones y para su envío al ministerio a cargo de las finanzas públicas, en la forma y en los plazos que establecidos en el artículo 21 de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y en las normas técnicas”.

5.2 ¿Cómo se abordó el proceso para la elaboración del Proyecto de Reformas a la Ley de Régimen Municipal y qué elementos fueron incorporados?

Como se expuso en capítulos anteriores, y de igual forma que en la ley de administración de las finanzas públicas, el establecimiento de un proceso de concertación para elaborar la reforma a la ley de régimen municipal surgió

como una necesidad de la CEPDRS del Congreso del Ecuador. Al momento de iniciar el proyecto, la Comisión se encontraba con la enorme presión política de elaborar el informe para segundo debate y someter el proyecto de ley al Plenario para su aprobación.

La decisión de emprender un proceso de concertación fue del Presidente de la Comisión, quien tenía bajo su responsabilidad procesar y unificar los proyectos de reformas presentados por la Comisión de Descentralización anterior con el proyecto de iniciativa del ejecutivo y además acoger las observaciones presentadas por la AME, CONCOPE, el Cuerpo de Bomberos, el Consejo Nacional de Tránsito, entre otros; así como los intereses en temas específicos de la reforma a la ley, que habían sido presentados por distintos alcaldes del país.

Se conformó el equipo tarea integrado por el Secretario de la Comisión, dos asesores de diputados miembros de la comisión, un delegado de AME, y tres consultores de GTZ.

Una vez conformado el equipo tarea, se procedió a realizar un análisis del proyecto base preparado por la anterior Comisión, con el objeto de formular las recomendaciones que serán detalladas más adelante. Estas observaciones fueron entregadas a la CEPDRS, y se constituyeron en parte fundamental en el proceso de concertación y análisis de contenidos realizada por los actores claves.

Identificados los actores institucionales que debían intervenir en el proceso de concertación, se procedió a realizar los contactos e inmediatamente se contrató al facilitador / mediador e iniciaron los talleres de análisis de los contenidos del proyecto del ley con la participación activa de delegados de AME, CONCOPE, Comisión de Tránsito del Guayas, Consejo Nacional de Tránsito, Cuerpo de Bomberos y el equipo tarea.

Los talleres de trabajo se dieron durante tres semanas consecutivas, en donde los funcionarios delegados de distintas instituciones participaron durante seis horas diarias, tres días a la semana.

Concluido el análisis, el equipo tarea se encargó de redactar el primer borrador de proyecto que fue entregado a la Comisión de Descentralización en pleno. En tres sesiones de trabajo de la Comisión fueron conocidos los resultados, y con algunas observaciones y sugerencias de los diputados se procedió a la siguiente fase, que consistía en una serie de talleres con un grupo de alcaldes representativos del país y sus respectivos síndicos municipales, utilizando la misma metodología.

La Comisión de Descentralización del Congreso definió la participación de cinco alcaldes del país, provenientes de distintas regiones geográficas, que además representan a cinco partidos políticos distintos.

El Presidente de la Comisión de Descentralización tomó contacto con estos alcaldes y luego de explicarles los objetivos del proyecto, y el interés de la Comisión por obtener un proyecto de ley concertado entre quienes aplicarán dicha ley y por fortalecer tanto la descentralización y las autonomías municipales, los convocó a talleres de trabajo que, estratégicamente, se realizaron fuera de Quito.

En total en esta fase se realizaron seis talleres de trabajo. En los dos primeros estuvieron presentes el Presidente de la Comisión de Descentralización, los cinco Alcaldes, los cinco síndicos municipales y el equipo tarea. En estas primeras reuniones se dieron los lineamientos generales derivados principalmente de las recomendaciones presentadas por el equipo tarea. En los cuatro talleres restantes participaron únicamente los síndicos municipales y los miembros del equipo tarea. Dentro del proceso en todo momento se contó con la presencia del facilitador / mediador, lo que permitió en gran medida dinamizar el análisis de contenidos y llegar a concertar los mismos.

Concluida esta fase de talleres, el equipo tarea preparó un segundo borrador de proyecto de ley que nuevamente fue sometido al análisis de los miembros de la Comisión. En este segundo borrador se evidenciaron cambios de fondo con respecto a la propuesta inicial, sobretodo tratando de simplificar los temas de la reforma. En este sentido, el contenido se centró principalmente en la reforma tributaria municipal.

En tres sesiones de trabajo de la Comisión de Descentralización se analizaron los contenidos y principales cambios propuestos en las reuniones talleres con los alcaldes y síndicos municipales. El proyecto de reforma sufrió algunos ajustes realizados por los diputados. Luego, el equipo tarea procedió a redactar la versión final del proyecto de ley reformativa que fue conocido y validado por la Comisión de Descentralización en sesión del 5 de Agosto de 2003.

Paralelamente, el equipo tarea elaboró el proyecto de informe para segundo debate, que fue conocido y validado por los miembros de la Comisión en sesiones del 19 y 26 de Agosto de 2003.

El proyecto de Ley Reformativa a la Ley de Régimen Municipal entrará al Plenario para segundo debate durante la segunda quincena de Septiembre de 2003.

A la presente fecha, la Comisión de Descentralización del Congreso Nacional, ha mantenido reuniones de trabajo con todos los Jefes de Bloque de los distintos partidos políticos representados en el Congreso Nacional con el objeto de darles a conocer la forma en que se llevó a cabo el proceso, y conseguir el apoyo político requerido para aprobar la ley. Para el efecto, el equipo tarea preparó una presentación con los aspectos más relevantes de la reforma.

En resumen, las fases del proceso han sido:

1. Elaboración del proyecto para el proceso de análisis y concertación de los contenidos de la reforma a la ley de Régimen Municipal con la asistencia técnica de GTZ.
2. Negociación de la propuesta con la Comisión de Descentralización del Congreso Nacional.
3. Conformación del equipo tarea.
4. Análisis de los contenidos del anteproyecto elaborado por la Comisión de Descentralización del período anterior, y recomendaciones formuladas por el equipo tarea.
5. Talleres de análisis y concertación con actores institucionales claves.
6. Elaboración del primer borrador del anteproyecto de ley.
7. Revisión del primer borrador con los miembros de la Comisión.
8. Talleres de análisis y validación con Alcaldes y síndicos municipales seleccionados.
9. Elaboración del segundo borrador del anteproyecto de ley.
10. Revisión del segundo borrador con los miembros de la Comisión.
11. Elaboración del anteproyecto de ley reformativa.
12. Elaboración del proyecto de Informe para segundo debate.
13. Revisión y validación del anteproyecto de ley reformativa y del proyecto de Informe para segundo debate con miembros de la Comisión.
14. Elaboración de presentación para los diputados.

5.2.1 ¿Cuál fue el ciclo previsto?

Dentro de la planificación inicial se consideró que tanto el anteproyecto de ley reformativa como el informe para segundo debate estuvieran listos a finales del mes de Agosto de 2003

Se realizaron los talleres de concertación planificados inicialmente, tanto con actores de instituciones claves como con alcaldes y síndicos municipales.

Se trabajó intensamente dentro de los cuatro meses y medio previstos en la planificación inicial, y se han cumplido todos los plazos estipulados.

A pesar de que el borrador de proyecto inicialmente analizado ha tenido varios cambios en su forma y en contenidos de fondo, todas las fases de la planificación se cumplieron.

La participación del facilitador / mediador ha sido un factor determinante dentro la metodología utilizada para agilizar el proceso.

Debe destacarse la forma como se han involucrado que han tenido los miembros de la Comisión de Descentralización del Congreso, especialmente su Presidente y el Secretario; este último, parte del equipo tarea.

A la presente fecha, la Comisión de Descentralización del Congreso cuenta con el proyecto de ley reformativa, así como con el Informe necesario para dar trámite al segundo debate.

Al momento actual se están realizando las presentaciones y contactos políticos necesarios por parte de los diputados para conseguir la aprobación de la ley en segundo y definitivo debate.

En conclusión, el proceso de concertación abierto y participativo con actores de instituciones claves se cumplió a cabalidad y en los plazos previstos.

5.2.2 Observaciones y recomendaciones generales a ser considerados en el análisis del proyecto de ley reformativa:

El primer resultado de la matriz de planificación tiene que ver con la formulación de recomendaciones y observaciones al la propuesta de proyecto de ley reformativa de la Comisión de Descentralización del anterior período. Para este resultado, los consultores de GTZ, parte del equipo tarea, luego de analizar la propuesta recomendaron algunos temas que a continuación se detallan:

- a. La tipología de Municipios propuesta en el proyecto, (metropolitanos, locales y distritales) podría contradecir lo estipulado en la Ley de Descentralización y Participación Social, ya que esta clasificación jerarquiza a los municipios en municipios de primera, segunda y tercera categoría. Además la tipología propuesta se contradice con los requisitos propuestos en el mismo proyecto para la creación de municipios. Esta clasificación únicamente sirve para determinar el número de concejales con los que debe contar según sea su clasificación, por lo que sería recomendable eliminarla porque no introduce cambios importantes para la gestión municipal.

- b. A lo largo del proyecto se manejan indiscriminadamente los términos de municipio y municipalidad sin reparar en sus diferencias conceptuales: municipio es territorio; municipalidad es institución.
- c. El término de mancomunidad se incorpora en el proyecto de ley, sin que quede claro de que se trata esta figura jurídica (la gestión conjunta de una obra, servicio u actividad, de dos o más municipios circunvecinos). En el proyecto se confunde con otras formas de cooperación intermunicipal: la gremial y la societaria.
- d. En la propuesta se incorpora una norma sobre el tema de planificación, desconociendo la dinámica de estos procesos y sometiéndolos a la decisión final de Concejo cantonal, instancia que deberá aprobar o rechazar los planes; incurre en un contrasentido con la práctica de la participación y sus instancias como las asambleas o los parlamentos cantonales, sobre lo cual se recomienda legislar.

Además, con respecto a la participación ciudadana, existen en la actualidad muchos y variados ejemplos en el país sobre la participación, sus roles y la institucionalidad. No faltan esas estructuras que crecen y se contraponen a la autoridad municipal, convirtiéndose en instancias paralelas precisamente por falta de regulación. Es recomendable legislar para precisamente aclarar los roles y alcances de la participación, para impulsar el control social, la cogestión y la autogestión.

- e. Es recomendable aprovechar la reforma para “encadenar” procesos, sobre la base de las responsabilidades de los otros niveles de gobierno autónomo como son las Juntas Parroquiales y los Consejos Provinciales.

Un tema bastante delicado es el de las relaciones entre niveles de gobierno autónomo y otras instituciones públicas. Con el advenimiento de las Juntas Parroquiales Rurales como nivel de gobierno autónomo se incrementa el riesgo de la superposición y duplicidad de atribuciones y funciones entre los niveles de gobierno, incluyendo a los Organismos de Desarrollo Regional, por lo que este tema debería ser abordado en el proyecto de ley.

- f. El Alcalde, si bien preside el cabildo (concejo), no es su representante legal, ya que éste se trata de un órgano del gobierno municipal, sin personalidad jurídica. El alcalde es el representante legal de la institución, de la Municipalidad.
- g. Con relación al tema de tributos que recoge la propuesta, es recomendable concertar con el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, CONCOPE, ya que se evidencian discrepancias en relación con la participación o no de los consejos provinciales en el impuesto predial rural.

- h. La propuesta no toca el tema de las tasas y contribuciones de mejoras que deben armonizarse con la norma constitucional (Art. 228, inciso segundo): Se recomienda aprovechar la reforma para marcar las diferencias entre tasas y precios, lo cual abriría otro escenario sobre todo si se piensa en impulsar la gestión delegada de los servicios.
- i. Con relación al tema de servicios, en la propuesta no se recoge el esquema de la constitución: las opciones de prestación son directa e indirecta (o delegada); en esta última caben todas las formas reconocidas por la ley de modernización y la propia carta fundamental. Por el contrario, en la propuesta se insiste en el esquema de la participación de terceros y la concesión, lo cual es limitante en las opciones posibles.
- j. Dado que está aprobada la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, se recomienda profundizar en el tema de la responsabilidad fiscal a nivel municipal, ya que en la propuesta, ésta se trata sólo de manera indirecta.
- k. Debe además incluirse en la ley, procedimientos claros y ágiles para que los Municipios puedan actuar en materia de contrataciones pública, ya que en la actual ley existe mucha ambigüedad sobre los procedimientos especiales en esta materia.
- l. El tema del servicio administrativo municipal debería abordarse consagrando el sistema de carrera administrativa municipal, lo cual permitiría una homogenización en el tema de remuneraciones, de clasificación de puestos, el régimen de contratación, el ingreso con base a méritos, etc.
- m. El tema del asociativismo municipal, también debería ser revisado, sobre todo en lo que tiene que ver con la estructura de la AME, que para atender con mayor eficiencia deberá poner en práctica la desconcentración y dar operatividad a los directorios regionales.
- n. El proyecto en debate en la Comisión debe ser sometido a una revisión de redacción, sintaxis y concordancia con otros cuerpos legales como la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ley de Descentralización y participación Social, entre otras.
- o. Por último, sería recomendable, en la medida de la viabilidad política, reformular el proyecto de manera integral para dar vida a una nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal. En este escenario podrían converger opciones como la de insistir en una nueva Ley Orgánica de Régimen Seccional Autónomo (que trate al menos los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales), o trabajar en paralelo en la nueva Ley Orgánica

de Régimen Provincial propiciando los respectivos procesos de concertación principalmente entre AME y CONCOPE para el análisis de ambos cuerpos legales.

5.3 Mi rol como agente de cambio

Definitivamente el hecho de trabajar para la cooperación internacional ha facilitado el poder emprender un proyecto de cambio "un poco descabellado", a criterio de muchos. El haber podido impulsar el proceso de concertación para el proyecto de la que ahora es la LORETF, fue lo que inicialmente me motivo para promover este nuevo proceso. La experiencia adquirida me había demostrado - que es posible sentar en una mesa a funcionarios con visiones y percepciones diametralmente opuestas- para negociar el contenido de un cuerpo legal sin entramparse en posiciones intransigentes.

Mi rol como agente de cambio ha tenido muchos aspectos comunes en ambos proyectos de ley. Así mismo, ha experimentado una evolución y varias facetas desde que inició el proceso. Uno de los aspectos fundamentales en mi PC, ha sido justamente el de ir modificando y cambiando mi rol en función de las circunstancias que se presentaron en los dos procesos de concertación para los proyectos de ley. En todo momento podría establecerse como denominador común, la coordinación de los dos proyectos. Dentro de este aspecto podría resaltarse la coordinación de los equipos tarea, la coordinación con los facilitadores / mediadores, así como los contactos a nivel político para conseguir el apoyo para emprender en el proyecto de cambio. Del mismo modo, parte de mi rol, ha constituido el hecho de flexibilizar los tiempos y la metodología siempre considerando el objetivo del proyecto de cambio así como de los proyectos de ley.

Conseguir apoyo político para emprender con procesos de concertación, en los que muy pocos creen en Ecuador, ha sido bastante difícil. Esto ha implicado innumerables reuniones de trabajo con autoridades de distintas instituciones, sobretodo para explicarles el concepto, las implicaciones y las ventajas que tiene elaborar un cuerpo legal con la participación directa de los involucrados en la implementación de dicho cuerpo legal, así como de quienes la responsabilidad de aprobarlo.

Si bien es cierto, mi proyecto de cambio surgió como una necesidad institucional, que fue entendida por las autoridades responsables en cada caso de los proyectos de ley, en el camino, surgieron varios imprevistos que fueron modificando no sólo el proyecto de cambio, sino también mi rol dentro del proceso.

En el caso del Proyecto de ley de administración de las finanzas públicas, a pesar de contar con el apoyo inicial del Subsecretario General de Economía, y con todo el soporte técnico del equipo tarea, el proceso de concertación se

abrió en dos procesos, como lo explicara anteriormente. Este hecho incidió directamente, en mi rol como agente de cambio.

Al inicio, luego de la renuncia de la contraparte política del proyecto, mi rol fue el de informante y facilitadora del proceso de concertación con las nuevas autoridades, de otro lado, fue necesario identificar a posibles aliados dentro del staff superior del Ministerio para conseguir su apoyo.

En un determinado momento, a pesar de que se suspendieron las reuniones de la "comisión técnica", era necesario motivar a los funcionarios para que continuaran trabajando al interior de sus respectivas Subsecretarías, aún sin un proceso participativo. Consciente de que las reuniones del Staff superior del Ministerio se llevaban a cabo para analizar el proyecto de ley, y sobretodo consciente de la limitación de tiempo que tendrían las autoridades para adentrarse en los contenidos, se dio un proceso de sensibilización y motivación con quienes ya habían trabajado en el equipo, para que fueran ellos quienes continuaran haciendo el trabajo al interior de sus dependencias.

Llegado un punto, y luego de varias reuniones de trabajo con la contraparte oficial para el proyecto de ley de administración de finanzas públicas al interior del MEF, fue necesario retirarme del proyecto, ya que llegó un punto en el que parecería como si la posibilidad de manejar un proyecto de ley producto de un proceso de concertación entre actores claves, fuera un favor personal, y no hubiera surgido de la solicitud de asistencia técnica como consecuencia de una necesidad institucional.

Mi rol desde ese momento, ha sido el de dar seguimiento desde fuera para conocer el estado de avance que ha tenido el proceso interno de análisis de contenidos por parte de las autoridades del MEF.

De otro lado, mi rol como agente de cambio dentro del proceso de concertación para la ley reformativa a la ley de régimen municipal, principalmente ha estado enfocado no sólo a la coordinación del proceso en sí mismo, sino al mantener informados y asesorados a los miembros de la Comisión de Descentralización de Congreso Nacional de la evolución y dinámica del proceso de concertación, lo que ha implicado un enorme esfuerzo en relación a los tiempos requeridos para tal efecto.

Además, dentro del proceso de concertación de la ley régimen municipal, se han realizado varios contactos para conseguir apoyo al proceso.

5.4 Cuál ha sido la experiencia términos de:

5.4.1 Actores:

En un proyecto de cambio en donde existe un componente político tan importante, los actores juegan un rol fundamental. Dentro del PC quedó evidenciado que en la elaboración de una normativa jurídica existen varios

tipos de actores con diversos niveles de influencia sobre las decisiones técnicas que se toman con una visión política.

- a. **Actores Políticos:** en la elaboración de un marco legal, son aquellos que tienen el rol de aprobarlo, haciendo las modificaciones que consideren necesarias con conocimiento técnico o no de la materia que esta trata. Este es el caso de los diputados del Congreso Nacional, quienes en última instancia tiene la decisión, y pueden tomarla con base a criterios técnicos, legales, partidistas o a intereses de un sector determinado. En esta categoría también están incluidos los alcaldes.
- b. **Actores Técnicos:** dentro la elaboración de una normativa legal son aquellos que conocen de la materia de que trata el proyecto de ley. El criterio técnico puede estar relacionado con el aspecto legal, o con la temática del contenido. En el proyecto de cambio, los actores técnicos están representados por los funcionarios técnicos del Ministerio de Economía, los técnicos de la Oficina de Planificación, técnicos de Consejo Nacional de Modernización del Estado, técnicos de la AME, del CONCOPE, síndicos municipales, técnicos del Consejo Nacional de Tránsito y otros.

De la experiencia en los procesos emprendidos, son los actores técnicos quienes en un proceso de negociación o de conflicto, pueden pasar más fácilmente de negociar por posiciones a negociar por intereses, por lo que hay mayores posibilidades de llegar a concertar a este nivel.

- c. **Actores Técnico Políticos:** dentro de proceso de elaboración de un proyecto de ley, podrían definirse como aquellos que ocupan puestos de responsabilidad técnica, pero deben tomar decisiones con carácter político. En esta categoría pueden incluirse las autoridades ministeriales, los miembros de la Comisión de Descentralización del Congreso, las autoridades de todas las instituciones claves involucradas en los procesos.

5.4.2 El Proceso:

Involucrarse en procesos de concertación para definir temas de trascendencia nacional implica un nivel de responsabilidad y comprometimiento que no debe ser fácil de manejar, sobretodo si se considera que la negociación implica de alguna manera un proceso de empatía para lograr entender lo que piensa el otro²³.

No muchas personas han participado ni conocen las ventajas de emprender un proceso de concertación abierto con la participación de los actores claves, es por ello que gran parte del tiempo en el cual se realizó el PC fue dedicado a

²³ Si de acuerdo, Cómo negociar sin Ceder, Roger Fisher, William Ury , Bruce Patton.

mantener permanentes reuniones de trabajo con autoridades para explicar el proceso.

➤ **Por qué un Proceso de Concertación?**

Si partimos del hecho de que de conformidad con la Constitución Política del Ecuador, las leyes relacionadas con materia económica²⁴ deben ser enviadas por el ejecutivo. Que dentro del poder ejecutivo existen varias instituciones que manejan temas relacionados con finanzas públicas, que cada una de estas instituciones maneja sus propios intereses, y que en la mayoría de los casos no existe coordinación entre ellas. Que la forma tradicional en que se elaboran las leyes en el país, los proyectos nacen “detrás de un escritorio”, sin la participación de quienes implementarán dichas leyes; si se considera que 100 legisladores tienen bajo su responsabilidad la aprobación de las leyes en Ecuador, la pregunta sería: ***Por qué no establecer un proceso de concertación?*** En realidad, con procesos de concertación hay poco que perder y podría haber mucho que ganar en función del país. En este sentido, probablemente una de las principales ventajas sería evitar que las leyes aprobadas tengan la suerte de prueba de ensayo-error que tradicionalmente se ha aplicado en el país, y por ende existan tantas reformas tipo “parche”, ya que una vez aprobadas por el Congreso, hay muchos vacíos en su implementación, y por esto se presentan tantas reformas.

La integración del aspecto técnico con el aspecto político dentro de la fase previa a la aprobación de una ley, utilizando como herramienta la participación de los actores involucrados y como instrumento fundamental la negociación posibilita darle mayor coherencia e integralidad al cuerpo legal.

Analizando la experiencia presentada en los dos procesos de concertación emprendidos, se puede afirmar en primer término que arrancar con este tipo de procesos siempre dependen de la decisión política que tome la autoridad responsable de la temática, de cuanto ésta autoridad conozca y crea en los procesos de concertación, y de la voluntad política para respetar los consensos.

En ambos casos, el proceso arrancó con la elaboración de una propuesta que fue negociada y aprobada por la autoridad responsable del manejo de la temática. Los dos procesos arrancaron con total apoyo político, pero en uno de ellos, al producirse un cambio de autoridad, el proceso se detuvo y se abrió en dos procesos, incorporando a la planificación inicial un proceso previo interno del Ministerio de Economía, que aún no concluye. Esto implicó detener el proyecto y por lo tanto hasta el cierre del PC no se obtuvieron los resultados previstos.

²⁴ Art. 147 de la Constitución Política del Estado

En relación al otro proceso, la experiencia ha girado alrededor de un total apoyo político lo que ha permitido cumplir con la planificación prevista al inicio del proyecto.

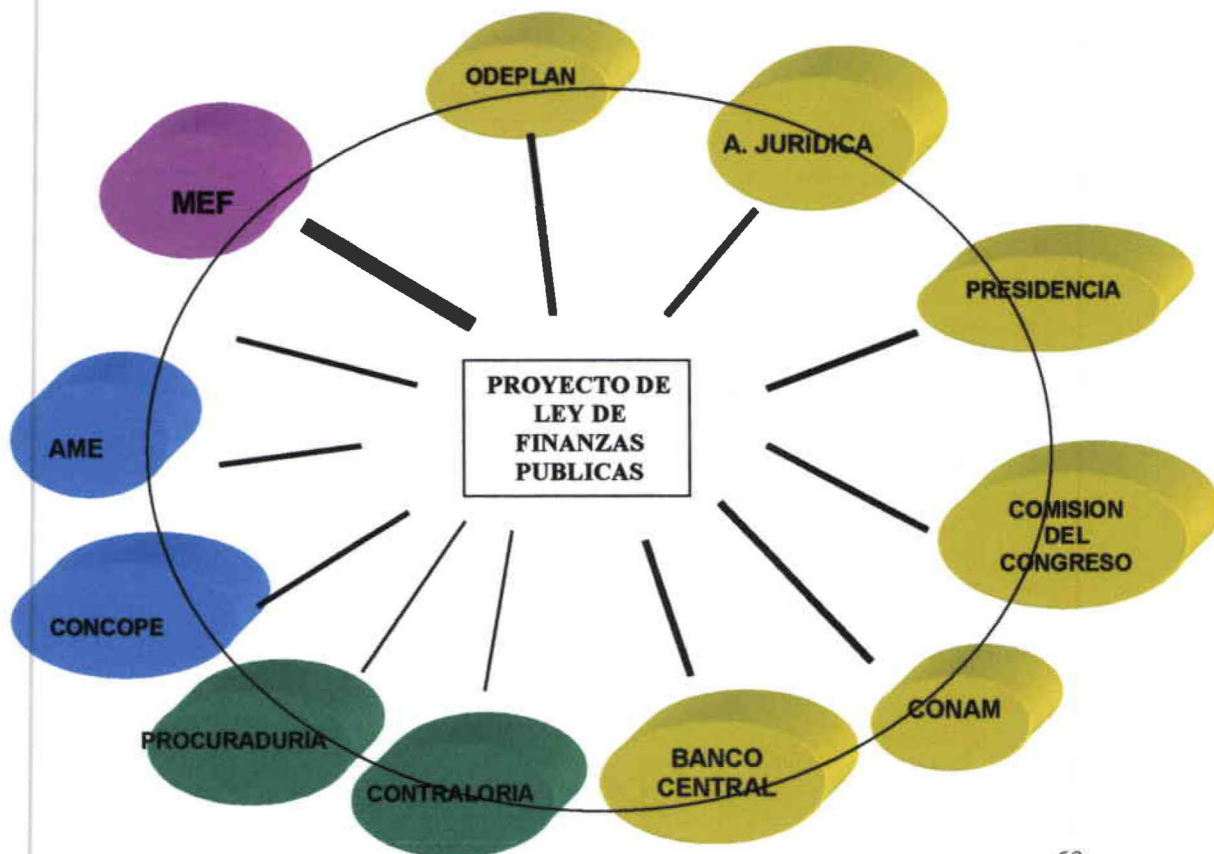
5.4.3 Cumplimiento de resultados

Si se considera que el proyecto de cambio trata sobre procesos concertados de acuerdos políticos participativos, que dentro del proyecto de cambio se ha trabajado en procesos de concertación para dos leyes distintas, y si se analiza la matriz de resultados de ambos procesos, se puede evidenciar que los resultados esperados en ambos procesos son muy similares. Por tal motivo, en este punto se pretende analizar el cumplimiento de resultados en cada uno de los procesos de conformidad con la planificación inicial, para en un capítulo posterior proceder a comparar los procesos y el cumplimiento de dichos resultados.

5.4.3.1 Proceso de concertación para el Proyecto de Ley de Administración de las Finanzas Públicas:

Resultado 1: *Mapa de instituciones (actores) vinculadas con los contenidos del proyecto de ley que intervendrán en el proceso de construcción de consensos:* Este resultado se cumplió con el apoyo del Subsecretario General de Economía, los Subsecretarios involucrados en la temática y los funcionarios miembros del equipo tarea, de conformidad con el siguiente gráfico:

MAPA DE ACTORES



Resultado 2: *Proponer recomendaciones sobre líneas de contenido para el proyecto de ley de administración de finanzas públicas:* Este resultado se cumplió con el apoyo del equipo tarea como se desprende del punto 5.1.4.

Resultado 3: *Conformación de la comisión técnica con todas las subsecretarías del MEF e instituciones vinculadas al proceso:* Este resultado no se cumplió, ya que si bien es cierto se llegó a conformar el equipo tarea con la participación de funcionarios de Subsecretarías del Ministerio de Economía y Finanzas, no se integró a funcionarios de las instituciones consideradas claves para el proceso de concertación.

Resultado 4: *Acuerdos entre actores claves sobre los temas críticos de contenido del proyecto de ley de administración de finanzas públicas:* Dentro de este resultado estaba la base y el fundamento del proceso de concertación ya que implicaba abrir el proceso para involucrar a actores claves en el manejo de las finanzas públicas del país para poder llegar a concertar sobre conceptos de la administración financiera, y la importancia de vincular los subsistemas de finanzas públicas, especialmente el de presupuestos con el sistema de planificación. El resultado no se cumplió.

Resultado 5: *Proyecto de Ley aprobado por parte de autoridades del Instituciones claves:* Como consecuencia del incumplimiento del resultado 4, este resultado tampoco se cumplió, ya que no se ha incluido hasta la presente fecha a ninguna de las instituciones claves en el proceso.

Resultado 6: *Sistematización del Proyecto de Ley:* No se cumplió el resultado ya que no existió un proceso de concertación con actores claves. El proceso interno del Ministerio deberá ser sistematizado por la Subsecretaría General Jurídica de esa Cartera de Estado.

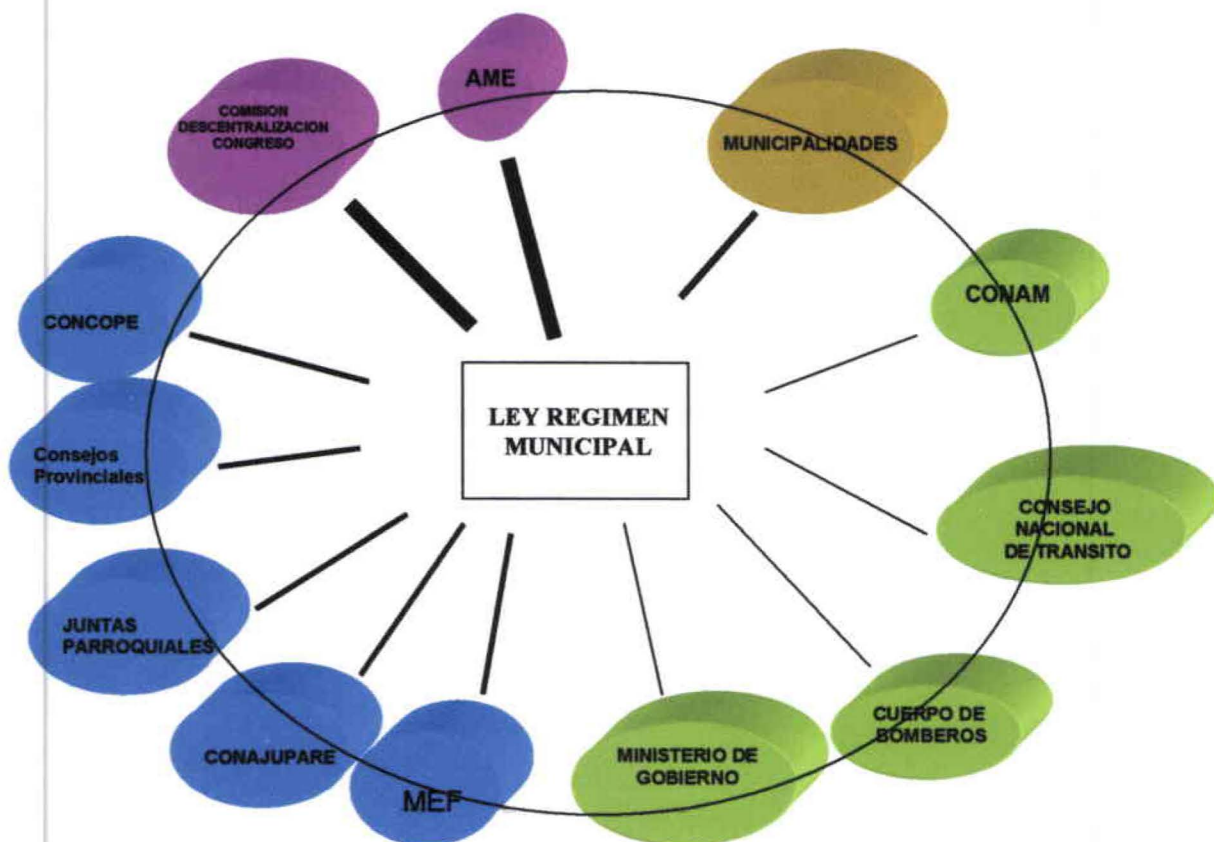
5.4.3.2. Proceso de concertación para el Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal:

Resultado 1: *Analizar el contenido del proyecto de ley de reforma a la Ley de Régimen Municipal y proponer recomendaciones a la Comisión de Descentralización del H. Congreso Nacional:* Se cumplió con la asistencia técnica de consultores de GTZ, de conformidad con lo que establece el punto 5.2.2.

Resultado 2: *Mapa de instituciones (actores) vinculadas con los contenidos del proyecto de ley que intervendrán en el proceso de construcción de consensos:* A través del trabajo de equipo

tarea, y con la validación de los miembros de la Comisión de Descentralización se cumplió este resultado como se desprende del gráfico a continuación:

MAPA DE ACTORES



Resultado 3: *Acuerdos entre actores claves sobre los temas críticos de contenido de reformas a la ley de régimen municipal:* Se realizó nueve días en talleres de trabajo con actores de instituciones claves en el proceso, además, durante seis días se trabajó con Alcaldes y síndicos de Municipios seleccionados. En las diferentes fases se realizaron reuniones de trabajo con los miembros de la Comisión para analizar y validar los el trabajo efectuado en los talleres. El resultado tres se cumplió.

Resultado 4: *Proyecto del Texto de las Reformas a la Ley listo para el segundo debate del H. Congreso Nacional:* Al cierre del

PC, la Comisión de Descentralización del Congreso cuenta con el texto revisado del Proyecto de Ley Reformatoria a la ley de Régimen Municipal. **ANEXO 6**

Resultado 5: Proyecto de informe de la Comisión para el segundo debate: La Comisión de descentralización del Congreso cuenta con el Informe para segundo debate del proyecto de ley, mismo que fue aprobados en sesiones del 19 y 26 de Agosto de 2003.

5.4.4 Factores de Éxito y Obstáculos

Haciendo un análisis del Proyecto de cambio y de los procesos emprendidos puede establecerse como un factor de éxito común el nivel de compromiso, la voluntad de trabajo y el empoderamiento del proceso por parte del los equipos tarea.

Otro factor de éxito es la voluntad decisión y apoyo político con que arrancaron los dos procesos, sin embargo esta voluntad política se convirtió en el principal obstáculo en uno de los procesos, cuando al producirse un cambio de autoridades, se cambió la metodología de trabajo, y esto impidió conseguir el objetivo propuesto.

5.4.5 Cumplimiento de la hipótesis

Para hacer una evaluación del cumplimiento o no de las hipótesis es necesario analizarlas en el contexto de cada uno de los procesos trabajados, así se desprende que:

- 1. La decisión política de la persona responsable de una materia técnica, es lo que posibilita o impide llegar a concertar con actores claves en un proceso.**

La primera hipótesis se cumplió en los dos procesos de concertación, de esto se desprende el hecho de que uno de los procesos concluyó íntegramente con la planificación inicial, y el otro se detuvo en el camino como consecuencia de una decisión política.

- 2. Los proyectos de ley que son realizados con procesos de concertación y negociación entre los actores claves tienen menor riesgo de ser modificados e sus contenido en los debates del Congreso previa su aprobación.**

Esta hipótesis no ha podido ser comprobada en el caso del proyecto de ley de administración de las finanzas públicas por que no se ha realizado aún un proceso de concertación y negociación entre actores claves.

En el caso del proyecto de ley reformativa a la ley de Régimen Municipal, se han realizado todas las actividades previstas, inclusive, al cierre del PC, los miembros de la Comisión de Descentralización del Congreso realizaban

presentaciones del proceso y mantenían reuniones de trabajo con los jefes de distintos bloques para conseguir apoyo para la aprobación de la ley. La hipótesis no se ha podido comprobar por falta de tiempo, ya que el segundo debate del proyecto de ley reformativa a la ley de Régimen Municipal está previsto realizarse en la segunda quincena de septiembre de 2003.

3. Los procesos de concertación posibilitan un acercamiento entre lo técnico y lo político.

Un proceso de concertación implica el trabajo conjunto de técnicos y políticos para lograr un objetivo común, obtener un proyecto de ley que sea técnicamente coherente, en donde los actores claves llegan a ponerse de acuerdo en conceptos, lineamientos y contenidos técnicos, y donde a través de la negociación los técnicos adquieren un mayor entendimiento de las condiciones, contexto e implicaciones políticas. A su vez, los políticos adquieren un mayor conocimiento del ámbito técnico.

La realidad es que ningún cuerpo legal puede elaborarse únicamente contando con el aspecto técnico, ya que su aprobación se da desde una visión netamente política, por lo que esta hipótesis fue comprobada en el caso del proyecto de ley reformativa a la ley de Régimen Municipal ya que el trabajo conjunto entre técnicos y políticos no sólo implicó sentarse en talleres a negociar intereses, sino un verdadero entendimiento de las dos visiones y de las dos perspectivas. Es así como los talleres de concertación posibilitaron un verdadero acercamiento entre el lado técnico y el aspecto político.

En el caso del proceso de concertación para el proyecto de ley de administración de las finanzas públicas no pudo comprobarse totalmente esta hipótesis ya que al inicio del proceso se trabajó en esta línea, el proceso de concertación entre actores clave fue interrumpido.

4. Es posible obtener un proyecto de ley con buen contenido técnico concertando previamente el aspecto político

En el proceso de concertación para la Ley de Administración de Finanzas Públicas no pudo ser comprobada la hipótesis ya que aún no se cuenta con un proyecto de ley, tan sólo con una propuesta elaborada hace cuatro años, que no ha sido validada por actores claves.

A pesar de que las circunstancias políticas cuando arrancó el proceso de construcción de consensos para el proyecto de ley reformativa a la ley de Régimen Municipal, no eran propicias para proponer una ley sustitutiva en lugar de una reforma, dentro del contexto en el que se desarrolló el proceso, puede establecerse el cumplimiento de la hipótesis, ya que el contenido de la reforma abarca importantes aspectos técnicos que cuentan con un respaldo político evidenciado a lo largo de los talleres de concertación realizados.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6 CONCLUSIONES

6.1 Comparación entre los dos procesos de Concertación

A continuación como parte de las conclusiones se ha preparado un cuadro resumen que permite visualizar de mejor manera lo sucedido en cada proceso de concertación:

PROCESO DE CONCERTACIÓN	Inició como necesidad Institucional?	Utilización de faciillitador?	Compromiso del Equipo tarea	Proceso Participativo	Cumplimiento de resultados	Comprobación de Hipótesis	Situación Actual
PROYECTO DE LEY DE ADMINISTRACIÓN DE LAS FINANZAS PUBLICAS	SI	SI en la primera parte	Alto	Cerrado al MEF	1 y 2	1	El proyecto de Ley sigue en estudio al interior del MEF
PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY DE REGIMEN MUNICIPAL	SI	SI	Alto	Abierto con actores claves	1, 2, 3, 4 y 5	1, 3, y 4	El proyecto de ley entrará a segundo debate para aprobación final a finales de Septiembre

6.2 Impacto del PC en el entorno:

El lograr institucionalizar en el mediano plazo, una nueva metodología en la forma de elaborar las leyes en el país posibilitaría racionalizar la normativa legal existente, evitaría la promulgación de tantas leyes “parche” que se modifican constantemente en función intereses particulares, y sobretodo permitiría que desde la función legislativa realmente se legisle con criterios de Estado.

El presente PC constituye un grano de arena dentro gran proceso de concienciación a quienes tienen en sus manos la posibilidad de decidir cómo abordar la responsabilidad de generar marcos legales.

Ha sido un buen ejercicio emprender dos procesos distintos dentro del PC ya que aunque cada proyecto de ley trata de una materia específica, los procesos de concertación conllevan el mismo contenido.

La interrelación de lo técnico con lo político para generar un producto legal ha permitido a quienes han participado del proceso entender la importancia que tiene trabajar coordinadamente involucrando a quienes deberán implementar la normativa, y por ende preservar la integralidad de la misma en vías de mantener coherencia técnica.

A pesar de que uno de los dos procesos de concertación emprendidos se cayó en plena fase de ejecución, como consecuencia de una decisión política, debe rescatarse el comprometimiento y empoderamiento de los funcionarios del Ministerio con la metodología y con el proceso, a tal punto, que continuaron trabajando en cada una de sus dependencias, intentando hasta la presente fecha, que se retome el proceso de concertación abierto con la participación de otros actores institucionales.

En el caso del proceso de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal, los miembros de la Comisión de Descentralización, en la actualidad, creen y apoyan este tipo de procesos, la mejor prueba de esto es que la Comisión ha solicitado la asistencia técnica de GTZ, para emprender un proceso de concertación para elaborar una nueva ley de Régimen Provincial, y otro proceso para elaborar reformas a la Ley de Juntas Parroquiales.

6.3 6.3. Qué he aprendido?

Son muchos los aprendizajes que me ha dejado el PC. Considero que emprender un proceso de cambio requiere de un fuerte compromiso personal pero sobretodo ***es imprescindible creer en el cambio, luchar por que se dé y estar consciente de que es un proceso dinámico y permanente, en el cual muchas veces no se logra cosechar. El cambio se obtiene sembrando, la cosecha viene cuando el producto esté listo.***

- ♣ La forma tradicional de elaborar las leyes en el país está totalmente enraizada en las instituciones, y no es fácil romper con esos paradigmas.
- ♣ Las autoridades no conocen cómo funcionan los procesos de concertación, y consecuentemente prefieren no enfrentar lo desconocido.
- ♣ Hay una sensación de que emprender un proceso de concertación podría implicar “ceder el poder”, y esto genera resistencias.
- ♣ Emprender un proceso de cambio, requiere de flexibilidad y mucha paciencia para entender la posición de los actores, especialmente si el proyecto tiene un alto contenido político.
- ♣ El proyecto de cambio no debe ser visualizado como un proceso rígido, debe preverse la suficiente flexibilidad para adaptarse permanentemente al entorno y para adquirir su propia dinámica.
- ♣ Los proyectos de cambio que conllevan alto contenido político, deben trabajarse en el menor tiempo posible para lograr que culminen.

- ♣ Cuando un proyecto de cambio tiene alto contenido político es necesario buscar la mayor cantidad de aliados a nivel de autoridades e involucrarlos en el proyecto desde un inicio.
- ♣ La primera lección para el agente de cambio es aprender a adaptarse al cambio, esto implica que su rol es flexible, y por lo tanto uno debe moldearse a las circunstancias que se van presentando en el proyecto. Asumir el rol de agente de cambio implica saber cuando uno debe motivar, facilitar, e incluso retirarse del proyecto para que este adquiera su propia dinámica.
- ♣ Ningún proyecto de cambio debe ser considerado como netamente técnico, siempre se encontrarán actores políticos que introducen su propia dinámica y consecuentemente producen modificaciones en el proyecto.
- ♣ El compromiso y empoderamiento de los miembros del equipo tarea, constituye un elemento fundamental para la institucionalización y el éxito del proyecto de cambio, por lo tanto es clave seleccionar a estos miembros, ya que además son ellos los más indicados para dar sostenibilidad al proyecto.
- ♣ Es importante partir de un marco lógico y de una planificación para emprender un proyecto de cambio, pero esta debe ser flexible para adaptarse a los cambios que se presentan.
- ♣ La intervención de un mediador profesional facilita y agiliza el proceso de concertación entre actores.
- ♣ La participación funcional es útil para validar los contenidos de un proyecto de ley.
- ♣ Las hipótesis no siempre se pueden comprobar en el tiempo de duración del proyecto de cambio, pero eso no implica que no se comprueben más tarde.
- ♣ Una vez que se rompe el paradigma de los procesos tradicionales, el trabajo conjunto entre lo técnico y lo político se convierte en aliado para los actores.
- ♣ Los procesos de concertación son posibles si existe la decisión de emprender en ellos. Es decir que los técnicos y los políticos no tiene posiciones irreconciliables.

6.4. Reflexiones sobre el proceso de aprendizaje

6.4.1. Del Concepto:

- ⇒ En un país donde la producción de leyes tradicionalmente se ha hecho de forma poco participativa, resulta complicado romper el esquema, sin embargo, cuantos más casos exitosos se den en procesos participativos, mayor experiencia adquirirán quienes deben tomar la decisión de cómo es mejor preparar un proyecto de ley.
- ⇒ Se requiere difundir los procesos de concertación exitosos a nivel de las autoridades, para demostrar que SI es posible conseguir un acercamiento entre lo técnico y lo político, para a través de un proceso de negociación con base a intereses, conseguir buenos contenidos técnicos en un proyecto de ley.

6.4.2. De las Hipótesis:

- ⇒ Los cambios son duros, requieren de decisión, paciencia, dedicación y pasión para ejecutarlos.
- ⇒ Cuando existe voluntad y decisión de encontrar soluciones, es posible sentar en la misma mesa a negociar hasta “a los peores enemigos”.
- ⇒ Es importante plantear hipótesis al inicio de un proyecto de cambio, aunque estas no se lleguen a comprobar necesariamente durante la duración del PC, en vista de que este debe cortarse, pero el cambio continúa.
- ⇒ Por más técnica que sea la temática de un proyecto de cambio, siempre se debe considerar la ingerencia política que existen en quienes toman las decisiones.

6.4.3. De la Metodología:

- ⇒ Contar con el apoyo de un mediador en el proceso, constituyó un valor agregado trascendental en el proceso, los actores claves, empezaron a deponer posiciones personales e institucionales, en función de pensar en los objetivos de del proyecto de ley. Conforme fue evolucionando el proceso, más funcional y pro-activa fue su participación, incluso su dedicación de tiempo al proceso. El contenido del proyecto de ley se centro en que sea “algo con lo que todos podemos vivir”. Esto provocó un acercamiento

entre los funcionarios técnicos y políticos produciendo empatía frente a un objetivo común.

6.4.4. De las Fases:

⇒ Las fases previstas en la planificación en muchos casos no se cumplieron, esto no impidió continuar con el PC , e incluso alcanzar resultados. Lo que se mantuvo presente en el durante todo el PC fue el manejo de contenidos por un lado, y el proceso de concertación por otro, cada uno con sus propias dinámicas.

6.4.5. Como Agente de Cambio:

⇒ No es fácil asumir el rol de agente de cambio, ya que esto implica optar por varios roles, y no siempre se puede determinar cuando salir de uno y asumir otro papel. En el proceso, se presentan muchos obstáculos que generan enormes frustraciones, pero uno debe adaptarse a ese cambio para conseguir que se produzcan cambios, para esto es imprescindible estar convencido y creer en el cambio.

7. Recomendaciones:

- a. *La planificación del proyecto de cambio siempre debe ser abierta y flexible.*
- b. *Hay que identificar todos los aliados políticos posibles para afianzar el cumplimiento del PC.*
- c. *Es importante llevar un diario para tener registradas todas las actividades que se ejecutan.*
- d. *No darse por vencido con los obstáculos que aparecen en el camino, el cambio es un proceso dinámico y permanente, por lo que siempre hay caminos abiertos para llegar al objetivo.*
- e. *Mientras más participación funcional tenga un proyecto de cambio, mayores posibilidades habrá de institucionalizar ese cambio.*
- f. *Poner mucho énfasis en la selección de los miembros el equipo tarea.*

g. Para que el cambio sea sostenible, se debe contar con que existirá resistencia, por lo que es recomendable detectar y analizar las resistencias, sus posiciones, intereses e identificar como manejarlos para poder transformar esa resistencia.

APS

8 BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.

Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, LOAFYC, 1977.

Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, LORETF, 2002.

Ley de Régimen Municipal, actualización 2001.

Ley Orgánica de la Función Legislativa, 1996.

Reglamento Interno de la Función Legislativa, 1990.

Grundmann Gesa, Mini-Taller sobre Técnicas para planificar y ejecutar talleres participativos, febrero del 2001, Quito.

Zimmermann Arthur, Gestión de cambio organizacional: Caminos y herramientas, Ediciones ABYA-YALA, 2000.

GTZ, La gestión de calidad en la GTZ: Principios básicos, aspectos importantes y aplicación.

GTZ, Competencias: ¿Qué descentralizar?, Mayo del 2001, Quito.

GTZ, Línea de referencia, el proceso de descentralización en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Perú, agosto del 2000.

Méndez Amanda, ZOPP Planificación orientada a objetivos, El Salvador.

USAID, La gerencia y el entorno para la implementación del cambio en las políticas, USAID's Implementing Policy Change Project, Abril 1992.

USAID, Análisis de las partes interesadas: un instrumento esencial para los gerentes estratégicos, USAID's Implementing Policy Change Project, Marzo 1992.

Fisher Roger, Ury William Patten Bruce. Si de acuerdo. Cómo negociar sin ceder, 2001 (adaptación al español).

PNUD, Gobernabilidad Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe, Nueva York, 1997.

Joan Prats i Catalá, Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano, 1999.

Adrián Enríquez Domínguez, Gestión Municipal en el marco del Proceso de la Reforma del Estado y la Descentralización, 1999

ANEXOS

**Anexo 1: Proyecto de Ley de
Gestión Financiera del
Estado**



Proyecto de
LEY ORGÁNICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

EL H. CONGRESO NACIONAL

Considerando:

Que la Constitución Política de la República, vigente desde el 10 de Agosto de 1998, instituye cambios importantes relacionados con las competencias de la Función Ejecutiva a través del ministerio a cargo de las finanzas públicas;

Que es conveniente recoger en un nuevo cuerpo normativo orgánico las disposiciones legales sobre materia de finanzas públicas actualmente dispersas, en gran parte desactualizadas y en algunos casos no concordantes con las disposiciones constitucionales vigentes;

Que un marco jurídico adecuado para la conducción y administración financiera y de las inversiones del Estado, debe tener presentes los principios de legalidad, eficiencia, responsabilidad, transparencia, coordinación, descentralización operativa y desconcentración de recursos financieros;

En concordancia con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 142 y artículos 143 y 148 de la Constitución Política de la República, expide la siguiente

LEY ORGÁNICA DE
LAS FINANZAS PÚBLICAS

TÍTULO I
GENERALIDADES

Art. 1. Objeto.- La presente ley tiene por objeto:

1. Establecer normas básicas para la administración de las finanzas públicas a través de los sistemas de administración financiera y de inversión pública;
2. Asegurar la vinculación de los sistemas de administración financiera e inversión pública con el sistema nacional de planificación; y,
3. Optimizar el empleo de los recursos públicos, asignándolos a programas, actividades y proyectos que constituyan las mejores alternativas para la sociedad.

Art. 2. Ambito.- Esta ley rige para todas las instituciones del sector público señaladas en el Art. 118 de la Constitución Política de la República, que para los efectos de aplicación de esta ley, sin que ello implique cambio en la naturaleza de las instituciones o en las relaciones con sus servidores, se clasifican de la siguiente manera:



- 1 Función Ejecutiva, integrada por: Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, ministerios de estado, instituciones, órganos o personas jurídicas dependientes o adscritas a la Presidencia, Vicepresidencia o a ministerios.
- 2 Función Legislativa.
- 3 Función Judicial, incluido el Consejo Nacional de la Judicatura.
- 4 Tribunal Supremo Electoral, Tribunal Constitucional, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, y Procuraduría General del Estado.
- 5 Contraloría General del Estado, Comisión de Control Cívico de la Corrupción, Superintendencias y otros organismos de control y regulación.
- 6 Otras instituciones, entidades, organismos o personas jurídicas creadas por ley con autonomía para la administración de recursos públicos, independientemente de su denominación.
- 7 Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, e Instituto de Seguridad Social de la Policía.
- 8 Instituciones públicas de educación superior.
- 9 Empresas de derecho público, creadas por ley, incluyendo a las autoridades portuarias, cuyo capital o patrimonio pertenezca en su totalidad al Estado o a las instituciones del sector público.
- 10 Instituciones que integran el régimen seccional autónomo y las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.
- 11 Instituciones financieras públicas.

Las instituciones enunciadas en los numerales del 1 al 10 constituyen el Sector Público No Financiero y las del numeral 11 el Sector Público Financiero.

Para efectos de esta ley, en lo que les fuere aplicable, se entenderá por entes financieros a quienes administran recursos y obligaciones del Estado y tienen autonomía financiera.

Art. 3. Principios básicos.- Para la aplicación de esta ley se observará los principios de centralización normativa y descentralización operativa con el fin de lograr la eficiencia y eficacia en la gestión, la estandarización y simplificación de procedimientos, así como la veracidad, transparencia, homogeneidad y oportunidad de la información.

La administración de las finanzas públicas guardará coherencia con la política fiscal del Estado.

Art. 4. Instituciones y entes responsables. El ministerio a cargo de las finanzas públicas será el ente rector de los sistemas de administración financiera e inversión pública y ejercerá la centralización normativa. La descentralización operativa estará a cargo de cada una de las instituciones del sector público.

Art. 5. Atribuciones y deberes del ministro.- Para los efectos de esta ley, el ministro a cargo de la conducción de las finanzas públicas del país tendrá las siguientes atribuciones y deberes:



1. Expedir normas técnicas, clasificadores, catálogos, glosarios, directrices, lineamientos metodológicos y más disposiciones secundarias de los sistemas de inversión pública y de administración financiera.
2. Dirigir y coordinar la elaboración conjunta, por parte del ministerio a cargo de las finanzas públicas y el Banco Central del Ecuador, del programa macroeconómico.
3. Vigilar el cumplimiento del Programa Macroeconómico, a cuyo efecto tomará en cuenta los informes de seguimiento realizados por el Banco Central del Ecuador, y proponer los correctivos necesarios que se incorporarán al Programa Macroeconómico.
4. Informar sobre todo proyecto de ley o decreto, y dictaminar sobre todo acuerdo o resolución que tenga incidencia económica en los recursos financieros del Estado o que modifique las metas o los objetivos del Programa Macroeconómico, en forma en forma previa y en un término de quince días.
5. Formular y proponer la política fiscal consistente con los planes plurianuales, a la aprobación del Presidente de la República, y ejecutarla.
6. Dirigir los sistemas de inversión pública y de administración financiera.
7. Dirigir la programación presupuestaria de las instituciones del Sector Público.
8. Dirigir la formulación de la Proforma del Presupuesto General del Estado, que incluye aprobar las proformas de las instituciones cuyos presupuestos forman parte de la misma y presentarla a consideración del Presidente de la República.
9. Aprobar los presupuestos de las empresas públicas creadas por ley, excepto los de empresas del régimen seccional autónomo.
10. Aprobar aumentos, rebajas y traspasos presupuestarios de conformidad con la ley.
11. Modificar, sustituir o diferir la ejecución de programas, cuando los resultados de la evaluación presupuestaria demuestren que se requiere de tal decisión.
12. Aprobar la liquidación del Presupuesto General del Estado sobre la base de la ejecución presupuestaria de los presupuestos que lo conforman.
13. Presentar oportunamente los estados financieros consolidados del sector público no financiero al Presidente de la República y difundirlos a la ciudadanía.



14. Proponer al Presidente de la República la política de endeudamiento, en concordancia con los límites establecidos por la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y demás leyes pertinentes, y ejecutarla.
15. Velar para que las instituciones del sector público se sujeten a los límites de la deuda establecidos de acuerdo con la ley.
16. Suscribir los contratos de crédito y garantías a nombre de la República del Ecuador.
17. Disponer la contratación, emisión y colocación de instrumentos de la deuda pública del Gobierno Central y de la República del Ecuador.
18. Aprobar o negar la concesión de garantías de la República del Ecuador, de conformidad con la ley.
19. Autorizar inversiones financieras de corto plazo de conformidad con la ley.
20. Establecer y mantener un sistema integral de información y difusión oportuna.
21. Delegar por escrito a funcionarios, empleados, o representantes especiales o permanentes designados para el objeto, las facultades que estime conveniente.
22. Imponer sanciones de acuerdo con la ley.

Art. 6. Informes y dictámenes.- Todas las instituciones del sector público solicitarán al Ministro a cargo de las finanzas públicas y al Banco Central del Ecuador informe sobre los proyectos de ley y decreto que afecten a las finanzas públicas. Estos informes se adjuntarán a los respectivos proyectos para su consideración por el Congreso Nacional y el Presidente de la República.

Las instituciones del sector público proponentes de acuerdos o resoluciones que afecten el Programa Macroeconómico, solicitarán al Ministro a cargo de las finanzas públicas el dictamen sobre estos instrumentos, que será de acatamiento obligatorio.

Art. 7. Sistema de información.- En el sistema de información a que se refiere el artículo 22 de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, se incluirá la difusión del Programa Macroeconómico, sus reformas y los correspondientes informes de evaluación del ministerio a cargo de las finanzas públicas y del Banco Central del Ecuador.



Art. 8. Capacitación.- El ministerio a cargo de las finanzas públicas promoverá y apoyará los programas de capacitación dirigidos a lograr la eficiencia en la administración de las finanzas públicas.

Art. 9. Asesoría.- El ministerio a cargo de las finanzas públicas prestará asesoría a las instituciones del sector público, con respecto al funcionamiento y a los aspectos técnicos de los sistemas de administración financiera e inversión pública.

TÍTULO II DEL SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA

Capítulo I Normas Generales

Art. 10. Sistema de Inversión Pública. - El Sistema de Inversión Pública comprende las instituciones, principios, normas, políticas, organización y sus interrelaciones, métodos y procesos relativos al uso de los recursos públicos destinados a la inversión.

Art. 11. Inversión pública.- Para efectos de esta Ley, se entenderá como inversión pública el conjunto de recursos públicos que se utilicen para incrementar, mejorar, reponer, reconstruir el capital físico de apoyo a la producción, a la preservación del medio ambiente y uso racional de los recursos naturales, y al desarrollo del capital humano.

Art. 12. Política de inversiones.- Las actividades de planificación del desarrollo, formulación y evaluación de proyectos son requisitos previos para asignar recursos destinados a la inversión pública.

La asignación de recursos para la inversión pública se efectuará solamente a los proyectos que constituyan las mejores opciones para la sociedad en términos de eficiencia y eficacia, utilizando criterios de rentabilidad económica y social y que estén acordes con las políticas y los planes de desarrollo

Capítulo II Gestión de las inversiones¹

Art. 13. Formulación de los proyectos.- Cada institución pública será responsable del proceso de identificación y formulación de proyectos, mediante la elaboración de los estudios de preinversión en materia de su competencia.

¹ La Sub. de Inversión Pública solicitó introducir en el proyecto una disposición relativa al “Banco de Proyectos”, lo que no se ha realizado, por considerarse instrumental y objeto de Reglamento.



La selección de los estudios que deba realizar se guiará por los objetivos y políticas de los planes estratégicos institucionales.

Art. 14. Declaración de prioridad.- La declaración general de que un proyecto de inversión es prioritario, esto es, consistente con las políticas de desarrollo económico de largo y mediano plazo, será responsabilidad del organismo técnico a cargo de la planificación nacional, que para ello revisará los proyectos de inversión que le sean presentados por las instituciones cuyos presupuestos forman parte del Presupuesto General del Estado.

Las instituciones del régimen seccional autónomo solicitarán al organismo técnico a cargo de la planificación nacional la declaración de prioridad, exclusivamente para aquellos proyectos que opten por garantías o financiamiento de la República del Ecuador que no provenga de las transferencias establecidas por ley a las instituciones de régimen seccional autónomo. En los demás casos, los proyectos de estas instituciones serán declarados prioritarios por la misma entidad, de acuerdo a sus planes plurianuales.

Art. 15. Calificación de proyectos.- El ministerio a cargo de las finanzas públicas realizará el análisis (evaluación ex ante)² de los estudios de proyectos de inversión que previamente hayan sido declarados prioritarios por el organismo técnico a cargo de la planificación nacional, y calificará la conveniencia, oportunidad y factibilidad de su ejecución, tomando en cuenta, entre otros criterios, los de rentabilidad económica, social y financiera. Considerará el análisis de impacto ambiental, que deberá ser realizado por el ministerio del ramo.

Las instituciones que tienen la obligación de contar con esta calificación son:

- a) Las instituciones cuyos presupuestos forman parte del Presupuesto General del Estado.
- b) Las instituciones del régimen seccional autónomo que, para ejecutar sus proyectos de inversión, opten por la obtención de la garantía de la República del Ecuador o financiamiento con recursos del Presupuesto del Gobierno Central que no provenga de las transferencias establecidas por ley. En los demás casos, los proyectos de estas instituciones serán calificados por la misma entidad, tomando en cuenta para el efecto, al menos los elementos señalados en el primer inciso de este artículo.

Las empresas de derecho público realizarán la referida calificación de sus proyectos de inversión, directamente o por contrato con entes especializados.

Los proyectos de inversión plurianual que se encuentren en ejecución no requerirán de actualización de nuevas declaraciones de prioridad y calificación.

² El Sr. Subsecretario de Inversión Pública sugiere incluir aquí: de corto y mediano plazo,



Art. 16. Programa Plurianual de Inversión Pública.- El ministerio a cargo de las finanzas elaborará y mantendrá actualizado el Programa Plurianual de Inversiones Públicas, con base en los proyectos que cuenten con la prioridad respectiva y la calificación de viabilidad del proyecto y su financiamiento o requerimiento del mismo.

Art. 17. Determinación de prioridades anuales.- Las instituciones públicas determinarán las prioridades anuales de los proyectos de inversión que harán constar en sus planes operativos anuales y en la proforma de presupuesto institucional, con información de los desembolsos aprobados o los requerimientos de financiamiento.

Para cumplir esta disposición, los proyectos de las instituciones cuyos presupuestos forman parte del Presupuesto General del Estado deberán contar con la declaración de prioridad del organismo técnico a cargo de la planificación nacional y la calificación de viabilidad por parte del ministerio a cargo de las finanzas públicas, considerar la capacidad institucional de ejecución y sujetarse a los límites financieros establecidos por el citado ministerio.

Los proyectos de las instituciones del régimen seccional autónomo y de las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos, deberán contar con la declaración de prioridad y la calificación de viabilidad de acuerdo a lo dispuesto en esta ley, y considerar su capacidad de ejecución.

Las instituciones del sector público financiero y las empresas de derecho público considerarán en sus planes operativos y presupuestos anuales los proyectos de inversión, debidamente calificados, que hayan definido de acuerdo a las prioridades institucionales y a su capacidad de ejecución.

Art. 18. Programa Anual de Inversión Pública.- El ministerio a cargo de las finanzas públicas elaborará cada año el programa anual de inversión pública, sobre la base de los presupuestos aprobados.

Art. 19. Ejecución de proyectos.- La ejecución de los proyectos será responsabilidad de cada institución ejecutora.

Art. 20. Seguimiento y evaluación de proyectos.- El seguimiento y evaluación de la ejecución de los proyectos será responsabilidad de la máxima autoridad de la institución respectiva, del ministerio a cargo de las finanzas públicas y del organismo técnico a cargo de la planificación nacional, en forma coordinada.¹

Art. 21. Evaluación posterior.- El organismo técnico a cargo de la planificación nacional será responsable de realizar las evaluaciones posteriores, para determinar los impactos y el cumplimiento de los objetivos del proyecto.

¹ Subsecretaría de inversiones sugiere suprimir desde: “ y del organismo técnico.....” (Ver relación con Art. 51, Evaluación física y financiera”.



TITULO III
DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

Capítulo I
Normas Generales

Art. 22. - Sistema de Administración Financiera.- El sistema de administración financiera, que comprende a las instituciones, principios, normas, organización, recursos, métodos y procesos interrelacionados concernientes a la administración de los recursos públicos para la concreción de los objetivos y metas del Estado, se aplicará en todas las instituciones del sector público.

Art. 23-. Componentes.- El sistema de administración financiera se ejecutará a través de los siguientes subsistemas:

1. Subsistema de Determinación y Recaudación de Ingresos;
2. Subsistema de Presupuestos;
3. Subsistema de Tesorería;
4. Subsistema de Crédito Público; y,
5. Subsistema de Contabilidad Gubernamental.

Art. 24. Gestión Financiera Institucional.- En cada institución se establecerá una sola unidad responsable de la gestión financiera. En caso de ser necesario, por convenir al proceso de desconcentración, en cada institución se podrán crear unidades financieras dependientes de la unidad financiera central.

Las unidades financieras institucionales cumplirán y harán cumplir las disposiciones normativas, políticas y directrices del sistema de administración financiera, establecidas por el ministerio a cargo de las finanzas públicas, y deberán:

1. Constituir el enlace con las unidades del ministerio a cargo de las finanzas públicas responsables de los subsistemas;
2. Colaborar para el desarrollo de los procesos de consolidación financiera sectorial y global bajo competencia del ministerio a cargo de las finanzas públicas;
3. Difundir las políticas, directrices y disposiciones normativas;
4. Cumplir y velar por el cumplimiento de las demás responsabilidades que se establezcan en el Reglamento de esta Ley, en las normas técnicas que emita el ministerio a cargo de las finanzas públicas y en las demás disposiciones secundarias emanadas de la máxima autoridad sectorial e institucional.



Art. 25. Ejercicio fiscal.- El ejercicio fiscal se inicia el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

Capítulo II Del Subsistema de Determinación y Recaudación de Ingresos

Art. 26. Subsistema de determinación y recaudación de ingresos.- Estará constituido por los principios, normas, métodos, instituciones, agentes de retención y contribuyentes relacionados con la determinación, recaudación, pago y depósito de los ingresos públicos.

Art. 27. Legislación sobre determinación y recaudación.- El Código Tributario, las leyes, ordenanzas, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones relativas a ingresos públicos, constituirán la base normativa para el funcionamiento de este subsistema.

Art. 28. De los ingresos públicos.- Los ingresos públicos comprenderán los ingresos tributarios y los no tributarios.

Los ingresos tributarios son el producto de contribuciones obligatorias determinadas por acto legislativo de órgano competente y comprenden los impuestos, tasas y contribuciones especiales. Los no tributarios están constituidos por ingresos provenientes del patrimonio público, intereses, multas, venta de bienes o servicios, transferencias y donaciones.

Art. 29. Determinación y recaudación de impuestos.- La determinación y recaudación de impuestos se sustentan en los principios básicos de igualdad, proporcionalidad y generalidad. Las instituciones administradoras del subsistema establecerán mecanismos idóneos para cumplir con lo ordenado en las leyes tributarias

En el ámbito de la administración del Gobierno Central la aplicación de este subsistema se sujetará a la política tributaria aprobada por el Presidente de la República, y su administración se realizará por el Servicio de Rentas Internas (SRI) y la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE).

En las instituciones del Gobierno Seccional Autónomo, las funciones de determinación y recaudación serán responsabilidad del Alcalde y del Prefecto Provincial, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

Art. 30. Determinación y recaudación de otros ingresos.- En todas las instituciones públicas en que fuere necesaria la determinación y recaudación de ingresos distintos a los señalados en el artículo anterior de esta Ley, la responsabilidad de las funciones de determinación y recaudación, será de la máxima autoridad institucional.



Art. 31. Del sacrificio tributario.- Si, de conformidad con la ley se establecieren exenciones tributarias, amnistías, remisiones, subsidios, modificaciones en la base de cálculo o alícuotas, o cualquier tratamiento diferenciado a contribuyentes, que implicaren reducción de ingresos públicos o sacrificio tributario, se cuantificará y determinará la contrapartida para compensar ese sacrificio fiscal,

Capítulo III
Del Subsistema de Presupuestos

Sección I
Generalidades

Art. 32. Subsistema de presupuestos.- En el Subsistema de Presupuestos se observarán los principios, normas, políticas y técnicas que aseguren una adecuada integración entre planificación y presupuesto, para lo cual las instituciones del sector público deberán:

1. Cumplir cada una de las fases del proceso presupuestario: programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación.
2. Elaborar su presupuesto como una expresión financiera de los planes para cada ejercicio fiscal y asignar racional y equitativamente los recursos.
3. Coordinar, programar y desarrollar la entrega oportuna de los recursos según la disponibilidad y de acuerdo a las previsiones presupuestarias.
4. Optimizar el uso de los recursos públicos.
5. Proporcionar la información sobre la ejecución y evaluación presupuestarias a fin de verificar el logro de objetivos establecidos y de ser del caso, corregir las desviaciones.

Art. 33. Contenido del Presupuesto General del Estado.- El Presupuesto General del Estado, contendrá los siguientes presupuestos:

- a) Presupuesto del Gobierno Central, que comprende a los presupuestos de las instituciones de la Función Ejecutiva; Función Legislativa; Función Judicial, incluido el Consejo Nacional de la Judicatura; Tribunal Supremo Electoral; Tribunal Constitucional y Defensoría del Pueblo.
- b) Presupuestos de la Contraloría General del Estado; Procuraduría General del Estado; Ministerio Público, Comisión de Control Cívico de la Corrupción; Superintendencias y otros organismos de control y regulación.



- c) Presupuestos de otras instituciones públicas, instituciones, organismos o personas jurídicas creadas por ley, a excepción de las instituciones que integran el régimen seccional autónomo, y las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional
- d) Presupuestos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, e Instituto de Seguridad Social de la Policía; y,
- e) Presupuestos de instituciones públicas de educación superior.

Sección II Programación Presupuestaria

Art. 34. De la programación de los presupuestos.- Las instituciones del Sector Público en la programación de sus presupuestos determinarán e identificarán los recursos necesarios para cumplir los planes operativos, sujetándose a las directrices presupuestarias dictadas por el ministro a cargo de las finanzas públicas, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 33 de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, a excepción de las instituciones del régimen seccional autónomo, que dictarán sus propias políticas de ingresos y gastos. Esas directrices, en el año de elecciones de Presidente de la República, serán dictadas por el ministro a cargo de las finanzas públicas, hasta el 30 de agosto.

El ministerio a cargo de las finanzas públicas determinará los límites financieros anuales a los que se sujetará la programación de gastos corrientes y de inversión de las instituciones que forman parte del Presupuesto General del Estado.

El cumplimiento de las directrices presupuestarias y de los límites financieros será responsabilidad de la más alta autoridad de cada institución. En caso de incumplimiento, el ministerio a cargo de las finanzas públicas podrá efectuar por su cuenta las correcciones pertinentes.

Art. 35. Operación de los proyectos de inversión.- El ministerio a cargo de las finanzas junto con la institución correspondiente asegurará que, una vez concluida la ejecución en los proyectos de inversión que tienen componentes de instalaciones físicas y equipamientos, se les asigne los recursos necesarios para su inmediata y continuada operación y mantenimiento.

Sección III Formulación Presupuestaria

Art. 36. Formulación de los presupuestos.- Los presupuestos de las instituciones del sector público serán estructurados y presentados de manera



uniforme, de acuerdo con las normas técnicas, catálogos y clasificadores presupuestarios expedidos por el ministerio a cargo de las finanzas públicas.

En la formulación de los presupuestos se aplicará el principio de equilibrio, de tal manera que la suma de ingresos más desembolsos sea igual a la suma de gastos más amortización de la deuda.

Los presupuestos contendrán indicadores de gestión e impacto, metas y otros medios de verificación cualitativos y cuantitativos.

Art. 37. Formulación del Presupuesto General del Estado.- Las máximas autoridades de las instituciones cuyos presupuestos conforman el Presupuesto General del Estado, remitirán las proformas institucionales al ministerio a cargo de las finanzas públicas para formular el Presupuesto General del Estado sobre la base de la revisión, reforma, aprobación y consolidación de las proformas .

En año de elecciones de Presidente de la República estas proformas institucionales serán remitidas al ministerio a cargo de las finanzas públicas hasta el 30 de octubre.

Sección IV Aprobación Presupuestaria

Art. 38. Aprobación del Presupuesto General del Estado.- El ministro a cargo de las finanzas públicas pondrá a consideración del Presidente de la República la proforma del Presupuesto General del Estado, a fin de que la remita al Congreso Nacional, para su aprobación en los términos y fechas señalados en la Constitución Política de la República, y enviará una copia de la proforma al Banco Central para los efectos constitucionales pertinentes.

Art. 39. Presupuestos de empresas públicas.- Las proformas presupuestarias de las empresas públicas serán remitidas al ministerio a cargo de las finanzas públicas, hasta el 30 del agosto del año previo al de su vigencia, y aprobadas de conformidad con el artículo 35 de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.³

Art. 40. Presupuestos de las instituciones del Régimen Seccional autónomo.- Los presupuestos de los Consejos Provinciales, los Municipios y las empresas e instituciones creadas mediante acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos, se formularán sobre la base de las políticas que dicten los respectivos Consejos Provinciales y Cantonales en armonía con los Planes Plurianuales y de Desarrollo y se sujetarán a los límites de endeudamiento establecidos en el artículo 7 de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y

³ La delegada del Banco Central sugiere que se establezca la obligación de que estos presupuestos se remitan al Banco Central para su conocimiento, en el marco de las previsiones macroeconómicas.



Transparencia Fiscal. Estos presupuestos serán aprobados mediante Ordenanza.

Art. 41. Presupuestos de las instituciones del Sector Público Financiero.- Los presupuestos de estas instituciones serán aprobados de acuerdo a lo que establece el artículo 35 de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

Art. 42. Fecha máxima de aprobación.- La fecha máxima de aprobación de los presupuestos de todas las instituciones del sector público será el 30 de noviembre del año anterior al de su ejecución. Se exceptúa el año de posesión del Presidente de la República, en cuyo caso la fecha límite de aprobación de presupuestos de entidades del régimen seccional autónomo será el 20 de diciembre del año anterior al de su ejecución, y la fecha de aprobación de la Proforma del Presupuesto General del Estado será el 28 de febrero del año de vigencia.

Si por fuerza mayor no fueren aprobadas las proformas hasta la fecha correspondiente, regirán los presupuestos del año anterior hasta que las proformas sean aprobadas.

Los presupuestos aprobados serán publicados en el Registro Oficial.

Sección V Ejecución Presupuestaria

Art. 43. Programación de la ejecución presupuestaria.- Las instituciones públicas ejecutarán sus presupuestos de conformidad con la programación de la ejecución física y financiera de los mismos.

Art. 44. Modificaciones presupuestarias.- Las instituciones del sector público podrán decidir modificaciones a sus presupuestos aprobados, a más tardar hasta el 31 de octubre del año fiscal, con sujeción a las disposiciones de la presente Ley y a las normas técnicas que expida el ministro a cargo de las finanzas públicas.

Art. 45. Aumentos de créditos presupuestarios.- El ministro a cargo de las finanzas públicas no podrá efectuar aumentos de créditos sobre el valor total consolidado de gastos aprobado por el Congreso Nacional en el Presupuesto General del Estado. En casos de emergencia legalmente declarada, podrá realizar aumentos de créditos del total consolidado de gastos de ese presupuesto solo si cuenta con el financiamiento adicional respectivo.

Las instituciones financieras públicas, las empresas públicas y las instituciones del régimen seccional autónomo, podrán efectuar aumentos de créditos a los gastos totales de sus presupuestos institucionales aprobados inicialmente, solo si se financian con aumentos de ingresos de autogestión.



Art. 46. Modificaciones presupuestarias por reducción de ingresos.- Las modificaciones de créditos del Presupuesto General del Estado y de las instituciones del Régimen Seccional autónomo por reducción de ingresos, se sujetarán a las disposiciones señaladas en el artículo 41 de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

En el caso de las modificaciones de créditos a las instituciones financieras públicas y las empresas públicas, por reducción de ingresos, éstas deberán reducir los gastos en igual magnitud.

Art. 47. Traspasos de créditos.- Los traspasos de créditos de los presupuestos de todas las instituciones del sector público, se someterán a lo que disponga el Reglamento a esta ley y a las normas técnicas emitidas por el ministerio a cargo de las finanzas públicas.

Art. 48. Diferimiento de gasto.- Cuando por disposición de leyes, decretos, resoluciones se establezcan compromisos de gasto con cargo al Presupuesto General del Estado sin que existan la asignación presupuestaria o ésta fuere insuficiente, el ministerio a cargo de las finanzas públicas podrá diferir la ejecución de estos compromisos y gastos, hasta que se determinen los ingresos o su financiamiento.⁵

Art. 49. Previsión para reducir las obligaciones pendientes.- Las instituciones del sector público adoptarán las medidas necesarias, al menos a partir del mes de noviembre, para que en lo posible sus obligaciones pendientes de pago al final del ejercicio no sean mayores que el saldo final de caja y bancos.

Sección VI Evaluación Presupuestaria

Art. 50. Evaluación de la ejecución presupuestaria.- La evaluación de la ejecución presupuestaria se efectuará mediante:

1. La utilización de indicadores de gestión, el análisis crítico de la medición de resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos de acuerdo a los objetivos y metas;
2. Determinación de causas de las variaciones observadas y,
3. La recomendación de medidas correctivas.

Art. 51. Evaluación financiera global de la ejecución del Presupuesto General del Estado.- Será responsabilidad del ministro a cargo de las finanzas públicas

⁵ Esta norma legal constaba en la Ley N° 23 y estuvo vigente en 1986, y posteriormente derogada, se ha considerado necesario su actual inclusión.



realizar la evaluación global del Presupuesto General del Estado para dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución Política de la República y en la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

Art. 52 . Evaluación física y financiera de la ejecución de los presupuestos institucionales.- La evaluación física y financiera de la ejecución de los presupuestos institucionales, será responsabilidad del titular de cada entidad u organismo y se realizará en forma trimestral.

Las instituciones responsables de la ejecución de proyectos de inversión pública, enviarán sus informes de evaluación trimestral al ministerio a cargo de las finanzas públicas y al organismo técnico a cargo de la planificación nacional.

La máxima autoridad de cada institución, dispondrá la aplicación inmediata de las medidas correctivas que se deriven de los respectivos informes de evaluación presupuestaria.

Sección VII Liquidación Presupuestaria

Art. 53. Cierre del presupuesto.- Los presupuestos de las instituciones bajo el ámbito de esta Ley se cerrarán el 31 de diciembre de cada año; después de esta fecha no se registrará ingresos, ni se contraerá compromisos ni obligaciones que afecten al presupuesto del ejercicio inmediato anterior. Los compromisos que al cierre del presupuesto no se hayan convertido en obligaciones exigibles se tendrán por anulados.

Art. 54 . Pago de obligaciones pendientes. Las obligaciones pendientes de pago del ejercicio anterior, que haya sido debidamente registradas al 31 de diciembre, se pagarán hasta el 31 de enero con los recursos del saldo inicial de caja y los ingresos recaudados en este mes correspondientes a derechos por cobrar del ejercicio anterior. Las transacciones de caja señaladas no afectarán a las asignaciones del presupuesto del ejercicio del año en que se produzcan.

Las obligaciones que quedaren pendientes después del 31 de enero se incorporarán en el presupuesto del año vigente, mediante traspasos de crédito.

Art. 55. Liquidación del presupuesto.- Finalizado el ejercicio fiscal, las instituciones públicas que forman parte del Presupuesto General del Estado, remitirán al ministerio a cargo de las finanzas públicas, hasta el 10 de febrero, el estado de ejecución presupuestaria anual, sobre cuya base el ministerio elaborará y expedirá la liquidación del Presupuesto General del Estado, hasta el día 20 de febrero de cada año.

La liquidación presupuestaria contendrá un informe sobre los resultados de la ejecución del presupuesto y de la gestión financiera del ejercicio



correspondiente, el que se presentará para conocimiento del Congreso Nacional.

El ministerio a cargo de las finanzas públicas adjuntará a la liquidación un informe de los pagos realizados de las obligaciones pendientes del ejercicio anterior.

Las empresas públicas, instituciones financieras públicas y las del régimen seccional autónomo liquidarán sus presupuestos hasta el 10 de febrero de cada año, con sujeción a la metodología que para el efecto conste en las normas técnicas.

Sección VIII Prohibiciones

Art. 56. Prohibiciones.- Se prohíbe el incremento automático de gastos corrientes en función directa de la inflación.⁶

Ninguna institución del sector público podrá:

1. Administrar recursos financieros fuera del presupuesto aprobado de acuerdo con la ley.
2. Contraer compromisos, autorizar o contraer obligaciones sin sujetarse a lo dispuesto en el Art. 38 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.
3. Utilizar recursos para una finalidad distinta a la prevista.
4. Utilizar recursos destinados a objetivos diferentes de la misión institucional, de acuerdo a lo establecido en su ley de creación.
5. Financiar gastos corrientes con reducción de gastos de capital o de inversión o con ingresos provenientes de endeudamiento público.
5. 6. Efectuar traspasos de las partidas de egresos destinadas a la amortización de la deuda pública a partidas de gastos.
7. Asignar recursos en el presupuesto para partidas globales o para gastos imprevistos.
6. 8. Financiar gastos predestinados específicos, con ingresos públicos y financiar participaciones a favor de entidad o persona natural o jurídica alguna.
9. Realizar transferencias a favor de instituciones o personas del sector privado excepto las dirigidas a instituciones sin fines de lucro con finalidad social de carácter científico y cultural, instituciones de educación, misiones religiosas que prestan servicios comunitarios, y los subsidios explícitos y focalizados.⁷
10. Emitir resoluciones en el ejercicio vigente que modifiquen el presupuesto del ejercicio anterior.

⁶ Esto impide los reajustes de precio en contratación pública y contraviene lo pactado en las concesiones que están amparadas por la constitución.

⁷ Con esta redacción se puede realizar transferencias al sector privado, a las ONG's. la universidad San Francisco.



11. Aprobar asignaciones destinadas a gastos reservados, excepto las que fueren para la defensa nacional.

Se exceptúa del cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2 la celebración de contratos de concesión sujetos a la Ley de Modernización del Estado, Privatización y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada. Si en la ejecución de estos contratos se requiere comprometer egresos de fondos públicos, de ser del caso, se establecerán las asignaciones necesarias en el presupuesto del período subsiguiente

Capítulo IV Del Subsistema de Tesorería

Art. 57 Subsistema de tesorería.- El subsistema comprende todos los componentes del proceso de percepción, depósito y colocación de los recursos financieros públicos. El propósito del subsistema es mantener la liquidez de caja mediante una gestión sustentada en la programación técnica, cancelar en forma oportuna las obligaciones y utilizar dichos recurso de acuerdo a los planes y presupuestos.

En el caso del Gobierno Central corresponde a este subsistema, de acuerdo con las normas pertinentes, emitir, custodiar y negociar los títulos valores y documentos de corto plazo.

El Tesoro Nacional es el conjunto de recursos financieros del Gobierno Central.

Art. 58. Responsabilidad del manejo de recursos.- El ministerio a cargo de las finanzas públicas será responsable de la gestión de los recursos financieros del Tesoro Nacional, función que la realizará por intermedio de las unidades administrativas a cargo del subsistema de tesorería.

En el ámbito institucional, los responsables de la administración de recursos serán la máxima autoridad, el Alcalde o el Prefecto y quien este a cargo de la unidad financiera, según corresponda.

Art. 59 . Programación de caja.- El ministerio a cargo de las finanzas públicas formulará el programa anual de caja del Gobierno Central, que contendrá la proyección de ingresos, gastos, desembolso y amortización de la deuda y lo mantendrá actualizado. Dicho instrumento será la base para la elaboración del programa mensual de caja del Tesoro Nacional, en coordinación con las instituciones y de acuerdo con éste plan se ejecutarán las transferencias de fondos.

Las demás instituciones formularán y ejecutarán sus programas de caja institucionales, en concordancia con las normas técnicas que expedirá ese ministerio.



Art. 60. De los recursos financieros.- La recaudación de los recursos financieros de las instituciones del sector público, cualesquiera que fuese su fuente, y el pago de las obligaciones y utilización de disponibilidades, se efectuará por intermedio de entidades financieras públicas o privadas, que se establezcan como corresponsales del Banco Central del Ecuador, de conformidad con los convenios y las normas técnicas que expedirá el ministerio a cargo de las finanzas públicas. La totalidad de las recaudaciones se depositará en las cuentas institucionales en el banco que legalmente se estableciere como depositario oficial.

El egreso de los fondos se realizará conforme a los presupuestos aprobados y al programa de caja institucional.

Art. 61. Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional.- En la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional se depositarán los ingresos de cualquier fuente destinados al presupuesto del Gobierno Central.

Los recursos provenientes de desembolsos de créditos externos se depositarán en la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional, para el registro pertinente y se transferirán automáticamente a la cuenta de la institución destinataria, en el banco que legalmente se estableciere como depositario oficial.

Art. 62. Reintegros.- Las instituciones del sector público que hayan recibido transferencias del presupuesto del Gobierno Central y no las hubieran utilizado para el pago de obligaciones, excluidas las obligaciones exigibles debidamente justificadas, contraídas hasta el treinta y uno de diciembre y los fondos de terceros, las reintegraran al Tesoro Nacional dentro de los quince primeros días de enero de cada año.

Sin perjuicio de la sanción establecida en el Art. 96 de esta ley, en caso de incumplimiento de lo ordenado en el inicio precedente, el ministerio a cargo de las finanzas públicas dispondrá el reintegro.

Art. 63. De los superávits.- Los superávits que se reflejen en los estados de resultados anuales de las empresas públicas y de las instituciones financieras públicas, que no estén comprometidos para cubrir capitalizaciones previamente aprobadas se depositarán en la Cuenta Corriente Única.

El Presidente de la República podrá ordenar el traspaso de recursos a la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional con cargo a los superávits en calidad de anticipo. Si estos anticipos resultaren superiores al monto de los superávits que corresponda traspasar, el exceso constituirá un crédito contra el fisco, que podrá aplicarse a traspasos futuros.



Lo permitido en los incisos precedentes no será aplicable al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas e Instituto de Seguridad Social de la Policía.

Art. 64. De los excedentes de caja. - Los excedentes de caja que al final del ejercicio fiscal tengan las instituciones establecidas en los numerales 1 al 6 del Art. 2 de esta ley se transferirán a la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional.

El Presidente de la República en el transcurso del ejercicio fiscal podrá ordenar el traspaso de recursos de estas instituciones a la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional con cargo a sus excedentes de caja.

Si estos anticipos resultaren superiores al monto de los excedentes de caja que corresponda traspasar, el exceso constituirá un crédito contra el fisco, que podrá aplicarse a traspasos futuros.

Art. 65. Transferencia de fondos.- El ministerio a cargo de las finanzas públicas dispondrá al banco depositario de los fondos públicos, las transferencias directas de fondos de la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional a las cuentas corrientes de las respectivas instituciones del sector público, que se financien con recursos del presupuesto del Gobierno Central o participaciones creadas por la ley.

En las normas técnicas del subsistema de tesorería se determinarán los mecanismos específicos sobre transferencia de fondos y el servicio de la deuda pública.

Art. 66. Pago de obligaciones.- Los pagos corresponderán exclusivamente a las obligaciones legalmente exigibles y debidamente registradas en la contabilidad institucional.

Los pagos se harán directamente a los beneficiarios a través de los bancos corresponsales del depositario oficial, sobre la base de los mecanismos que se determinen en las normas técnicas. Los pagos se efectuarán de conformidad con el programa de caja.

Los pagos con cargo a los desembolsos de los recursos provenientes de créditos externos se efectuarán en cada una de las unidades de tesorería de las instituciones o entes financieros, debiendo informar de los movimientos contables al ministerio a cargo de las finanzas públicas.

Art. 67. Emisión y colocación de títulos valores de corto plazo.- El ministerio a cargo de las finanzas públicas, podrá emitir certificados de tesorería u otros instrumentos de corto plazo, para cubrir deficiencias temporales de la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional.



La emisión podrá efectuarse hasta un máximo del 5% de los ingresos corrientes del presupuesto inicial del Gobierno Central y el vencimiento no excederá al 31 de diciembre del año de emisión.

La colocación de dichos papeles se hará, de conformidad con lo previsto en la Ley de Mercado de Valores.

Art. 68. Inversiones financieras.- La máxima autoridad de las instituciones del sector público determinadas en los numerales del 1 al 6, 8 y 9 del Art. 2 de esta ley, podrán disponer la inversión lucrativa de recursos financieros temporalmente sin uso, sobre la base del programa de caja institucional, siempre que obtuviere la autorización previa del ministerio a cargo de las finanzas públicas.

Las instituciones comprendidas en los numerales 7, 10 y 11 del Art. 2 de esta ley no requerirán de la autorización previa del ministerio a cargo de las finanzas públicas.

Art. 69 . Prohibiciones.- Para efectos del manejo de los fondos públicos, se prohíbe expresamente:

1. Los movimientos de la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional que no se efectúen mediante transferencias dispuestas por el ministerio a cargo de las finanzas públicas
2. La apertura o mantenimiento de cuentas intermedias, para depósitos parciales o totales de ingresos que percibieren las instituciones del sector público no financiero, en instituciones del sistema financiero privado, que no sean las establecidas por esta ley.
3. Girar cheques o autorizar transferencias por sobre el valor de las disponibilidades de fondos.
4. Crear o mantener cuentas especiales, excepto las establecidas mediante disposición legal.
5. Pagar obligaciones sin que conste la respectiva asignación presupuestaria y sin que exista saldo en la respectiva partida.
6. Realizar anticipos con cargo a recursos preasignados y donaciones voluntarias de impuestos.

Capítulo V Del Subsistema de Crédito Público

Sección I Normas Generales



Art. 69. Subsistema de crédito público.- En el Subsistema de Crédito Público se observarán los principios, normas, políticas, y técnicas para obtener, por la vía del endeudamiento, recursos internos y externos necesarios para propiciar el desarrollo económico y social del país. El endeudamiento público podrá originarse en:

1. La emisión y colocación de bonos y otros títulos u obligaciones de mediano y largo plazo, en el país o en el exterior.
2. La contratación de préstamos con instituciones financieras privadas nacionales o extranjeras, con organismos multilaterales y gobiernos.
3. La contratación de obras, servicios o adquisición de bienes con financiamiento, cuyo pago total o parcial se estipulare realizar en el plazo de más de un ejercicio financiero.
4. La consolidación, conversión, refinanciamiento, renegociación, novación y compensación de las deudas.
5. La deuda flotante legalmente reconocida que no ha sido posible cancelar en el año posterior al de su generación.

Art. 70. - Gestión y negociación del crédito público.- La gestión y negociación del crédito público del Gobierno Central será facultad privativa del ministerio a cargo de las finanzas públicas.

En las otras instituciones u organismos del sector público no financiero, la gestión y negociación del crédito público interno será responsabilidad directa de la máxima autoridad de la entidad u organismo, siempre y cuando el servicio de ese crédito se efectúe con ingresos de autogestión.

En todos los casos, la gestión del crédito público guardará conformidad con la política de endeudamiento del Gobierno y con los límites de endeudamiento establecidos en la Ley aprobados por la autoridad competente según corresponda.

Art. 71. Destino de los recursos del endeudamiento.- Los recursos provenientes del crédito que contraten las instituciones del sector público o de las emisiones de títulos valores se destinarán exclusivamente a financiar los proyectos de inversión, que deberán estar claramente definidos en los convenios de crédito y en el correspondiente Decreto Ejecutivo, o en la resolución de la máxima autoridad del organismo del régimen seccional, según corresponda.

Sección II Crédito Externo

Art. 72. Deuda Pública Externa.- Las instituciones del sector público previo a la contratación de deuda externa canalizarán la solicitud de crédito por el ministerio a cargo de las finanzas públicas, con toda la información referente al proyecto a ejecutar, así como la documentación requerida para el análisis e informes pertinentes.



Las instituciones del sector público, previa a la contratación de endeudamiento público externo, o para la emisión de bonos o de otros títulos valores que se coloquen en los mercados financieros internacionales deben cumplir lo dispuesto en el Art. 10 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y contar además con el dictamen favorable del Directorio del Banco Central del Ecuador.

En el caso de las instituciones financieras públicas y las empresas públicas, éstas observarán los límites de endeudamiento que serán fijados anualmente por el ministerio a cargo de las finanzas públicas y el Banco Central del Ecuador.

En el caso de las demás instituciones del sector público que no forman parte del Gobierno Central, de las instituciones del Régimen Seccional Autónomo ni de las instituciones mencionadas en el inciso anterior, se sujetarán a los límites de endeudamiento establecidos en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

Art. 73. Informe Técnico.- La unidad responsable del subsistema de crédito público del ministerio a cargo de las finanzas públicas elaborará obligatoriamente un Informe técnico que servirá de base para el dictamen que éste ministerio debe emitir de conformidad con el del Art. 10 de la Ley Orgánica de Estabilización y Transparencia Fiscal, el Reglamento de la Ley y la normativa técnica correspondiente.

Art. 74. Informe Previo a la expedición de la Resolución Ministerial.- Una vez obtenidos los dictámenes establecidos en la ley, la Subsecretaria de Crédito Público elaborará un informe para el ministro a cargo de las finanzas públicas que sobre esa base emitirá su resolución, aprobando o rechazando total o parcialmente la contratación del crédito o la emisión de los bonos o de otros títulos valores.

Art. 75- Decreto de autorización.- Aprobada la contratación del crédito o la emisión de los bonos o de otros títulos valores, en la forma prevista en el artículo anterior, se autorizará su celebración mediante decreto ejecutivo, en el que se constarán los elementos y características que sean determinados por el Reglamento.

Art. 76. Contratos y convenios accesorios.- En los créditos en que intervengan el Banco Central, como agente oficial y fiduciario del Estado, La Republica del Ecuador como garante, el decreto que faculte la suscripción del convenio deberá contener, además, la autorización para celebrar los contratos de agencia oficial y fiduciaria y de los correspondientes convenios subsidiarios y de garantía.

Sección III Crédito Interno



Art. 77. Deuda Pública Interna.- Los créditos internos contratados por el Gobierno Central y la emisión de papeles fiduciarios que se colocarán en el mercado interno deberán cumplir los requisitos establecidos en el Art. 10 de la Ley Orgánica de Estabilización y Transparencia Fiscal. Estos créditos serán autorizados mediante decreto ejecutivo previos dictámenes favorables del ministerio a cargo de las finanzas públicas, del Procurador del Estado y del Directorio del Banco Central del Ecuador.

Los créditos internos contratados por las instituciones del Régimen Seccional Autónomo y el endeudamiento interno que no sean originados por emisión de títulos valores, cumplirán los requisitos establecidos en el Art. 10 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

Las instituciones financieras públicas y las empresas públicas, además de cumplir los requisitos establecidos en el Art. 10 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, en lo que corresponda, observarán los límites de endeudamiento que serán fijados anualmente por el ministerio a cargo de las finanzas públicas y el Banco Central del Ecuador.

Las demás instituciones del sector público, además de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, observarán los límites de endeudamiento establecidos en el Art. 7 de la misma ley.

Sección IV Garantías

Art. 78. Garantías en los convenios de crédito o en la emisión de bonos u otros títulos valores.- La República del Ecuador, por intermedio del Ministerio a cargo de las finanzas públicas, solo podrá otorgar garantías a las instituciones del régimen seccional autónomo de acuerdo a lo establecido en el tercer inciso del artículo 9 de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, siempre y cuando se hayan cumplido los requisitos y más disposiciones establecidas en el artículo 10 de esa ley.

No se podrá otorgar ninguna garantía para garantizar donaciones.

La República del Ecuador no podrá garantizar préstamos u otorgar garantías en emisiones de bonos u otros títulos valores cuando, el ministerio a cargo de las finanzas públicas determine que la entidad del régimen seccional autónomo no tiene la suficiente capacidad financiera para asegurar el cumplimiento de las obligaciones provenientes del crédito o de la redención de los bonos de la deuda pública.

Art. 79. Vigencia de la Garantía.- Para la vigencia de la garantía otorgada por parte de la República del Ecuador a las instituciones del régimen seccional



autónomo, éstas deberán haber celebrado el correspondiente contrato de fideicomiso con el Banco Central del Ecuador a fin de que pueda atender el servicio de la deuda.

Art. 80. Suscripción de contratos.- Corresponde al ministro a cargo de las finanzas públicas, por sí o mediante delegación, celebrar los contratos de endeudamiento de la República del Ecuador y los contratos garantizados por ésta.

La suscripción de los contratos de las instituciones del sector público, que no forman parte del Gobierno Central, corresponderá a la máxima autoridad institucional, de conformidad con sus propias leyes.

Art. 81. Modificaciones de los contratos.- Toda modificación a un contrato de préstamo que se refiera a las condiciones financieras del crédito, a los componentes del proyecto de inversión o al objeto del crédito, se sujetará al mismo procedimiento establecido para la contratación de créditos externos o internos, según corresponda. En los demás casos bastará la aceptación escrita de las partes.

Art. 82. Restitución de los pagos asumidos por el garante.- Cuando la República del Ecuador, en su calidad de garante, con cargo a sus propios recursos haya cubierto valores por pagos en concepto del servicio de la deuda, la institución del régimen seccional autónomo deberá en un plazo máximo de treinta días de efectuado el pago por parte del Estado, restituir el monto pagado más los intereses correspondientes a la tasa pasiva referencial para operaciones en dólares, del mes inmediato anterior al pago, publicada por el Banco Central.

En el evento de que la institución del régimen seccional autónomo no cumpla con lo establecido en el inciso precedente, el Ministerio a cargo de las finanzas públicas deberá recuperar, con aplicación a cualquiera de los recursos que este deba transferir al municipio o consejo provincial por concepto de asignaciones establecidas por la ley o por el Presupuesto General del Estado, los valores pagados en su calidad de garante más los intereses estipulados en el inciso anterior.

Sección V

Art. 83. Servicio de la deuda pública.- El pago del capital, intereses, comisiones y otras obligaciones derivadas de los contratos de préstamos, se realizará por intermedio del Banco Central sobre la base de los fideicomisos o de las instrucciones que para el efecto impartiere el ministerio a cargo de las finanzas públicas o los organismos del régimen seccional autónomo, en los términos que consten en los respectivos convenios de fideicomiso de rentas y en las normas técnicas.

La provisión de fondos para este servicio y el pago de los acreedores respectivos se efectuará de acuerdo con esta ley y los contratos comunicados al Banco Central del Ecuador por el ministerio a cargo de las finanzas públicas.



Art. 84. Compensación de deudas.- La consolidación, compensación y novación de créditos entre el Gobierno Central y las demás instituciones y organismos del sector público, se negociarán por intermedio del ministerio a cargo de las finanzas públicas, y para su ejecución requerirán la aprobación expresa del ministro.

Art. 85. Registro de Contratos.- Para el registro de todo contrato de crédito o emisión de títulos valores en el ministerio a cargo de las finanzas públicas y en el Banco Central del Ecuador, debe remitirse una copia certificada del original y contener un anexo que detalle:

- a) Plan de reducción de deuda actualizado o los indicadores de endeudamiento a los que se hace referencia en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.
- b) Cronograma de desembolsos del crédito.
- c) Cronograma de pagos del servicio de la deuda.

En el caso de los préstamos que conceda el BEDE a las instituciones del régimen seccional autónomo, éste obligatoriamente remitirá cada mes al ministerio a cargo de las finanzas públicas información sobre el saldo de la deuda que mantienen dichos organismos seccionales, desglosada por deudor y por préstamo.

Art. 86. Prohibiciones.- Además de las prohibiciones o restricciones establecidas en el artículo 9 de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, el Gobierno Central no podrá asumir, con cargo a su presupuesto, las obligaciones de la deuda interna o externa contraída por las instituciones que no forman parte del mismo.

Prohíbese conceder garantías por parte del Estado a favor de personas naturales o jurídicas del sector privado, incluyendo entre estas a las sociedades en que el Estado sea el principal accionista.

Ningún contrato de deuda del Gobierno Central comprometerá ingreso alguno determinado, pues aquella gravará todas las rentas del Estado. De igual manera las deudas de las otras instituciones no gravarán ingresos determinados.

Las operaciones de crédito público y las garantías de la República que se realicen en contravención a las disposiciones de esta ley o a las establecidas en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal serán nulas, sin perjuicio de la responsabilidad personal de quienes las hubieren autorizado o realizado

Art. 87. Facultad de coactiva.- El ministerio a cargo de las finanzas públicas tendrá la facultad de ejercer la coactiva para cobrar obligaciones derivadas del endeudamiento público, esto es, garantías o transferencias de recursos de los préstamos en calidad de recursos reembolsables.



Capítulo VI
Del Subsistema de Contabilidad Gubernamental

Sección I
Normas Generales

Art. 88. Subsistema de contabilidad.- El subsistema de Contabilidad Gubernamental comprende principios, normas, procedimientos y métodos de registro sistemático y uniforme de las operaciones patrimoniales y presupuestarias, expresadas en términos financieros, con la finalidad de conocer la estructura y composición de los recursos y obligaciones del Estado facilitar la determinación de costos de los proyectos y programas en ejecución; precisar en forma oportuna las causas de las desviaciones en los planes y programas financieros; asegurar la producción de información financiera confiable y oportuna, apoyar el proceso de toma de decisiones, la rendición de cuentas y el control; Y, formular estadísticas financieras.

Art. 89. Régimen Unico.- Se establecerá un régimen único de contabilidad, que comprenderá el registro e informe de todas las operaciones patrimoniales y presupuestarias, sin excepción alguna. La contabilidad se llevará en la moneda de curso legal en el país.

Art. 90. Rectoría del subsistema de contabilidad.- El ministerio a cargo de las finanzas públicas, como ente rector del subsistema de contabilidad, tiene la facultad privativa para emitir y actualizar los principios, normas técnicas y manuales contables en el ámbito del sector público no financiero.

Los manuales específicos serán elaborados por las instituciones, para aplicación de cada uno de sus entes financieros, de acuerdo con las disposiciones de la presente ley y los procedimientos técnicos contenidos en el manual general de contabilidad gubernamental y lo someterán a consideración del ministerio a cargo de las finanzas públicas para su aprobación.

Art. 91. Registro de Unidades y entes financieros.- Las unidades y los entes financieros de las instituciones del sector público, deberán registrarse en el ministerio a cargo de las finanzas públicas y presentar sus propios estados financieros.

El ministerio a cargo de las finanzas públicas, mantendrá actualizado el catastro de los entes financieros.

Art. 92. Obligación de las unidades y entes financieros.- Toda unidad y ente financiero será responsable de establecer, mantener y vigilar el debido funcionamiento de los subsistemas que administra, sobre cuya base preparará los respectivos estados financieros para consideración de las autoridades superiores de las instituciones y para su envío al ministerio a cargo de las finanzas públicas en los plazos y en la forma establecidos en el artículo 21 de



la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y en las normas técnicas.

Las instituciones del sector público financiero remitirán al ministerio a cargo de las finanzas públicas sus estados financieros, de acuerdo con las regulaciones de la Superintendencia de Bancos, en el plazo establecido en la Ley.

Art. 93. Documentos y registros contables.- Las unidades de contabilidad de las instituciones retendrán y conservarán los registros y la documentación de sustento de la actividad financiera institucional durante 5 años. Dicha documentación es propiedad de cada institución y no podrá ser retirada de las oficinas correspondientes, sino mediante orden expresa de la autoridad competente.

Los documentos y registros contables estarán disponibles en cualquier momento para fines de auditoria interna o externa.

Art. 94. Estados Financieros Completos.- Los Estados financieros elaborados por los entes financieros reflejaran la ejecución del presupuesto aprobado de acuerdo con su apertura programática e incluirán todo proyecto, programa, actividad, operación y transacción sujeta a cuantificación y registro en términos monetarios. Incluirán además los recursos financieros y materiales, sus obligaciones, así como el movimiento o cambio en patrimonio.

Art. 95. Consolidación de la información financiera.- Comprende la recepción, validación, análisis y procesamiento de la información financiera del ente financiero; la eliminación de las transacciones interinstitucionales y la obtención de estados consolidados en los niveles sectoriales y globales del sector publico que reflejen los resultados netos de la gestión publica.

La consolidación de la información financiera en los diversos niveles de agregación y los informes pertinentes se producirán en la unidad responsable del subsistema de contabilidad, la que pondrá a conocimiento del ministro a cargo de las finanzas públicas y de los usuarios en general, de acuerdo con lo ordenado en el artículo 22 de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.⁹

Capítulo VII De las Sanciones

⁹ La unidad de contabilidad, considera que por la naturaleza de las funciones se debería incluir la siguiente norma legal: “ Art. Personal Contable.- El personal responsable de las funciones contables de cada institución o ente financiero cumplirá con el requisito básico de ser contador público autorizado”. De igual manera en los otros subsistemas se han sugerido que se pongan en la ley requisitos básicos para los funcionarios, Esto implicaría poner en todos los otros subsistemas.



Art. 96. De las Sanciones generales.- Los servidores públicos, funcionarios, máximas autoridades de las instituciones del sector público, subsecretarios, ministros-secretarios de Estado que por negligencia grave no hubieren cumplido con las obligaciones que a cada uno le corresponde en esta ley, serán sancionados de conformidad con lo ordenado en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

Art. 97 . De las sanciones a los contadores.- El contador de cada institución pública que en forma reiterada incumpla con la producción y entrega de los estados financieros al ente rector del subsistema de contabilidad, será removido de su cargo a pedido del ministro a cargo de las finanzas públicas o del Contralor General del Estado.

A los superiores de dicho funcionario sean de dignatarios de elección popular, funcionarios o servidores públicos se les aplicará las responsabilidades y sanciones que les corresponda, de acuerdo con la ley por su acción u omisión que redunde en el incumplimiento de la entrega de la información financiera.

TÍTULO V
REFORMAS, DEROGATORIAS, DISPOSICIONES
FINALES Y TRANSITORIAS

Capítulo I
De las reformas a otras leyes.

Art. 97.- Sustitúyase el artículo 26 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal con el siguiente texto:

“Art. 26.- Si las infracciones fueran cometidas por negligencia grave por un subsecretario de una Cartera de Estado, el ministro a cargo de dicha cartera lo sancionará con una multa de 20 a 30 veces su remuneración mensual, y con la destitución del cargo en el caso de aplicarse la multa mayor sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales a que hubieren lugar.

Si quien cometiera fuere un Ministro-Secretario de Estado, el Presidente de la República lo sancionará con la máxima multa prevista el Art. 25 de la Ley y con la cesación del cargo, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar o al juicio político correspondiente.

Art. 98.- A continuación del literal b) del Artículo 6 de la Ley de Contratación Pública agréguese el siguiente inciso : “ Los términos y condiciones financieras concesionales serán determinadas por el Ministerio a cargo de las finanzas públicas en cada caso.”

Art. 99.- Nulidad de contratos.- Los contratos para cuyo financiamiento se hayan comprometido recursos públicos serán absolutamente nulos cuando se



celebren sin la provisión actual o futura de los recursos financieros que posibiliten su cumplimiento

Derogatorias.

Art.100.- Derogatorias .- Deroganse las siguientes disposiciones legales:

1. El Decreto Supremo No. 1429, publicado en el Registro Oficial No. 337 de 16 de Mayo de 1977, que contiene la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.
2. Ley N° 41 , R.O 553 de 29 de octubre 1986 (Art. 21)
3. Ley N° 122 SRO 453 de 17 de mazo de 1983 (Art. 4, 26)
4. Ley N° 152. R.O # 659 de 11 de enero de 1984 (Art. 1)
5. Los Arts 44 ,45,46,47 de Ley N° 72 PCL RO # 21 de mayo de 1990. &
6. Decreto Supremo N° 1962, Registro Oficial # 471 de 25 de noviembre de 1977
7. Decreto Supremo 2636 R.= # 612 de 4 de julio de 1978
8. Decreto Supremo 2090 R.O-S. 496 de 2 de enero de 1978.
9. Decreto Supremo 3562. R.= 870 de 9 de julio de 1979
10. El Decreto Supremo 122 RO-S. 453 de 17 de mar4zo de 198
- 11.Ley N° 18 publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 76 de 30 de Noviembre de 1992, que contiene la Ley de Presupuestos del Sector Público excepto los literales a), b, y c) del Art. 71; (ver si se incorporan a la ley de Petroecuador)
- 12.Ley No. 122 "Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público" publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 453 de 17 del mismo mes y año; excepto el artículo 5 y su reforma.
- 13.Decreto Supremo No. 659-C del 1 de agosto de 1975, publicado en el Registro oficial No. 868 de los mismos mes y año;
- 14.Decreto Supremo No. 943 de noviembre de 1975, publicado en el Registro Oficial No. 937 de 24 de los mismos mes y año; y,
- 15.Decreto Supremo N°1887,publicado en el Registro Oficial 454 de 31 de octubre de 1977.
16. El Decreto Supremo 1893, publicado en el Registro Oficial N° 455 de 1 de noviembre de 1977.
17. El Art. 1 del Decreto Supremo N° 3079- A, publicado en el Registro Oficial N° 737 de 22 de diciembre de 1977.
18. Decreto Supremo 3602.R.O 880 de 23 de julio de 1979
19. Decreto Ley s/n .Registro Oficial # 36 de 1 de octubre de 1979.
20. El artículo 5 del Decreto Supremo N° 2965, publicado en el Registro Oficial N° 710 de 14 de noviembre de 1978.
- 21.Los artículos 8,9 y 10 de la Ley N° 79-PCL publicado en el Registro Oficial N° 464 de 22 de junio de 1990.
22. El artículo 1 del Decreto Supremo N° 2135 publicado en el Registro Oficial N° 510 de 20 de enero de 1978.
23. El artículo 1 del Decreto Supremo N° 3131, publicado en el Registro Oficial N° 793 de 16 de marzo de 1979.



24. Ley Reformatoria de las Leyes de Regulación Económica y control del Gasto Público, R. O. 659 de 11 de enero de 1984.&
25. Ley 6, Ley reformativa al Código Penal y a la LOAFYC, R.O –S. 260 de 29 de agosto de 1985
26. Ley # 53 Ley Reformatoria a la LOAFYC .R.O 553 de 29 de octubre de 1986
27. Ley 72 "Ley de desarrollo seccional y de reformas a las leyes de régimen municipal, régimen tributario interno, arancelaria, LOAFYC y 006 de Control Tributario y Financiero" R.O. 441 de 21 de mayo de 1990.
28. Decreto Ley 02. R:O S- 930 de 7 de mayo de 1992.
29. Ley 99-41 de racionalización tributaria. RO-S. 321 de 18 de noviembre de 1999.
30. Ley 200-4 Ley para la transformación Económica del Ecuador, R.O.13 de marzo del 2000, Arts 57 y 60
31. Ley N° 4 ,Registro Oficial _S 63 de 7 de noviembre de 1996.}
32. Ley N °94 R:O S. 338 de 12 de junio de 1998.
33. D.S. 3131 R.O 793 de 16 de marzo del 79.
34. Ley 93 PCL R:O-S 764 de 22 de agosto de 1995.
35. DL. 200-1 R.O-s- 144 de 18 de agosto del 2000.
36. DL. 05, R.O. 396 de 10 de marzo de 1994.art. 25.
37. Ley 2001-55 Ley de Seguridad Nacional R.O. 465 de 30 de noviembre del 2001

Disposiciones Finales

Primera.- Catastro del sector público.- Para los efectos de esta ley, el ministerio a cargo de las finanzas públicas elaborará y mantendrá actualizado un catastro de las instituciones que conformen el sector público y los entes financieros a cargo del manejo de los fondos público, sin que esto implique modificación en la naturaleza jurídica de los mismos. El Catastro será publicado anualmente en el Registro Oficial.

Segunda.- Publicación de resultados de la gestión.- Anualmente, todas las instituciones del sector público publicarán los resultados de su gestión, para conocimiento de la opinión pública y de la comunidad.

Disposiciones Transitorias

Primera.- El Presidente de la República expedirá el Reglamento de esta Ley, en el plazo de noventa días contados a partir de su vigencia.

Segunda.- Las normas técnicas y demás regulaciones relacionadas con el sistema de administración financiera, seguirán vigentes en todo cuanto no se opongan a esta Ley, hasta tanto sean sustituidas por las nuevas normas técnicas.

Tercera. Para una adecuada aplicación de esta ley, el ministro a cargo de las finanzas públicas establecerá un régimen especial de administración en su cartera de Estado.



Cuarta.- El ministerio a cargo de las finanzas públicas en el plazo de 180 días a partir de la expedición del Reglamento de esta Ley publicará la normatividad técnica actualizada de los sistemas de administración financiera y de inversión pública.

Quinta.- Hasta que se expida el Reglamento a esta Ley y las demás normas secundarias, el subsistema de contabilidad seguirá aplicando las normas técnicas vigentes.

Artículo Final.- La presente ley tendrá el carácter especial y prevalecerá sobre todas las que se le opongan, entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dada en la Ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, en la sala del Congreso Nacional del Ecuador, a los

Presidente del H. Congreso Nacional

Secretario General



Falta de revisar:

- 1.- Todas las normas legales que se derogan o reforman, puesto que muchas veces las leyes se refieren a distintas material.
- 2.- Si todos los capítulos, sistemas y subsistemas tienen todos los elementos
- 3.- Verificar que en el proyecto de ley no se omita nada importante de las leyes que tienen relación directa con esta ley, como son la LOAFYC, La Ley de Presupuestos del Sector Público, la Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Publico, la Ley de Reforma a las Finanzas Públicas , sus reformas, las Trole,

Anexo 2: Informe para Segundo Debate, preparado por la anterior Comisión

Quito marzo 13, 2002
Informe No. 001-CDDRS-02

Doctor
José Cordero Acosta
PRESIDENTE
H. CONGRESO NACIONAL
Presente

Ref.: Proyectos No. 20-194 y 23-739
Informe para segundo debate

Señor Presidente:

La Comisión Especializada Permanente de Descentralización, Desconcentración y Régimen Seccional del H. Congreso Nacional emitió el informe para tratamiento en segundo debate del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal, No. 20-194, de iniciativa de esta Comisión, el día 7 de febrero del año pasado. En sesión de 4 de julio del 2001 se procedió a dar lectura a este informe y en sesión de 18 de septiembre del mismo año, continuando su tratamiento en segundo debate, el Pleno del H. Congreso Nacional resolvió devolverlo a la Comisión, debido a que el 16 de septiembre del 2001 el señor Presidente de la República había presentado otro Proyecto de Ley que proponía la reforma del Título VI de la Ley de Régimen Municipal, de modo que, luego de tratado este proyecto en primer debate, se emitiera un solo informe para segundo debate que abarque los dos Proyectos que proponen reformas a esta Ley.

En efecto, el Ejecutivo remitió al H. Congreso Nacional el 16 de septiembre del 2001, el Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal, signado con el número 23-739, en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 144, numeral 2, y 147 de la Constitución Política de la República. El Pleno del H. Congreso Nacional trató este Proyecto de Ley, en primer debate, el día 3 de diciembre del 2001

Mediante oficio No. 2581-DGSL-01, de 12 de diciembre de 2001, la Dirección de Asuntos Legislativos del H. Congreso Nacional remitió a esta Comisión Legislativa copia de la transcripción mecanográfica de la versión magnetofónica de las observaciones presentadas en primer debate al Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal No. 23-739, presentado por el Ejecutivo, que trata de los impuestos municipales, a fin de que emita el informe para su tratamiento en segundo debate por el Pleno del H. Congreso Nacional.

Para la elaboración del presente informe para segundo debate, que abarca los Proyectos de Ley No. 20-194 y 23-739, la Comisión ha realizado un estudio minucioso de los mismos y ha analizado las observaciones presentadas por los señores honorables Xavier Neira, Carlos Kure, Pascual Del Cioppo, Yolanda Andrade, Nina Pacari, Henry Llanes, Marco Proaño, René Maugé, Hugo Moreno, Luis Villacreses, Cecilia Calderón de Castro, Gabriel Ruiz, Joaquín Estrella, Stalin Vargas y Guillermo Landázuri, así como las presentadas por varias instituciones, como la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y diversos municipios del país.

Este Proyecto de Ley unificado abarca varias materias, tales como la autonomía municipal, el fortalecimiento de la gestión local, cuestiones propias del gobierno municipal y los impuestos municipales. A continuación, resumimos los principales aspectos de la propuesta:

Con el objeto de facilitar la descentralización de competencias hacia los Municipios, se han clasificado los mismos en Municipios Metropolitanos, Locales y Distritales, según su número de habitantes, de manera que los Municipios Metropolitanos sean aquellos que superen el millón de habitantes, los Municipios Locales los que superen los cincuenta mil habitantes y los Municipios Distritales los que no superen los cincuenta mil habitantes.

La facultad de decidir sobre la modificación de la división político administrativa del país, de conformidad con lo que dispone el Art. 147 de la Constitución Política de la República, le corresponde al Presidente de la República, por lo que se ha cuidado que la redacción de los artículos del Proyecto de Ley mantenga concordancia con la citada norma constitucional.

Acogiendo una observación formulada por la H. Yolanda Andrade quien, en relación a los requisitos necesarios para la creación de un nuevo Cantón, argumentó que la distancia entre la cabecera del Cantón a crearse y la cabecera cantonal más cercana no debía ser de cien kilómetros, como constaba originalmente en el Proyecto, la Comisión propone que esa distancia sea de treinta kilómetros.

La propuesta establece que, cuando dos o más municipios decidan fusionarse, será un requisito fundamental el pronunciamiento de la ciudadanía mediante consulta popular, evitando que una decisión tan importante proceda únicamente de la voluntad de una mayoría de integrantes del Concejo Municipal, como constaba originalmente en el Proyecto.

La facultad de suprimir Municipios, constante en la ley vigente, se considera totalmente inaplicable, así como la propuesta planteada en el Proyecto original, pues, es evidente que ningún pueblo votaría por la supresión de su calidad de Cantón, por lo que se ha eliminado la posibilidad de que el Presidente de la República pueda presentar proyectos de Ley para suprimir Municipios.

Una de las funciones más importantes que debe ejercer un Municipio es la planificación y ejecución de planes y programas de prevención social. Por ello, en el numeral primero del Art. 12 de la Ley de Régimen Municipal, luego de la palabra material, se incluyen las palabras "y social".

El texto del Art. 4 del proyecto inicial que sustituía al Art. 13 de la Ley vigente, relacionado con la posibilidad de suscribir convenios con los ministerios, restringía el espíritu del Art. 226 de la Constitución Política de la República. Por lo tanto, se elaboró un texto alternativo, a efecto de que los Municipios asuman todas las funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos que, de conformidad con lo que establece la Constitución, les corresponden, en especial en materias como educación, salud, cultura, deporte, promoción social, tránsito, etc.

Un problema frecuente que se presenta en la gestión municipal es la superposición de acciones y obras de otras instituciones; por esta razón, se introduce en el Proyecto de Ley una disposición mediante la cual se establece que toda entidad pública u organismo no gubernamental, para realizar cualquier acción de competencia municipal, deberá suscribir previamente el convenio con la respectiva municipalidad y/o contar con la autorización expresa del Alcalde.

El texto del artículo 12 armoniza la legislación municipal con las normas de la Ley de Descentralización, con el fin de facilitar la transferencia de competencias y recursos mediante la suscripción de convenios. Además, se establece que las competencias transferidas podrán ser revertidas al Gobierno Central únicamente de manera temporal, ante casos de grave paralización o sustancial deficiencia del servicio, en la forma establecida por el artículo 17 de la Ley de Descentralización.

Además, se agregan nuevas funciones municipales para ser incorporadas al Art. 15 de la Ley, tales como: la planificación y ejecución de planes y programas de prevención y atención social, el control sobre pesas y medidas, la prevención y control de la contaminación del medio ambiente dentro del Cantón, el servicio de defensa contra incendios, la protección y seguridad ciudadanas, etc.

Mención especial merece la propuesta de que las Registradurías de la Propiedad sean descentralizadas, aspiración expresada por diversos Municipios e instituciones del país, lo que permitiría un mejor manejo y control de la información relativa al registro e inscripción de inmuebles, y evitaría, además, abusos en el costo de este servicio. Para ello se propone que los Registradores de la Propiedad, que deberán atenerse a las disposiciones de la Ley de Registro en lo que fuere aplicable, sean designados por el Alcalde, por lo que cada Municipio podría contar con su propio Registro de la Propiedad.

Una de las funciones especiales que el Municipio tiene que cumplir es la relacionada con las facilidades en la transportación y la construcción de obras que benefician a las personas discapacitadas. Bajo este contexto, se ha

incluido, entre las funciones primordiales del municipio, la normatividad sobre las comodidades que deben otorgarse a las personas discapacitadas para su transportación y acceso a los edificios públicos.

Se ha estimado conveniente incluir un artículo que obligue al Estado y a las instituciones públicas en general, a respetar y hacer respetar la autonomía municipal; transferir en forma automática y directa las participaciones o asignaciones que corresponden a los gobiernos municipales, así como los recursos para ejecución de obras públicas y prestación de servicios; como también la coordinación en la elaboración y ejecución de Planes Nacionales de Desarrollo con Planes de Desarrollo Local. Se prohíbe, por tanto, que se requiera de informes, calificaciones, restricciones o aprobaciones de otras instituciones para que puedan aplicarse las ordenanzas municipales, sus planes y proyectos o celebrarse contratos.

Adicionalmente, en orden a facilitar la plena autonomía municipal, la Comisión ha considerado conveniente retirar al Gobernador la facultad de intermediar entre el Gobierno Central y el Municipio cuando existiere superposición de funciones, precisamente por cuanto, como se expuso anteriormente, le corresponde al Municipio la tarea de coordinar las actividades y las obras a realizarse en su jurisdicción.

Se ha procedido también a suprimir de la Ley de Régimen Municipal los artículos que se contraponen con la Ley de Juntas Parroquiales Rurales.

En cuanto al gobierno municipal, se establece claramente que las facultades del concejo deben ser únicamente legislativas, consultivas y de control, por cuanto las tareas de la administración le corresponden al Alcalde. Se fija el número de concejales en trece para los Municipios Metropolitanos, nueve para los Municipios Locales y cinco para los Municipios Distritales.

En cuanto a la reelección de los Alcaldes y Concejales, el Proyecto establece que la sola presentación del pedido de licencia sin sueldo, previo a la presentación de la candidatura, determinará que se la considere aceptada por el Concejo, para evitar conflictos de carácter político que retrasen o no permitan la participación electoral del candidato.

En lo que se refiere a las reformas al título VI de la Ley de Régimen Municipal, propuesta por el Ejecutivo, que trata sobre los impuestos municipales, se proponen varios cambios en el esquema legal que rige para la determinación de los impuestos a la propiedad urbana y rural, a las transferencias de dominio, a las utilidades en la compra-venta ocasional de inmuebles; a las patentes, a los activos de las sociedades de capital, a los espectáculos públicos y al rodaje de vehículos. La propuesta no contempla el impuesto de registro, el mismo que quedaría, por lo tanto, suprimido. Adicionalmente, ya no se hace constar la disposición contenida en el Artículo 396 de la ley vigente, que mantenía la vigencia de los adicionales existentes sobre los impuestos de financiación municipal.

Es preciso mencionar la enorme diversidad que existe en el régimen seccional respecto a este tema y la forma imprecisa y subjetiva como se valoran los predios, lo cual dificulta enormemente un análisis cuantitativo.

Sin embargo, consideramos importante recordar que, actualmente, la legislación municipal, al igual que la propuesta de reforma legal, ya establece la obligatoriedad de valorar los predios en su monto real.

En efecto, los incisos primero y segundo del artículo 316 de la Ley de Régimen Municipal vigente señalan que:

“Cada cinco años, las municipalidades efectuarán el avalúo general de la propiedad urbana, estableciendo separadamente el valor comercial de las edificaciones y de los terrenos, de conformidad con los principios técnicos que rigen la materia.

Con este fin, las municipalidades elaborarán normas de avalúo para las edificaciones y solares, y el plano del valor de la tierra a regir en el quinquenio.”

Y el artículo 317 dispone que:

“Por valor comercial, para efectos económicos, se entiende el que corresponda al valor real del predio, practicado por la oficina de avalúos municipales, de conformidad con lo establecido en el artículo anterior”.

El Proyecto de Ley, en su artículo 53, dice lo siguiente:

“Valoración de la Propiedad.- Los predios urbanos, para efectos de efectos de este impuesto, serán valorados atendiendo a su valor de mercado, mediante la aplicación de un sistema individualizado de valoración de los predios. Con este propósito, el Concejo aprobará mediante ordenanza, el plano del valor de la tierra, los factores de aumento o reducción del valor del terreno por los aspectos geométricos, topográficos, accesibilidad a determinados servicios, como agua potable, alcantarillado y otros, así como los factores para la valoración de las edificaciones. Todos estos elementos serán actualizados anualmente, a fin de garantizar que la valoración se ajuste a los precios de mercado.

En caso de encontrarse en desacuerdo con la valoración de su propiedad, el contribuyente podrá impugnarla ante el propio Municipio, el mismo que deberá pronunciarse en un término de treinta días.”

Como se puede apreciar, tanto en la legislación vigente, como en la propuesta, los municipios tienen la obligación de valorar los predios en su valor real, es decir, en su valor de mercado; sin embargo, en la práctica, esto no ha venido ocurriendo, debido a las desactualizaciones de los avalúos provocados por la

obligación legal de revisarlos quinquenalmente y al impacto que, sobre los contribuyentes, tendría la aplicación de la tarifa actual, de 16 por mil, en lo que respecta al principal impuesto municipal, esto es, el predial urbano, que en la propuesta de reforma legal se reduce significativamente al 2,5 por mil.

Estas reformas a los impuestos municipales tienen por objeto fortalecer a los organismos municipales mediante el mejoramiento de las fuentes de financiamiento locales y la racionalización del esquema tributario seccional que presenta serias inconsistencias, como es el caso de aquella que determina que, por un bien mueble y de rápida depreciación, como es un automotor, se paguen impuestos y recargos significativamente más altos que por un bien inmueble que, por el contrario, está en continua revalorización.

Se simplifica el esquema de estos impuestos, se establecen formas más manejables de cálculo de la base imponible de cada impuesto y los casos de exención o rebaja se reducen a los indispensables, evitándose así la alta disminución de las recaudaciones, la evasión y elusión del pago.

Las reformas procuran también que los municipios sean menos dependientes del gobierno central y, por lo tanto, más autónomos, porque su autonomía ha venido siendo continuamente menoscabada debido a su alta dependencia financiera del gobierno central. Las informaciones estadísticas analizadas demuestran claramente que los municipios pequeños del país generan un margen de ingresos propios poco significativo frente al total de sus presupuestos, lo que habla a las claras de su casi total dependencia del gobierno, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Rango Poblacional	Hasta 20.000 hab.	De 20.000 a 50.000 hab.	De 50.000 a 300.000 h.	Más de 300.000	Todos
Número Municipios	101	65	45	4	215
% Municipios	46,98%	30,23%	20,93%	1,86%	100%
% Población	9,03%	15,83%	37,10%	38,04%	100%
INGRESOS					
Ingresos Propios	3,08%	4,68%	20,77%	34,30%	28,17%
Transferencias	93,83%	89,62%	68,68%	34,16%	48,15%
Créditos	3,09%	5,70%	10,55%	31,54%	23,68%

Adicionalmente, con el fin de racionalizar el esquema tributario, se propone la derogatoria de una serie de impuestos creados por leyes promulgadas en diversos años con los más disímiles beneficiarios, estableciendo, en

compensación, que estas instituciones se beneficien con una asignación presupuestaria equivalente al 110% de lo que por estos impuestos hubieren recibido el último año previo a la vigencia de la reforma propuesta.

A continuación, se citan los impuestos cuya modificación se propone y se mencionan los principales puntos sobre los cuales se ha discutido en la Comisión, incluidas las observaciones que oportunamente se formularon:

1. Impuesto a la propiedad urbana

La presente reforma pretende transparentar la valoración predial, para lo cual propone una reducción significativa de la tarifa impositiva del 16 al 2.5 por mil. De esta forma, se aspira conseguir que los contribuyentes registren sus propiedades a su valor real, desterrando una costumbre tan difundida como aquella de subvalorar las mismas.

Para el cálculo de la base imponible de este impuesto, cuyo sujeto pasivo está constituido por los propietarios o usufructuarios de predios urbanos, se propone la realización de una valoración de mercado de las propiedades, tomando en cuenta todos los elementos que incidan en el aumento o reducción del valor del terreno y las edificaciones. Al respecto, hay que considerar que, en la práctica, cada Municipio hará la valoración de los predios en la forma que más convenga a sus necesidades; no obstante, la Comisión ha considerado conveniente incluir una norma que faculte al contribuyente a impugnar la valoración hecha por el Municipio, con el fin de evitar abusos en la fijación del valor de las propiedades.

Sobre la base imponible, establecida en la forma indicada, se aplicará la tarifa del 0,25 por ciento o 2,5 por mil, que, como se indicara anteriormente, implica una disminución en relación a la tarifa actual, equivalente a, aproximadamente, la séptima parte .

En la ley vigente, para determinar la base imponible se aplica una tarifa que va desde el 3 por mil hasta el 16 por mil, según el monto de la base imponible. En la práctica, debido al proceso inflacionario que ha vivido el país, la norma ha quedado prácticamente obsoleta, aplicándose casi exclusivamente la tarifa del 16 por mil, como se puede deducir de la tabla vigente:

Fracción Básica			
Desde (*)	Hasta (*)	Impuesto sobre fracción básica (*)	Impuesto sobre fracción excedente
1	10.000	0	3 por mil
10.000	20.000	30	4 por mil

20.000	30.000	70	5 por mil
30.000	50.000	120	6 por mil
50.000	100.000	240	7 por mil
100.000	200.000	590	8 por mil
200.000	400.000	1.390	9 por mil
400.000	800.000	3.190	10 por mil
800.000	1'300.000	7.190	11 por mil
1'300.000	2'000.000	12.690	12 por mil
2'000.000	3'000.000	21.090	13 por mil
3'000.000	4'000.000	34.090	14 por mil
4'000.000	5'000.000	48.090	15 por mil
5'000.000	En adelante	63.090	16 por mil

* *Cantidades en suces (Art. 320 de la Ley de Régimen Municipal).*

Respecto a la valoración de la propiedad, se acogió una observación de la H. Nina Pacari, con el fin de que la misma sea lo más equitativa posible.

Se mantiene la rebaja por créditos hipotecarios, únicamente por el saldo de las deudas, cuando éstas hubieren sido contraídas para financiar la adquisición del predio o para hacer mejoras o reparaciones al mismo.

El recargo sobre **solares no edificados** o construcciones abandonadas o que no respeten las regulaciones municipales de ornato o restauración arquitectónica tradicional, se fija en el 2 por mil de la base imponible, lo cual se prevé generará una reducción significativa en las recaudaciones por este concepto, debido a que la disminución de la tarifa es apreciable, del 10% (100 x mil) al 2 x mil.

Del artículo 14 del Proyecto de Ley, que corresponde al Artículo 63 de la numeración actual del Proyecto, se ha eliminado el cronograma de descuentos al cumplimiento de esta obligación tributaria, para que cada municipalidad pueda establecer su propio sistema de estímulos tributarios, siempre y cuando los mismos se apliquen entre enero y abril de cada año y no excedan del 10% .

2. Impuesto a la propiedad rural

Para efectos de establecer la base imponible de este impuesto se establecerá el valor de las propiedades de la misma manera que para el caso del cálculo del impuesto predial urbano, con la excepción de las edificaciones destinadas a vivienda de los trabajadores y las plantaciones. De esta manera, se acoge la observación formulada por la H. Nina Pacari, a fin de procurar una valoración más equitativa de los predios rurales. Al igual que en el caso del impuesto predial urbano, se establece la posibilidad de que el contribuyente impugne la valoración de la propiedad hecha por el Municipio.

La Ley vigente establece una fórmula compleja para el establecimiento de la base imponible, sobre la cual se aplica una tarifa que se encuentra entre el 6 por mil y el 16 por mil, según el monto que resulte de la aplicación de la fórmula

para el cálculo de la base imponible. En la práctica, se ha venido aplicando la tarifa del 16 por mil, debido a que los montos constantes en la ley son muy bajos, dado el proceso inflacionario, y no responden a la realidad actual.

Base Imponible		Impuesto Básico (*)	Tasa Adicional
Desde (*)	Hasta (*)		
0	10.000		6 por mil
10.001	30.000	60	7 por mil
30.001	60.000	200	8 por mil
60.001	100.000	440	9 por mil
100.001	200.000	800	10 por mil
200.001	300.000	1.800	11 por mil
300.001	400.000	2.900	12 por mil
400.001	600.000	4.100	13 por mil
600.001	1'000.000	6.700	14 por mil
1'000.001	3'000.000	12.300	15 por mil
3'000.001	En adelante	42.300	16 por mil

* *Cantidades en sucres (Art. 340 de la Ley de Régimen Municipal).*

Varios Municipios del país, cuya principal fuente de ingresos es el impuesto predial rural, han formulado a esta Comisión una petición para que se modifique la tarifa de este impuesto, inicialmente propuesta por el Ejecutivo en 1 por mil, debido a que, con esta tarifa, sus ingresos sufrirán una disminución, en perjuicio de su gestión. Para ello, han propuesto una tabla que fijaría esta tasa, de acuerdo al valor del predio, entre el 4 y 10 por mil. Además, el señor Ministro de Economía y Finanzas, al expresar su criterio sobre este impuesto, ha sugerido que la tarifa del mismo debería ser de, por lo menos, 2.5 por mil. Por las consideraciones expuestas, la Comisión propone una tabla, mediante la cual, la tarifa de este impuesto se fija entre el 2 por mil y el 5 por mil, según el valor de la propiedad, de manera que los predios de menor valor paguen la tarifa más baja.

El sujeto pasivo de este impuesto está constituido por los propietarios o usufructuarios de predios rurales y, al igual que el impuesto anterior, se establece la rebaja para quienes hubiesen adquirido créditos hipotecarios para financiar la adquisición o la realización de reparaciones o mejoras en los inmuebles.

Entre los casos de exención, previstos en el artículo 72, se ha vuelto a incluir a las comunidades de pueblos indígenas legalmente constituidas, acogiéndose, igualmente, una observación formulada por la H. Nina Pacari.

El cronograma de descuentos, como incentivo para lograr un rápido pago del impuesto, previsto en el artículo 74, se ha dejado igualmente a iniciativa de cada municipalidad, siempre y cuando se aplique entre los meses de enero y abril de cada año y no exceda el 10%.

En relación con este impuesto, el H. Joaquín Estrella ha propuesto que se elimine de la Ley de Régimen Municipal para que pase a beneficiar a los Consejos Provinciales, criterio que ha sido analizado y discutido al interior de la Comisión, encontrándose esta propuesta inconveniente, debido a que muchos Municipios del país están integrados, casi exclusivamente, por zonas rurales, por lo que la principal fuente de ingresos propios es el impuesto predial rural, lo que podría provocar que los Municipios afronten serios problemas de desfinanciamiento. A fin de evitar estos perjuicios, es muy probable que prefieran extender los límites urbanos y declarar a muchas parroquias como urbanas para no perder su ámbito de competencia.

Sin embargo, a efectos de atender el espíritu del planteamiento del H. Joaquín Estrella y a propuesta del H. Juan Cantos, se ha incluido un artículo que obligue que todos los recursos que los Municipios recauden en las áreas rurales sean invertidos en estas mismas áreas.

3. Impuesto a la transferencia de dominio de la propiedad inmobiliaria o de alcabala

El sujeto de este impuesto es el comprador de inmuebles urbanos y rurales y el adquirente de derechos de usufructo, uso y habitación de esos bienes. Además, los beneficiarios de las donaciones que se realizaren a favor de quienes no fueren legitimarios.

En la ley vigente se estipula una fórmula compleja tanto para el cálculo de la base imponible como para la fijación de la tarifa a pagarse. En la práctica, debido al proceso inflacionario, la tarifa que se aplica es, en general, del 8%.

La tarifa de 0,1 por ciento o uno por mil de la base imponible, que se propone en el Proyecto de iniciativa del Ejecutivo, provocaría una fuerte disminución de las recaudaciones que, por este concepto, obtienen los municipios por lo que, igualmente atendiendo un pedido de los municipios del país, la Comisión ha decidido proponer una tabla en la que la tarifa se fije entre el uno y el cuatro por mil, según el valor de la propiedad, de la siguiente manera:

Valor del inmueble (USD)	Tarifa
0 a 2.000	1 por mil
2.001 a 10.000	2 por mil
10.001 a 40.000	3 por mil
Más de 40.000	4 por mil

4. Impuesto a las utilidades en la compra-venta ocasional de inmuebles o plusvalía

Este impuesto grava las utilidades que provengan de la compra-venta ocasional de inmuebles, tanto urbanos como rurales, y las ganancias obtenidas en la venta de acciones o participaciones de sociedades inmobiliarias.

La base imponible de este impuesto, en el caso de bienes inmuebles, será igual al valor de la venta del inmueble, descontando el valor de adquisición del mismo, el de las contribuciones especiales de mejoras pagadas y el de las mejoras introducidas a la propiedad, todos estos valores ajustados al índice de precios al consumidor urbano, publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC.

Para el caso de venta de acciones de sociedades inmobiliarias, la utilidad se determinará restando del precio de venta el valor de suscripción de dicha acción, ajustado por el índice mencionado anteriormente.

Sobre la base imponible calculada en la forma expuesta en los párrafos anteriores, se aplica la tarifa del 10% sobre la utilidad, salvo el caso de la primera compraventa que se realice después de que se hayan actualizado los catastros municipales en la forma establecida en la presente Ley, caso en el que la tarifa será del 1%.

La ley vigente estipula que este impuesto se pagará sobre las utilidades que provengan de la venta de predios urbanos o por obras de infraestructura realizadas por la Municipalidad. Para el cálculo del impuesto se obliga a deducir de las utilidades los valores pagados por concepto de contribuciones especiales de mejoras, costos de adquisición y otros menores. Una vez determinada la base imponible, debe aplicarse la tabla constante en el Artículo 387 de la Ley de Régimen Municipal que contiene una fracción básica y una fracción excedente y los respectivos impuestos a pagar, tanto por la fracción básica, como por la excedente, según el monto al que ascienda la plusvalía. El impuesto para la fracción excedente se encuentra entre el 10% y el 42% pero, debido al proceso inflacionario que ha vivido el país, esta norma ha quedado obsoleta, aplicándose en la práctica, casi exclusivamente, la tarifa del 42% para el excedente.

Es necesario tomar en consideración que una vez en vigencia la nueva ley propuesta, no se esperan incrementos significativos en las recaudaciones por este impuesto.

5. Impuesto de patente única

Se establece el impuesto de patente única anual para toda actividad económica que se realice dentro del cantón a través de un establecimiento permanente; de esta manera, se eliminan los impuestos mensuales de patentes que constan en la ley vigente, así como la excesiva discrecionalidad que se otorga actualmente a los Municipios para la fijación de la misma.

La tarifa deberá establecerse por parte de cada municipio, mediante ordenanza, dentro de un margen mínimo de \$10 hasta un margen máximo de \$5.000, en función del capital que maneje cada establecimiento o negocio.

Se exonera del pago de este impuesto a la producción agropecuaria y a los artesanos calificados, siempre que se dediquen exclusivamente a la producción y comercialización de sus propios productos o a la prestación de sus servicios.

6. Impuesto sobre los activos totales

Este impuesto grava a las personas naturales y jurídicas que se encuentran obligadas por ley a llevar contabilidad.

La tarifa se fija en el 1.5 por mil anual sobre la base imponible, conformada por el total de activos que figuren en los estados financieros al 31 de diciembre de cada año, deducido el valor de los inmuebles de propiedad del contribuyente que pagan el impuesto predial. La Comisión ha eliminado de las deducciones propuestas originalmente en el Proyecto los pasivos de corto plazo, los depósitos monetarios y las captaciones, debido a que estas deducciones reducirían seriamente las recaudaciones municipales por este concepto, beneficiando así a los sectores sociales de mayores ingresos.

Se exonera del pago de este impuesto a los organismos del sector público, las personas naturales amparadas por la Ley de Fomento Artesanal, los activos del sector agropecuario, las cooperativas de ahorro y crédito y los fideicomisos o fondos de inversión, cuando una sociedad comercial, industrial o financiera transfiera un activo, en calidad de constituyente del fideicomiso o partícipe del fondo de inversión.

Actualmente, este impuesto estipula la misma tarifa de 1.5 por mil anual sobre los activos totales y contiene casos de exención al pago de este impuesto similares a los que constan en esta propuesta legal, salvo el caso de los fideicomisos o fondos de inversión. Además, no existen en la actual ley las deducciones que se están proponiendo en este Proyecto.

Se prevé una reducción en las recaudaciones por este concepto, debido a las exenciones establecidas para el cálculo de la base imponible de este impuesto.

7. Impuesto a los espectáculos públicos

El Proyecto de Ley propone que este impuesto lo paguen los organizadores o empresarios de espectáculos públicos, manteniendo la tarifa en el 10 por ciento del valor de la entrada.

La diferencia que existe entre esta propuesta y la ley vigente se encuentra en que el Proyecto de Ley propone la eliminación de toda exoneración de su pago.

Finalmente, se establece, claramente, en el artículo 115, que la autorización y control de los espectáculos públicos será competencia exclusiva del Municipio.

Al respecto, el H. Guillermo Landázuri propuso que se aplicara una tarifa similar a la vigente para el Impuesto al Valor Agregado, esto es, el 12%; sin embargo, cabe señalar que, al encontrarse los espectáculos públicos gravados por varios impuestos que no son de naturaleza municipal, el monto impositivo total que pagan los espectáculos públicos es muy alto, razón por la cual la tarifa del 12% implicaría aumentar dos puntos porcentuales más al impuesto municipal actualmente vigente, lo que perjudicaría aún más a esta actividad afectada por una alta carga impositiva.

8. Patente de rodaje

Del proyecto originalmente presentado por el Ejecutivo se ha modificado únicamente la tarifa para los automotores de mayor valor, siempre tomando como base el avalúo de los mismos.

COMENTARIOS FINALES

Se establece la prohibición de obligar al Municipio a recaudar impuestos para terceros, salvo el caso del impuesto a la renta de sus servidores y contratistas, los aportes al IESS y las pensiones de alimentos que se fijaren judicialmente, en el artículo 9 de esta propuesta legal.

En el caso del impuesto a los activos totales y del impuesto de patentes, se ha establecido claramente que, para la fijación de la base imponible, debe atenderse al domicilio en el cual se ejerce efectivamente la actividad económica, acogiéndose de esta manera una observación presentada por la H. Cecilia Calderón.

La Comisión considera que las reformas propuestas a la Ley de Defensa contra Incendios van a facilitar la descentralización de competencias en esta materia y permitir un mejor servicio de protección a la ciudadanía. Por ello, se ha mantenido el texto propuesto inicialmente por el Ejecutivo y se ha pronunciado por la inconveniencia de dar paso a otro proyecto de ley que, sobre esta misma materia, ha presentado el señor Presidente de la República que, por el contrario, atenta contra el proceso de descentralización al proponer una organización autónoma con competencia a nivel nacional para la administración del cuerpo de bomberos.

Se ha considerado importante fortalecer la unidad de auditoría interna del Municipio, puesto que la labor que ésta realiza es necesaria para el ejercicio de un control concurrente y posterior de la administración municipal, facilitando el análisis que ejerce la Contraloría General del Estado. Para el efecto, se ha

modificado el Art. 471 de la Ley de Régimen Municipal, obligando a las municipalidades a contar con un Auditor designado por el Concejo de una lista de personas calificadas por la Contraloría General del Estado y que responda ante ésta por el cumplimiento de sus deberes y atribuciones.

Con el objeto de apoyar la descentralización y dar cumplimiento al artículo 226 de la Constitución, se ha incluido una norma que obliga al Gobierno Central a crear una partida, con cargo al presupuesto del año 2003, que permita financiar la transferencia de responsabilidades a los gobiernos seccionales, de manera particular, para educación y salud.

Se ha incluido una disposición especial que obliga a que las pensiones de arrendamiento no puedan exceder de la doceava parte del cuatro por ciento del avalúo constante en el Catastro Municipal, con el fin de que los arrendamientos se mantengan dentro de los niveles actuales y no se incrementen como consecuencia de la aprobación de esta reforma legal.

Además, se ha procurado que la redacción de las normas del Proyecto concuerde con las disposiciones de la Constitución y demás leyes del sistema jurídico nacional, a fin de evitar vacíos legales que se presten para interpretaciones erróneas o perjudiciales para la buena marcha de la gestión municipal.

Por lo expuesto, esta Comisión considera que el presente Proyecto de Ley no contraviene disposición constitucional alguna, es beneficioso para los organismos municipales del país porque les va a facilitar la prestación de servicios públicos y constituye un importante aporte para impulsar la descentralización, por lo que emite informe favorable para su tratamiento en segundo debate por parte del Pleno del H. Congreso Nacional.

Aprovechamos la oportunidad para reiterar a usted nuestra mayor consideración y estima.

Atentamente,

H. Rafael Dávila Egüez
**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN
DE DESCENTRALIZACIÓN**

H. Luis Villacreses Colmont
**VICEPRESIDENTE DE LA COMISIÓN
DE DESCENTRALIZACIÓN**

H. Luis Felipe Vizcaíno
VOCAL DE LA COMISIÓN

H. Eduardo Serrano Aguilar
VOCAL DE LA COMISIÓN

H. Hermel Campos Aguirre
VOCAL DE LA COMISIÓN

H. Juan Cantos Hernández
VOCAL DE LA COMISIÓN

H. Alfredo Serrano Valladares
VOCAL DE LA COMISIÓN

**Anexo 3: Solicitud de Asistencia
Técnica a GTZ**



φ. Mario Piñeros

REPÚBLICA DEL ECUADOR

CONGRESO NACIONAL

Quito, 11 de febrero del 2003
Oficio N° 018-CEPDRS-AS-03

GTZ - URBAN SECTOR	
RECIBIDO	
13 FEB 2003	
06	
9c	

Doctora
φ Alexandra Pérez ✓ 13.2.02
ASESORA PRINCIPAL DE DESCENTRALIZACION GTZ
Presente.-

De mi consideración:

La Comisión Especializada Permanente de Descentralización, Desconcentración y Régimen Seccional, de la cual soy su Presidente, durante este período, se ha propuesto trabajar en la legislación de los proyectos de Ley de Régimen Municipal y de Régimen Provincial, su fortalecimiento, aplicación y desarrollo armónico.

La participación de entidades como la GTZ, quien con su programa de Modernización, Descentralización y Fortalecimiento Municipal, conocemos puede otorgarnos las facilidades para que el trabajo de la Comisión y de sus miembros tengan el suficiente respaldo técnico que se verá plasmado con la participación de recurso humanos que cubra la expectativa que este Organismo Parlamentario se ha propuesto.

Especialmente, es de nuestro requerimiento un equipo mínimo como consultor externo, que trabajará especialmente en el tema de los Proyectos de Ley de Régimen Municipal y de Régimen Provincial.

La planificación y organización de esta consultoría estará a cargo de la Comisión, que se la hará en coordinación conjunta con la GTZ.

Ante ello, solicito a Usted, de una forma muy especial y comedida, disponga la asesoría intermitente del o los técnicos especialistas para esta Comisión, quienes apoyarán en el análisis de los proyectos de ley mencionados; adicionalmente contar con el apoyo de un facilitador para concertar los intereses de los actores.

Aprovecho esta oportunidad para reiterarle a Usted, mis sentimientos de alta consideración y estima.

Atentamente,

Ing. Alfredo Serrano Valladares
PRESIDENTE DE LA COMISION DE DESCENTRALIZACION,
DESCONCENTRACION Y REGIMEN SECCIONAL.



**Anexo 4: Oficio del Subsecretario
General de Economía a
GTZ**



REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE
ECONOMIA Y
FINANZAS

OFICIO No. DMSG-2003- 075
Quito, Marzo 11 de 2003

Doctor
Janos Zimmermann
ASESOR PRINCIPAL
GTZ ECUADOR

De mi consideración:

Como es de su conocimiento, durante el año 2002, GTZ apoyó al Ministerio de Economía y Finanzas en la facilitación para la construcción de consensos entre actores en la elaboración de los proyectos de Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y de Administración Financiera, quedando este último inconcluso como consecuencia del cambio de autoridades dentro de esta Cartera de Estado.

Ambos procesos fueron coordinados por la Dra. Alexandra Pérez, como Asesora de GTZ, y contaron con la intervención del Dr. Jorge Zalles en calidad de mediador entre los actores.

Siendo la Ley Orgánica de Administración Financiera la que reemplazará a la LOAFIC, en vista de la importancia que tiene y del tiempo que ha transcurrido, mucho agradeceré a usted, considerar la posibilidad de continuar brindando apoyo a este Ministerio, a fin de que en el menor tiempo posible el Gobierno Nacional cuente con un proyecto de ley concertado entre los actores en materia de finanzas públicas,

Por la atención a la presente, anticipo mi agradecimiento

Atentamente,

Mauricio Pareja Canelos
SUBSECRETARIO GENERAL DE ECONOMIA

**Anexo 5: Memorando de la
Subsecretaría General
Jurídica al Ministro de
Economía**

AYUDA MEMORIA

PARA: Ministro de Economía y Finanzas (e)
C.C: Subsecretario General de Coordinación
DE: Subsecretaría Jurídica Ministerial
ASUNTO: PROYECTO DE LEY ORGANICA DE GESTION FINANCIERA DEL ESTADO
FECHA: Quito, 9 de junio del 2003 *u*

1.- Es necesario señalar que sobre el proyecto de ley en cuestión se han preparado varias versiones desde hace aproximadamente tres años. La última versión está siendo actualmente revisada por un equipo de trabajo que por disposición del ex Subsecretario General de Economía, Mauricio Pareja, se conformó **provisionalmente** con delegados de cada una de las Subsecretarías del Ministerio de Economía y Finanzas.

Tomando en cuenta que el proyecto de ley regula la administración de las finanzas públicas a través del establecimiento de varios mecanismos, métodos, procedimientos (Sistemas y Subsistemas) cuya gestión involucra a diversos organismos y entidades públicas, se considera imperativo que el equipo de trabajo inicialmente conformado para el análisis y elaboración del proyecto de ley en relación se estructure formalmente y que se incorporen representantes del Banco Central del Ecuador, ODEPLAN, Presidencia de la República, CONAM, AME, entre otros.

Adicionalmente esta Subsecretaría considera fundamental que en el proyecto se indique en los "Considerandos" en forma clara y precisa, con los antecedentes constitucionales y/o legales del caso, qué actividad o que Función del Estado, se regularía mediante esta Ley, al amparo del artículo 142 de la Constitución, con el fin de sustentar y desarrollar el cuerpo legal correspondiente, fundamentando de esta manera la expedición de una Ley Orgánica.

Además, es necesario que con que el proyecto se prepare en dos columnas, de modo que en la primera conste la norma propuesta; y, en la otra columna, el fundamento o el antecedente, constitucional, legal, técnico o práctico de la norma planteada. Esto permitirá sustentar —además— los motivos de las derogatorias propuestas, las cuales deben estar debidamente respaldadas, para evitar eventuales conflictos por la derogatoria de normas que están siendo aplicadas en la actualidad, tanto por el Ministerio como por otras entidades del sector público. Concomitantemente, en lo que se refiere derogatorias, mediante la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado se derogaron varias normas relacionadas con la LOAFYC; por ello se recomienda determinar qué capítulos se reformarían con esta Ley.

2.- La intervención de todas las partes involucradas desde el inicio del proceso de análisis y discusión del proyecto de ley en referencia, permitirá que el documento final sea el resultado de un consenso general entre los representantes de los organismos responsables -en primer término- de la aplicación u observancia de esta nueva Ley. Este consenso garantizará que el contenido del proyecto sea coherente con los objetivos que se pretenden alcanzar a través del mismo.

3.- El proyecto de Ley Orgánica de Gestión Financiera del Estado, en los términos actualmente concebidos, comprende dos Sistemas: I) Sistema de Inversión Pública y II) Sistema de Administración Financiera que, a su vez abarca 5 Subsistemas: Subsistema de Determinación y Recaudación de Ingresos, Subsistema de Presupuestos, Subsistema de Tesorería; Subsistema de Crédito Público y Subsistema de Contabilidad Gubernamental.

3.1. En cuanto al **Sistema de Inversión Pública** consideramos que en forma previa a que se inicie el proceso de análisis del aludido proyecto de ley, es necesario que se adopte por parte del Gobierno Nacional la decisión política pertinente sobre dos aspectos fundamentales:

- Si el Sistema de Inversión Pública **debe o no formar parte del proyecto de Ley Orgánica de Gestión Financiera del Estado** o si, en su defecto, dicho sistema debe regularse **dentro del marco del Sistema de Planificación Nacional**, a través de la expedición de la Ley que regule dicha materia.
- En el supuesto de que la decisión del Gobierno Nacional sea la de incorporar el Sistema de Inversión Pública en el contexto del proyecto de Ley Orgánica de Gestión Financiera del Estado, será, igualmente indispensable que en forma preliminar se defina **cuál sería el órgano rector de dicho sistema**, toda vez que actualmente se presentan conflictos de competencias entre varias dependencias públicas (Subsecretaría de Inversión Pública del MEF, ODEPLAN, entre otras) que reclaman para sí la administración de tal sistema.

3.2. Con relación al Sistema de Administración Financiera, el proyecto de ley persigue **una simplificación** de las operaciones de presupuesto, tesorería, crédito público, contabilidad gubernamental que actualmente se encuentran reguladas por las Leyes Orgánica de Administración Financiera y por la LOFEyTF.

El contenido y el alcance de las normas previstas en el proyecto de ley relativas a los subsistemas que integran el señalado Sistema de Administración Financiera, deberán ser discutidas sobre la base de las observaciones que respecto de las mismas deberán formular **distintas Dependencias del MEF** a que se refieren tales subsistemas. Por su parte, a la Subsecretaría General Jurídica del MEF, le corresponderá definir si tales procesos técnicos son o no compatibles con el ordenamiento jurídico (constitucional y legal) vigente, sin perjuicio de recomendaciones adicionales que estimare pertinente realizar.

4.- Por otra parte consideramos indispensable que el análisis del proyecto de ley en referencia, enfoque, de manera principal, todas aquellas disposiciones que viabilicen la vinculación entre el proceso presupuestario y el de planificación anual y plurianual, pues esta relación permitirá, a mediano y largo plazo alcanzar los objetivos nacionales y regionales de desarrollo económico y social.

5.- Igualmente se estima necesario un estudio específico respecto de la normativa que regula los mecanismos de clausura y liquidación del Presupuesto General del Estado; pago de obligaciones pendientes, excedentes de caja, superávit, así como del régimen de modificaciones presupuestarias, pues son estos temas, entre otros, los que generan en la práctica una serie de inconvenientes y controversias de orden jurídico y técnico.

Observaciones y recomendaciones referentes al Proyecto de Ley Orgánica de las Finanzas Públicas:

1.- El artículo 2, al establecer el ámbito de la Ley, incluye a las instituciones del Sector Público determinadas por el artículo 118 de la Constitución Política de la República. Sin embargo, señala que para los efectos de la Ley Orgánica de las Finanzas Públicas, serán parte del Sector Público las entidades y organismos que se especifican en la citada norma, lo cual resulta inútil cuando ese señalamiento ya está dado por el artículo 118, salvo que la intención sea la de excluir o incluir otras entidades y organismos que los previstos en ese artículo.

Ninguna Ley, puede excluir o incluir entidades y organismos como parte del Sector Público, al margen de lo dispuesto por el artículo 118 de la Carta Política.

Si la intención es incluir o excluir entidades contempladas en el artículo 118, debe modificarse el texto del primer inciso del artículo, eliminando el uso de los términos "Sector Público", la referencia al artículo 118 de la Constitución; y, determinando en forma taxativa las instituciones y organismos que están sujetos al ámbito de la Ley.

Por otra parte se recomienda la eliminación de los dos últimos incisos del artículo analizado, puesto que la calidad de institución financiera pública está dada por las leyes de creación de esas instituciones.

En caso de que se mantenga la definición, recomendamos la sustitución del inciso final por el siguiente:

"Son aquellas personas jurídicas de Derecho Público, con autonomía técnica y administrativa, que tengan a su cargo la administración de recursos públicos destinados a operaciones de crédito, con la finalidad de promover el desarrollo del país."

2.- La "descentralización", en conformidad con el artículo 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y

4.- Por otra parte consideramos indispensable que el análisis del proyecto de ley en referencia, enfoque, de manera principal, todas aquellas disposiciones que viabilicen la **vinculación entre el proceso presupuestario y el de planificación anual y plurianual**, pues esta relación permitirá, a mediano y largo plazo alcanzar los objetivos nacionales y regionales de desarrollo económico y social.

5.- Igualmente se estima necesario un estudio específico respecto de la normativa que regula los mecanismos de clausura y liquidación del Presupuesto General del Estado; pago de obligaciones pendientes, excedentes de caja, superávit, así como del régimen de modificaciones presupuestarias, pues son estos temas, entre otros, los que generan en la práctica una serie de inconvenientes y controversias de orden jurídico y técnico.

Observaciones y recomendaciones referentes al Proyecto de Ley Orgánica de las Finanzas Públicas:

1.- El artículo 2, al establecer el ámbito de la Ley, incluye a las instituciones del Sector Público determinadas por el artículo 118 de la Constitución Política de la República. Sin embargo, señala que para los efectos de la Ley Orgánica de las Finanzas Públicas, serán parte del Sector Público las entidades y organismos que se especifican en la citada norma, lo cual resulta inútil cuando ese señalamiento ya está dado por el artículo 118, salvo que la intención sea la de excluir o incluir otras entidades y organismos que los previstos en ese artículo.

Ninguna Ley, puede excluir o incluir entidades y organismos como parte del Sector Público, al margen de lo dispuesto por el artículo 118 de la Carta Política.

Si la intención es incluir o excluir entidades contempladas en el artículo 118, debe modificarse el texto del primer inciso del artículo, eliminando el uso de los términos "Sector Público", la referencia al artículo 118 de la Constitución; y, determinando en forma taxativa las instituciones y organismos que están sujetos al ámbito de la Ley.

Por otra parte se recomienda la eliminación de los dos últimos incisos del artículo analizado, puesto que la calidad de institución financiera pública está dada por las leyes de creación de esas instituciones.

En caso de que se mantenga la definición, recomendamos la sustitución del inciso final por el siguiente:

"Son aquellas personas jurídicas de Derecho Público, con autonomía técnica y administrativa, que tengan a su cargo la administración de recursos públicos destinados a operaciones de crédito, con la finalidad de promover el desarrollo del país."

2.- La "descentralización", en conformidad con el artículo 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y

recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero de que son titulares la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos, a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales." La descentralización se sustenta en los principios de autonomía, progresividad, eficiencia, agilidad, coparticipación en la gestión pública y solidaridad oficial.

En los artículos 3 y 4 del proyecto, se usa la frase "descentralización operativa", que no corresponde por supuesto a la descentralización en los términos de la disposición transcrita, pero que puede ocasionar confusiones, razón por la cual, y para dejar claro el sentido de aquella frase, sugerimos el siguiente texto al final del artículo 3:

"Se entenderá por descentralización operativa, la plena facultad y responsabilidad de las diferentes entidades y organismos a los que se refiere el artículo 2, para ejecutar las diversas operaciones de administración financiera."

3.- Al final del artículo 4, agregar: "sujetas a las disposiciones de esta Ley".

4.- Artículo 5.- En el numeral 1, se sugiere el siguiente texto: "Expedir, **en ejercicio de la centralización normativa**, normas técnicas, clasificadores, catálogos, glosarios, directrices, lineamientos metodológicos y más disposiciones secundarias de los sistemas de inversión pública y de administración financiera".

La finalidad de agregar el texto en negrita, es dar el exacto sentido a la frase "centralización normativa", empleada en los artículos 3 y 4 .

- El numeral 16 debe tener el siguiente texto: "Suscribir los contratos relativos a operaciones de deuda pública, a nombre de la República del Ecuador". El texto del proyecto contempla sólo contratos de crédito y garantías, excluyendo contratos de emisión de títulos emitidos por el Estado, novaciones y consolidaciones.

En el mismo artículo 5, dentro de las facultades del ministro a cargo de la conducción de las finanzas públicas, debe incluirse las siguientes:

- La facultad que consta actualmente en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control. Para el efecto, debe agregarse un numeral que diga:

"(numeral respectivo) Emitir informe favorable previo al inicio de los trámites para la contratación de firmas consultoras o consultores individuales, nacionales o extranjeros, para aspectos relacionados con la administración financiera. Tal informe se referirá a la necesidad y conveniencia de la consultoría y a los términos de referencia respectivos".

Esa inclusión, permitirá al rector de la administración financiera, evitar duplicaciones en la contratación de consultorías, contrataciones inconvenientes

o inútiles, además de llevar un control de consultorías que pudieran ser útiles para toda la administración financiera.

- El texto del numeral 17 debería sustituirse por el siguiente: "Disponer la emisión y colocación de títulos del Estado representativos de la deuda pública". Se elimina la palabra contratación, pues en la negociación de títulos no existe contrato entre el Estado y el adquirente de títulos.
- "Autorizar la celebración de las operaciones de endeudamiento interno de las instituciones y organismos del Estado, a excepción del endeudamiento del Gobierno Central, evento en el que se limitará a la aprobación de los términos y condiciones del financiamiento y la prosecución del trámite"
- "Aprobar los términos y condiciones financieras de operaciones de crédito público interno y externo que contrate el Gobierno Central, así como de los empréstitos externos de las demás entidades y organismos del Estado".
- "Intervenir, dentro del ámbito de competencia del ministerio a su cargo, en la celebración de los contratos que interese a la administración financiera nacional.". Hay diversos contratos, distintos a los de endeudamiento público, que el Ministro de Economía y Finanzas debe firmar, por lo que esta inclusión resulta necesaria.
- "Intervenir en la negociación de créditos internos o externos requeridos por las entidades y organismos que conforman la Función Ejecutiva."

5.- En el primer inciso del artículo 6, en lugar de "afecten a las finanzas públicas" se sugiere la frase "que tengan incidencia en las finanzas públicas".

En cuanto al segundo inciso del artículo 6, se señala la necesidad de "dictamen" del Ministerio de Economía y Finanzas, respecto de acuerdos y resoluciones que afecten al Programa Macroeconómico. Al respecto, cabe señalar que un dictamen constituye un "acto de simple administración" que tiene el "propósito de facilitar elementos de opinión o juicio, para la formación de la voluntad administrativa y forma parte de los actos previos a la emisión de dicha voluntad".

El dictamen forma parte de una etapa de consulta y deliberación en el procedimiento administrativo de formación de la voluntad administrativa.

En el caso planteado por el inciso segundo, no se requiere de un dictamen previo para la conformación de la voluntad administrativa, sino de un informe que apruebe o desapruebe un acuerdo o una resolución con la que se afectaría al Programa Económico, que ya ha sido materia del análisis y decisión de un funcionario del Estado. Por tanto, se sugiere que en lugar de "dictamen" se ponga "informe"; y, en el título del artículo se elimine "y dictámenes".

6.- Estimamos que el artículo 8 del proyecto debería eliminarse, por falta de valor agregado. Dentro de las actividades propias de la administración

institucional, el Ministerio tiene a su cargo entre otras actividades y funciones, aquella referida en el texto del artículo citado.

7.- En el capítulo I del Título II, se sugiere que en lugar del subtítulo "Normas Generales" se ponga "Generalidades", a fin de incluir los artículos que seguidamente se indicarán.

El artículo 12 debería pasar a ser el 11, y este el 12. A continuación del 12, sugerimos artículos con el siguiente contenido:

Artículo: Tendría por objeto definir lo que son gastos de inversión.

Artículo: Tendría por objeto definir lo que es "proyecto de inversión".

Resulta fundamental las definiciones sugeridas, considerando que la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, establece que los recursos de endeudamiento público interno o externo únicamente pueden financiar proyecto de inversión, como un mecanismo para optimización del gasto público, y evitar que recursos extraordinarios se destinen a gasto corriente, que contrariaría la prohibición contenida en el inciso tercero del artículo 259 de la Constitución Política de la República, o para simple gastos de capital.

La falta de aquellas definiciones, no permite un manejo transparente de los recursos públicos, y facilita la elusión de la ley, a través de interpretaciones elásticas o extensivas de los términos cuya definición se recomienda.

8.- A continuación del artículo 18, se sugiere el siguiente texto: "El Programa aprobado, que deberá ser publicado a través de la página web del Ministerio a cargo de la administración de las finanzas públicas, no podrá modificarse por ningún concepto."

Las finalidades del texto adicional indicado, son por una parte transparentar el uso del gasto público; y, por otra, evitar el manejo poco serio que ha sido practicado en muchas ocasiones, en perjuicio de inversiones que ya se encontraban autorizadas, que son sustituidas en función de presiones e intereses.

9.- En el artículo 28, al final del segundo inciso, debería agregarse: "; y, recursos provenientes de operaciones de crédito público".

10.- El artículo 67, en el inciso final, señala que la colocación de certificados de tesorería u otros títulos valores que se emitan para cubrir deficiencias temporales en la Cuenta Corriente Unica del Tesoro Nacional, se hará en conformidad con la Ley de Mercado de Valores. Sugerimos que para facilitar la negociación, se establezca la posibilidad de que el Ministerio a cargo de las finanzas públicas, pueda negociar directamente los títulos emitidos siempre que lo haga con instituciones y organismos del Estado; para ello se sugiere el siguiente texto sustitutivo del inciso tercero:

"La colocación de dichos papeles podrá efectuarla el Estado en forma directa cuando los adquirentes sean entidades u organismos del Estado, o en conformidad con lo dispuesto en la Ley de Mercado de Valores."

11.- Los Certificados de Tesorería generan recursos exclusivamente para financiar deficiencias temporales en los ingresos presupuestados. Siendo urgente la necesidad de contar con esos recursos, también lo es la emisión de esos títulos, por lo que debería establecerse un trámite legal distinto al previsto para los demás títulos valores, facultándose al Tesorero de la Nación a determinar bajo su responsabilidad la emisión y uso de los recursos que deben ser cancelados dentro del período presupuestario respectivo, contándose en todo caso con el dictamen favorable del Directorio del Banco Central del Ecuador y con la aprobación exclusiva del Ministro de Economía y Finanzas.

Por lo anotado, se considera pertinente la inclusión de un artículo a continuación del 67, para el trámite de excepción sugerido para los Certificados de Tesorería.

12.- Hay dos artículos numerados como 69, por lo que deberá reenumerarse el proyecto.

13.- El Capítulo V "Del Subsistema de Crédito Público" incluye disposiciones referidas a operaciones de crédito público, pero también a otro tipo de deudas y aún a un mecanismo para extinción de obligaciones (compensación), por lo que el título debería englobar todos los temas, para lo cual se sugiere el siguiente: "Del Subsistema de Deuda Pública".

14.- En el artículo 69 que debería también denominarse "Subsistema de deuda pública", se recomienda:

Es conveniente diferenciar las operaciones de crédito público que generan endeudamiento de otras causas que no constituyen empréstitos, aunque generan deuda. Por ello sugiero que en el inciso primero del artículo, la frase: "El endeudamiento público podrá originarse en:" debería decir: "Son operaciones de crédito público que generan endeudamiento público, las siguientes: la emisión de bonos y de otros títulos y obligaciones, en el país o en el exterior, los contratos de mutuo, los convenios de novación, los convenios de consolidación y además, todas aquellas operaciones en virtud de las cuales el Estado Ecuatoriano o sus instituciones y organismos reciban financiamiento o recursos anticipados por cualquier transacción que implique costos financieros implícitos en la operación, a ser asumidos por aquellos, o descuentos en los bienes que se transfieran a cambio del pago anticipado". En las operaciones mencionadas en último término, se encontrarían por ejemplo las ventas anticipadas de petróleo, que significan o disminuciones del precio del mismo con menores ingresos para el país, o el pago de la diferencia de precios con cargo al Presupuesto General del Estado, con el mismo efecto antedicho.

La larga determinación realizada en el proyecto de artículo analizado, de causas que generan deuda, no es ortodoxa en términos jurídicos, ni conveniente. En efecto, el mutuo o préstamo de consumo, involucra cualquier

tipo de financiamiento, llámese éste préstamo, refinanciamiento, reestructuración, etc.

La compensación de deudas, no es una operación de crédito ni tampoco genera deuda. Jurídicamente, la compensación, en conformidad con el artículo 1610 del Código Civil, es uno de los modos de **extinguir obligaciones**, y en atención a lo preceptuado por el artículo 1698 del mismo Código "Cuando dos personas son deudoras una de otra, se opera entre ellas una compensación que extingue ambas deudas", en los términos y condiciones previstas en las normas siguientes a tal artículo.

A continuación del inciso referido, debería incluirse dos más que digan:

"Las garantías que el Estado otorgue, exclusivamente a entidades y organismos del Estado, por crédito externo, recibirán el trámite de las operaciones de crédito público externo". En cuanto a tal norma, cabe aclarar que si bien es cierto que las garantías no generan deuda por el sólo otorgamiento de las mismas, potencialmente pueden generar deuda en caso de que el garantizado no llegare a cumplir oportunamente con sus obligaciones".

"La deuda flotante también constituye endeudamiento público".

15.- En el artículo 70 no se entiende la razón por la cual el segundo párrafo se refiere exclusivamente al crédito público interno. Si la intención es aplicar el principio de descentralización operativa este debería operar tanto en la negociación de créditos internos como externos, dentro de los límites establecidos en la ley. No debe olvidarse que actualmente, con las leyes vigentes, la gestión y negociación del endeudamiento interno y externo, lo realizan directamente las instituciones del Estado del sector público financiero y no financiero, sin perjuicio de la obtención de la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas y de la autorización de la Presidencia de la República, según el caso, previo cumplimiento de las exigencias legales y reglamentarias pertinentes.

No parecería conveniente mantener el texto: "...siempre y cuando el servicio de ese crédito se efectúe con ingresos de autogestión", porque constituye una interferencia en la autonomía administrativa y financiera de las entidades del Estado, que bajo su responsabilidad, y siempre que la ley les permita, pueden atender el servicio de las deudas que contraiga, con aplicación a sus recursos y a las asignaciones presupuestarias establecidas para el efecto.

16.- En el artículo 72 debería considerarse aspectos que regulen lo siguiente:

- Protocolos financieros y Acuerdos Marco de carácter financiero (alcance, competencia y efectos jurídicos).
- Convenios de Gobierno a Gobierno (alcance).
- Convenios con Organismos Multilaterales de Crédito (alcance y condiciones previas).
- Contratos con instituciones financieras públicas o privadas.
- Contratos de préstamo de proveedor (alcance y condiciones generales).

El contenido de los incisos segundo y cuarto del proyecto, no tienen valor agregado, pues se remiten a disposiciones que ya existen en la LOREYTF, por lo que deben eliminarse.

17.- El artículo 73 trata del "Informe Técnico" previo a la expedición del **dictamen** por parte del Ministro de Economía y Finanzas, al que corresponde la representación de la entidad y el cumplimiento de lo dispuesto al respecto por la letra f) del artículo 10 de la LOREYTF. Al respecto, conviene realizar el siguiente análisis:

La función ejercida por los funcionarios o entidades a las que por disposición expresa de la Ley les compete emitir dictámenes, es una actividad **previa y preparatoria** de las **decisiones que los funcionarios o entidades competentes deben emitir para la celebración de actos o contratos de interés del Estado.**

La actividad de los órganos consultivos se traduce en la formulación de una opinión técnica, de orden jurídico, económico, financiero, etc., sobre los términos y condiciones, conveniencia, oportunidad, legalidad de la futura voluntad administrativa. "Tales órganos de la Administración ilustran y asesoran con sus dictámenes, opiniones y pareceres **a los órganos activos** sobre **actos o resoluciones que deben adoptar** en el cumplimiento de sus funciones".

El Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, incluye a los dictámenes dentro de los actos de simple administración, estos son aquellas declaraciones unilaterales internas o interorgánicas realizadas en ejercicio de la función administrativa que producen efectos jurídicos individuales de forma indirecta, en vista de que solo afectan a los administrados a través de los actos administrativos dictados o ejecutados en su consecuencia. El artículo 71 de tal Estatuto, expresa que "El dictamen tiene el propósito de **facilitar elementos de opinión o juicio**, para la **formación de la voluntad administrativa** y forma parte de los actos previos a la emisión de dicha voluntad".

Por otra parte, el artículo 72 del Estatuto ibidem, señala que los dictámenes contendrán: i) el resumen de la cuestión objeto de la consulta, ii) la relación de los antecedentes que sirvan de elementos de juicio para resolver; y, iii) la opinión concreta y fundada en normas jurídicos o técnicas aplicables a la cuestión consultada.

En cuanto a los dictámenes especificados en la letra f) del artículo 10 de la LOREYTF, el que debe emitir el Directorio del Banco Central del Ecuador, tanto en virtud de esa disposición como por el mandato del artículo 88, letra d) de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, se referirá, por expresa disposición del artículo 42 de la precitada Ley, "a las condiciones financieras del endeudamiento y a su impacto en el programa monetario y financiero".

El dictamen del Procurador General del Estado, se concreta a señalar que el contrato de préstamo o que el proyecto de decreto ejecutivo que se pone a su consideración contiene estipulaciones que se encuentran dentro del marco de la legislación ecuatoriana, realizando las recomendaciones que estima pertinentes al proyecto de contrato.

Una vez que los dictámenes del Directorio del Banco Central del Ecuador y del Procurador General del Estado, contienen las recomendaciones necesarias en el orden económico, financiero y legal, y que además se cuenta con el informe técnico de la Subsecretaría de Crédito Público, no encontramos una justificación del dictamen del Ministerio de Economía y Finanzas, pues este no podría versar sino sobre la misma materia dictaminada por el Directorio del Banco Central, lo que en lugar de aportar para la expedición del acto administrativo que apruebe y autorice la suscripción de una operación de crédito público, podría crear gravísimos conflictos en caso de criterios divergentes entre aquellas entidades, respecto de los términos y condiciones financieras de la operación pertinente.

Menos se justifica el dictamen del Ministerio de Economía y Finanzas, si se considera que es esta Dependencia del Gobierno Nacional, la que solicita los dictámenes con el fin de contar con el apoyo técnico jurídico, económico y financiero previo a la expedición de la Resolución Ministerial que apruebe la operación de crédito y sus términos y condiciones financieras. Resulta absurdo que el Ministro de Economía y Finanzas emita un dictamen para asesorarse a sí mismo para la emisión de un acto administrativo.

En mi opinión debería eliminarse de la Ley, la nueva exigencia creada por la LOREYTF, del dictamen del Ministerio de Economía y Finanzas, pues al expedir la Resolución referida, ejercita las funciones que le corresponden como administrador de las finanzas públicas, aprobando o desaprobando el endeudamiento del caso, fundándose para ello en los dictámenes de la Procuraduría General del Estado y del Directorio del Banco Central del Ecuador.

Por lo expuesto se recomienda la supresión del artículo 73.

18.- El título del artículo 74 debería ser "Informe técnico y Resolución Ministerial".

La parte final del texto final del artículo, que dice: "aprobando o rechazando total o parcialmente la contratación del crédito o la emisión de los bonos o de otros títulos valores", debe cambiarse por el siguiente: "aprobando o rechazando los términos y condiciones de la respectiva operación de endeudamiento público". El texto del proyecto se refiere únicamente a operaciones de mutuo o préstamo, excluyéndose otras operaciones de endeudamiento (garantías, reestructuras, refinanciamientos, novación, consolidación, etc. Con el texto propuesto se incluyen todas las operaciones de endeudamiento.

Debería agregarse a continuación del texto: "El informe contendrá estrictamente los requisitos determinados en el Reglamento respectivo".

19.- En el artículo 75, en lugar de "se constarán los elementos y características que sean determinados por el Reglamento", se recomienda el texto que sigue: "constarán los términos exactos de la autorización para la celebración del acto, contrato o convenio, términos y condiciones financieras fundamentales de la operación y más condicionamientos que fueren necesarios. Además contendrá la autorización para la celebración de los convenios subsidiarios, de inversión, de restitución de valores, o el que fuere indispensable para la debida ejecución de la operación de endeudamiento autorizada, el debido uso de los recursos públicos, la recuperación de valores que el Estado transfiriera a terceros beneficiarios, etc.

20.- El artículo 76 carece de valor agregado, en atención al contenido sugerido para el artículo 75, y en atención a que el artículo 119 de la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado establece que el "Banco Central del Ecuador efectuará el servicio de la deuda pública interna y retendrá los recursos necesarios para el servicio de la deuda pública externa" y a continuación, el artículo 120 de la Ley ibídem, dispone que "Para el cumplimiento de la disposición contenida en el artículo anterior, todo contrato de endeudamiento que celebren el Estado y las demás entidades y empresas del sector público, estará respaldado por el fideicomiso de la totalidad de ingresos de la entidad deudora en el Banco Central del Ecuador".

Por otra parte, los artículos 9, inciso tercero, y 10 de la LOREYTF, ya especifican otro tipos de contrato que deben celebrarse en relación con operaciones de endeudamiento público.

21.- El artículo 77 se limita a referirse a disposiciones que ya regulan los procedimientos de endeudamiento público del Gobierno Central y de las demás entidades y organismos del Sector Público. Por carecer de valor agregado, debería eliminarse.

El artículo, en todo caso, debería determinar lo que constituye la deuda pública interna.

22.- A continuación del artículo 77, se sugiere uno que establezca lo siguiente:

"En la tramitación de los contratos de préstamo que otorgue el Banco del Estado al Gobierno Nacional y a las entidades y organismos del Estado, se prescindirá del dictamen del Directorio del Banco Central del Ecuador, siempre que el monto de los desembolsos de los contratos de crédito no sobrepasen el monto anual aprobado en el Presupuesto del ejercicio respectivo, para financiar proyectos de inversión. La celebración de contratos cuyos desembolsos excedan el límite previsto, ocasionará su nulidad, bajo la responsabilidad directa de quienes lo autorizaron.

Disposición similar a la referida, ya se había establecido en el artículo 4 de la Ley 72, publicada en el Registro Oficial No. 441 de 21 de mayo de 1990, y evitaba un paso inútil, puesto que el Banco Central del Ecuador, en ejercicio de

sus funciones aprueba el Presupuesto de inversión del Banco del Estado, siendo innecesario su dictamen, tanto más si se considera por otra parte, que los términos y condiciones financieras de las operaciones de crédito corresponden fijarlas exclusivamente al Directorio del Banco del Estado, que actúa dentro de una entidad financiera y con sujeción a los límites en la fijación de intereses y comisiones que fija el Directorio del Banco Central del Ecuador. No es razonable ni conveniente que el Banco Central o el Ministerio de Economía y Finanzas, interfieran en esa facultad exclusiva del Banco del Estado.

23.- El primer inciso del artículo 78 carece de valor agregado, ya que sólo se limita a reiterar lo que consta en el tercer inciso del artículo 9 de la LOREYTF. Por ello se recomienda suprimirlo.

El segundo inciso, convendría modificarlo. Se propone el siguiente texto: "Únicamente podrán otorgarse garantías por parte del Gobierno Nacional, actuando en representación de la República del Ecuador, por contratos de crédito externo en los que intervengan el Estado Ecuatoriano o sus instituciones y/u organismos". De esa manera quedan excluidos todos los demás casos, como garantías para crédito interno, emisiones de bonos u otros títulos por parte de instituciones y organismos del Estado, donaciones o asignaciones no reembolsables y operaciones de cualquier otra naturaleza.

Consecuentemente con lo anterior, debería eliminarse el inciso tercero, por el que se establece facultad para que el Estado otorgue garantías por emisiones a favor de organismos del régimen seccional, los cuales si pretenden efectuar tales operaciones de crédito público, deben contar con los mecanismos y recursos suficientes para afianzar sus emisiones. De otra manera, se frente a las crecientes necesidades de todos los organismos seccionales, la emisión buscará permanentemente la garantía del Estado, que deberá contar con las reservas presupuestarias suficientes para atender pagos en calidad de garante, frente al eventual incumplimiento de pago de los garantizados.

En atención a lo anotado en el numeral que antecede, se sugiere la inclusión de un artículo con el texto que sigue:

"El Ministerio de Economía y Finanzas no aprobará ninguna emisión de las entidades y organismos del Estado que no cuenten con la calificación de riesgos otorgada por entidades autorizadas para el efecto, en conformidad con las disposiciones de la Ley de Mercado de Valores, o que no cuenten con los recursos suficientes para atender el servicio de la deuda que se genere."

Debe establecerse un artículo que diga:

"En el evento de que en conformidad con la Ley, se autorizara la concesión de garantías por la contratación de créditos externos, el Ministerio de Economía y Finanzas, en forma previa a la aprobación de la garantía, deberá establecer sobre la base de estudios técnicos, las contragarantías que aseguren al Estado que podrá recuperar los recursos que pague como garante y para la recuperación de los costos financieros que le signifiquen al Estado los pagos que realice.

24.- El artículo 79 no debe concretarse sólo a las entidades del régimen seccional autónomo, sino a todas las entidades y organismos del Estado a las que otorgare garantía.

25.- El contenido del artículo 80 debería ser parte de la sección I "Normas Generales" del Capítulo V, y el texto debería ser el siguiente:

"Corresponde al ministro a cargo de las finanzas públicas, previa autorización del Presidente de la República, intervenir directamente o mediante delegación, en la celebración de los contratos con los que se instrumenten las operaciones de endeudamiento de la República del Ecuador" (entre esos contratos se encuentran los de garantía, entre otros).

26.- El artículo 81, debería modificarse para en lugar de "Toda modificación a un contrato de préstamo que se refiera a las condiciones financieras, a los componentes del proyecto de inversión, al objeto del crédito o cualquier otra estipulación de carácter sustancial, se sujetará al procedimiento establecido en la ley vigente para la contratación de créditos externos o internos, según corresponda".

27.- El artículo 82 no debería referirse solamente a las instituciones del régimen seccional autónomo, sino a todas las instituciones u organismos del Estado que estuvieren en el caso precisado por aquél artículo.

28.- Como ya se indicó anteriormente, la compensación es un modo de extinguir obligaciones, no una operación de endeudamiento público, por lo que debe trasladarse (el texto que corresponda) bajo el ámbito de la Subsecretaría de Tesorería.

Por otra parte, el título del artículo 84 debería decir: "Consolidación y Novación". El texto del artículo debería decir:

"La consolidación y novación de créditos entre el Gobierno Central y las demás instituciones y organismos del sector público, se negociarán pro intermedio del ministerio a cargo de las finanzas públicas, y para su ejecución se requerirá del respectivo trámite de endeudamiento previsto por la Ley".

29.- El artículo 85 contiene una norma de carácter reglamentario, idéntica a la que consta en el artículo 38 del Reglamento a la LOREYTF, por lo que debería eliminarse.

30.- El texto del segundo inciso del artículo 86, es confuso, por lo que se recomienda el siguiente:

"Ningún contrato que genere deuda pública al Estado o a sus instituciones y organismos, comprometerá ingreso alguno determinado. La deuda pública, interna o externa contratada por el Estado grava todas las rentas del Estado; y de la misma forma, la deuda interna o externa de las instituciones y organismos del Estado, compromete todas las rentas del respectivo deudor."

**Anexo 6: Texto Ley reformatoria a
la Ley de Régimen
Municipal concertado
entre Actores claves**

+

EL H. CONGRESO NACIONAL

CONSIDERANDO

- QUE** es deber del Estado impulsar el desarrollo armónico del país mediante la descentralización, la desconcentración y el fortalecimiento de las entidades seccionales, para asegurar la generación de sus propios recursos financieros y la participación en las rentas del Estado;
- QUE** el artículo 142 numeral 1 de la Constitución Política de la República, dispone que la Ley de Régimen Municipal tendrá la categoría de "orgánica".
- QUE** los municipios deben contar con las normas legales que les permitan fortalecer su capacidad administrativa y financiera, por lo que es necesario determinar con claridad el ámbito de exclusiva responsabilidad de las municipalidades a fin de evitar la superposición de funciones e interferencias con otros organismos del Estado, así como actualizar, simplificar y racionalizar el sistema tributario municipal;
- QUE** es indispensable fortalecer la autonomía de las municipalidades como instancias más cercanas a la comunidad, concediéndoles atribuciones que les permitan mejorar la calidad, eficiencia y cobertura en la prestación de los servicios públicos;
- QUE** las modernas formas de gestión administrativa obligan a fortalecer las funciones de los Alcaldes para que se constituyan en verdaderos gerentes de sus organizaciones y a los Concejos en niveles normativos, consultivos y de fiscalización; y,
- QUE** se requiere reformar el sistema legal tributario municipal para facilitar la incorporación de procesos ágiles en beneficio de todos los contribuyentes.

En uso de sus atribuciones Constitucionales y legales, expide la siguiente:

LEY REFORMATORIA A LA LEY DE REGIMEN MUNICIPAL

- Art. 1.-** Sustitúyase la denominación de la Ley de Régimen Municipal por el de "Ley Orgánica de Régimen Municipal"

Art. 2.- Sustitúyanse el título de la Sección Segunda, del Capítulo I, del Título I por lo siguiente: "De la Constitución y Fusión de Municipios", y los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y 9, por los siguientes:

Art. ...- "Siempre que se cumpla con los requisitos previstos en esta Ley y exclusivamente por iniciativa del Presidente de la República, corresponde al H. Congreso Nacional, mediante Ley, la creación, o fusión de municipios, así como la modificación de los límites internos.

El Presidente de la República podrá presentar al H. Congreso Nacional el Proyecto de Ley para la creación de un Municipio, cuando se cumplan los siguientes requisitos:

1. Que la población residente del cantón a crearse, sea superior a cincuenta mil habitantes, de los cuales al menos quince mil deben estar domiciliados en la cabecera municipal, siempre y cuando la misma se encuentre a más de treinta kilómetros de la cabecera cantonal más cercana; los datos referentes a la población serán establecidos mediante informe actualizado del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos;
2. **Que El cantón a crearse** tenga capacidad suficiente para sufragar los gastos que se generen, tanto para el funcionamiento ordinario de la administración local, como para la ejecución de las obras y el establecimiento y atención en la prestación de los servicios públicos. Las condiciones de capacidad económica del nuevo Municipio se establecerán en el informe correspondiente emitido por el respectivo Consejo Provincial;
3. Que el territorio del Municipio a crearse esté en proporción a la población y sea, además, susceptible de ser circunscrito, en lo posible, por demarcación natural, esto es siguiendo las cuencas hidrográficas y orográficas;
4. Que se presente petición expresa para que se cree el Municipio, suscrita, por lo menos, por el 25 % de los ciudadanos empadronados en la parroquia o parroquias que constituirán el futuro Municipio;
5. Que con el establecimiento del nuevo Municipio no se prive a los existentes de la posibilidad de cumplir con sus fines; y,
6. Que la futura cabecera cantonal haya obtenido la categoría de parroquia, por lo menos, diez años antes de la presentación del Proyecto.

Art. 104.-"Para que el proyecto de ley de creación o fusión de un municipio presentado por el Presidente de la República pueda ser conocido y aprobado por el H. Congreso Nacional, se requiere contar con los informes favorables de la entidad pública encargada de fijar los límites internos de la República y del Consejo Provincial respectivo.

En la creación de un Municipio no se le asignará, sin justa compensación, bienes de dominio privado pertenecientes a otro u otros Municipios".

Art. 105.-De conformidad con lo que establece la Constitución Política de la República en lo referente a la consulta popular, los ciudadanos del respectivo cantón, empadronados en el Tribunal Provincial Electoral, podrán, mediante este derecho, resolver sobre la conveniencia de fusionarse con otro u otros Municipios. En la ley que contenga la fusión se determinará su cabecera cantonal".

"Para que la consulta popular proceda en el caso de que la fusión involucre a cantones de distintas provincias, previo a convocarla, se deberá contar con los informes favorables de los consejos provinciales respectivos y en la misma, se definirá a que provincia pertenecerá el cantón fusionado"

Art. 106.-"El Municipio resultante de la fusión percibirá el monto total de los recursos de los Municipios fusionados, los establecidos en leyes especiales y los adicionales que se les asignen, producto de la fusión.

La fusión de Municipios será aprobada mediante ley por el H. Congreso Nacional, a iniciativa del Presidente de la República".

Art. 107.-"Corresponde al Presidente de la República, previo el informe obligatorio de la entidad pública encargada de fijar los límites internos de la República, ratificar o modificar los límites internos del territorio de los municipios que se creen o fusionen. Para el efecto, se podrá agregar o segregar parcialmente el territorio de un Municipio, para asignarlo a otro u otros Municipios colindantes, según la conveniencia geográfica.

Art. 108.-"La cabecera municipal será establecida en la ley de creación o fusión; y podrá ser trasladada a otro lugar temporalmente, mediante resolución de las dos terceras partes del Concejo, cuando las circunstancias lo justifiquen".

El traslado definitivo de la cabecera cantonal, se hará mediante reforma a la ley de creación o fusión, previa consulta popular favorable.

Art. 3.- En el Art. 12, sustitúyase la frase “al municipio” por “a la municipalidad” y añádase el siguiente numeral:

4. “Promover el desarrollo económico y social dentro de su jurisdicción”

Art. 4.- Sustitúyase al Art. 13, por el siguiente:

“Cuando así lo solicite la Municipalidad ésta asumirá de manera obligatoria las funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos que, de conformidad con lo que dispone la Constitución Política de la República y la Ley, le sean transferidas por el Gobierno Central y las entidades de la función Ejecutiva. Para ello suscribirá convenios en la forma determinada en la Ley”.

Art. 5.- Sustitúyase el artículo 14, por el siguiente:

“Para el logro de los fines y cumplimiento de sus deberes, el Municipio podrá ejecutar sus funciones directamente o por terceros, mediante contratos o concesiones. Para el efecto, podrá participar en la conformación de empresas mixtas, públicas o entidades privadas, éstas últimas de servicio social o comunitario y sin fines de lucro, directamente o en asociación con otros Municipios u otras entidades del sector público, mediante cualquier modalidad establecida por la Ley.

Para la ejecución de obras, programas sociales y de prestación de servicios públicos de competencia municipal, previa la aprobación del Concejo, se podrá suscribir convenios con entidades del sector público, organismos no gubernamentales o personas de derecho privado.

Cuando las condiciones geográficas o la ubicación entre uno u otro Cantón permita ejecutar proyectos de infraestructura y servicios de interés común, tales como obras viales, agua potable, manejo y disposición de desechos sólidos, energía eléctrica, regadío, fomento agropecuario, industrial, minero, forestal, turístico y de gestión y control ambiental; los Municipios de estos cantones podrán asociarse y celebrar convenios a fin de llevar a cabo esas obras en mancomunidad.”

Art. 6.- Al final del Art. 15 añádase los siguientes numerales:

“12. Planificación y ejecución de planes y programas de prevención y atención social.

13. Planificación del territorio cantonal.

14. Las Jefaturas y Subjefaturas de Tránsito y la Comisión de Tránsito del Guayas, según sea el caso, previa asignación de rutas y frecuencias de funcionamiento de las empresas de transporte urbano y rural, exigirán el informe favorable, que para el efecto otorgarán las respectivas municipalidades.
15. Regular el uso de la vía pública urbana y suburbana.
16. Regular y controlar la calidad, elaboración, manejo y expendio de víveres para el consumo público, así como el funcionamiento y condiciones sanitarias de los establecimientos y locales destinados a procesarlos o expendierlos.
17. Ejercer el control sobre pesas, medidas y calidad de los productos que se expenden en los diversos locales comerciales de la jurisdicción.
18. Promover y apoyar las actividades culturales, artísticas, deportivas y de recreación, en coordinación con la Casa de la Cultura Ecuatoriana y más entidades públicas o privadas afines.
19. Prevenir la contaminación del medio ambiente y coordinar el control con la Policía Nacional y otras instituciones.
20. Contribuir al fomento de la actividad productiva y su comercialización, en coordinación con el respectivo organismo regional de desarrollo o gobierno provincial.
21. Coordinar con la Policía Nacional la protección y seguridad ciudadanas.
22. Planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre en el cantón.
23. Controlar que las empresas de transporte público cuenten con unidades libres de barreras y obstáculos para garantizar el fácil acceso y circulación de las personas discapacitadas. Conceder, además, tarifas especiales en la transportación de personas con discapacidad, tercera edad, estudiantes y menores de edad.
24. Controlar que, en toda obra pública que suponga el acceso público, en los edificios destinados a empresas privadas de servicios públicos y en los que se exhiban espectáculos públicos, se diseñen accesos, medios de circulación e instalaciones adecuadas para personas con discapacidad."

Art. 7.- En el Art. 17, sustitúyanse las siguientes reformas:

a. El numeral 3 dirá:

"3. Impedir o retardar de cualquier modo la ejecución de planes o programas municipales, imposibilitar su adopción o financiamiento, así como encargar su ejecución a organismos extraños a la administración municipal respectiva."

b. El numeral 6 dirá:

"6. Establecer excepciones, exoneraciones, participaciones o rebajas de los tributos destinados al financiamiento de los organismos municipales."

c. El numeral 7 dirá:

"7. Obligar a las municipalidades a recaudarán ni retener ingresos a favor de terceros, a excepción de los valores que corresponden al impuesto a la renta de sus servidores y contratistas, a los aportes individuales del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a las pensiones de alimentos fijadas judicialmente, al impuesto al valor agregado, contribuciones especiales para los organismos de control; y, los que por convenio se establezcan, casos en los cuales tendrán derecho a beneficiarse hasta con el diez por ciento de lo recaudado"

d. A continuación del numeral 10, agréguese los siguientes numerales:

"11. Emitir dictámenes o informes respecto de ordenanzas tributarias, proyectos, planes, presupuestos, celebración de convenios y demás actividades de la municipalidad, salvo los informes que deben emitir los organismos de control, en temas relacionados con procesos contractuales, de conformidad con la Ley de la materia; y,"

"12. Eliminar tributos y ordenar rebajas automáticas de las asignaciones que por ley les corresponden, así como, tampoco se podrán crear o incrementar obligaciones de carácter laboral que afecten a las municipalidades, como incremento de sueldos, pensiones de jubilación, bonos de comisariato, etc., sin que previamente se les asignen satisfactoriamente los recursos para atender tales ingresos; y, "

"13. Los organismos de control previstos en la Constitución, a través de sus regionales o delegaciones desconcentradas, ejercerán sus acciones de control en el ámbito de sus competencias, de conformidad con la ley".

Art. 8.- A continuación del artículo 17, **añádase el siguiente artículo:**

"El Estado y sus instituciones están obligados a:

a. Respetar y hacer respetar la autonomía municipal.

- b. Transferir, en forma predecible, directa, oportuna y automática, las participaciones o asignaciones que corresponden a los Gobiernos Municipales; así como los recursos para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios y realización de actividades inherentes a los diversos ámbitos de competencia que sean transferidos o delegados a las Municipalidades a través del proceso de descentralización.

El retraso en la transferencia de los recursos que, de conformidad con la Ley de Distribución del 15% del Presupuesto General del Estado, les corresponde a las Municipalidades, por más de diez días después de terminado el mes correspondiente, será destituido del cargo el funcionario responsable de tal retraso por parte de la correspondiente autoridad nominadora, extendiéndose esta responsabilidad al Ministro de Economía y Finanzas. (Eliminada la parte final)

- c. Coordinar con las municipalidades la elaboración y ejecución de Planes Nacionales de Desarrollo a fin de que éstos guarden armonía con los Planes Regionales, Provinciales y Cantonales.”

Art. 9.- Sustitúyase el Capítulo IV del Título I, por el siguiente:

DE LA MUNICIPALIDAD Y EL ESTADO

Art. ...“El Gobierno Central transferirá progresivamente todas aquellas competencias que le sean solicitadas por la Municipalidad, a excepción de aquellas cuya transferencia se encuentra excluida por el Art. 226 de la Constitución Política de la República

Para transferir las competencias solicitadas deberá suscribirse un convenio en la forma prevista en la Ley de Descentralización, y para el cumplimiento de las competencias que hubieren sido solicitadas por la Municipalidad, el Gobierno Central transferirá de manera obligatoria y definitiva las atribuciones, responsabilidades, facultades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de cualquier origen, inherentes a la prestación de los servicios públicos que se transfieren.

En ningún caso se podrá objetar o condicionar la transferencia de competencias al cumplimiento de requisitos o formalidades que no estén previstos en esta Ley. La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.

Los recursos a que se refiere este artículo no podrán ser inferiores a los que las entidades del Gobierno Central dedican para el ejercicio financiero de la competencia a transferirse y deberán incluirse,

además, los montos necesarios para el mejoramiento integral de la infraestructura y equipamiento de las unidades a ser descentralizadas”

Art. ... Si en el plazo de cuarenta y cinco días contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud de transferencia, por parte del gobierno seccional correspondiente, no se suscribiere el convenio de transferencia de competencias, el funcionario público responsable será destituido por la autoridad nominadora”.

Art. ... “Cuando un organismo del Gobierno Nacional, un Consejo Provincial o una entidad nacional o de desarrollo regional u organismos no gubernamental nacional o internacional, deba ejecutar un proyecto, obra o actividad, correspondiente a las áreas de atribución, competencia de los municipios, lo realizará coordinadamente mediante convenios con éstos”.

Art. ... “Los gobiernos seccionales autónomos, el gobierno nacional y sus entidades, se hallan obligados a coordinar sus actividades a fin de evitar la superposición y duplicidad de atribuciones

Si coincidieren diversas entidades en los planes de ejecución de obras y/o prestación de servicios que la Ley les imponga realizar o mantener, se asociarán de así convenirlo necesariamente o concurrirán con los recursos indispensables para ejecutarlos y administrarlos en común”.

Art. ... “En concordancia con los objetivos y las políticas del Gobierno Nacional y con la participación de actores públicos, las municipalidades formularán y aprobarán sus planes cantonales, programas y proyectos que garanticen la consecución de sus fines y la adecuada coordinación del desarrollo local, provincial y nacional.

Tales planes guardarán coherencia con los planes provincial y nacional de desarrollo y serán ejecutados por las propias municipalidades las que, para el efecto, fijarán las asignaciones respectivas en el presupuesto general municipal”.

Art. 10.- Sustitúyase el artículo 26 por el siguiente:

“El gobierno cantonal estará a cargo del Concejo Municipal; tiene facultades legislativas, de planificación, organización, asesoría, consultivas y de control. La administración municipal se ejerce por medio del Alcalde, quien, es el máximo personero del Concejo Cantonal y lo presidirá con voto dirimente.

El Alcalde es el representante legal de la municipalidad, quien junto con el Procurador Síndico la representará judicial y extrajudicialmente.

El Alcalde y los Concejales serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto para un periodo de cuatro años, de conformidad con la Ley de Elecciones y podrán ser reelegidos. Para presentar su candidatura a la reelección solicitarán al Concejo se le otorgue licencia sin sueldo o sin derecho a dietas, según el caso, a partir de la inscripción de la candidatura en el respectivo Tribunal Provincial Electoral. En el caso de candidaturas a otras dignidades, deberán presentar su renuncia ante el Concejo, previa a la inscripción de la candidatura en el Tribunal Electoral de la provincia respectiva. La sola presentación de la solicitud de licencia o renuncia, con fines electorales, se considerará aceptada por el Concejo”

Art. 11.- A continuación del numeral 9 del Art. 42, añádase los siguientes numerales:

10. Intervenir en la administración municipal o impedir en cualquier forma que el personal administrativo cumpla con sus obligaciones; y,

11. Intervenir o auspiciar reivindicaciones de carácter sindical o gremial de los servidores públicos municipales”.

Art. 12.- En el artículo 50, en lugar de “... una multa de un mil a diez mil sucres”, sustitúyase por “...multa de 200 a 800 dólares.”

Art. 13.- En los artículos 59, 60 y 63 sustitúyase lo siguiente:

a. Al final del primer inciso del artículo 59, sustitúyase la frase “... multa de un mil a diez mil sucres”, por “...multa de 200 a 800 dólares.

b. Al final del primer inciso del artículo 60, sustitúyase la frase “... multa de quinientos a mil sucres”, por “... multa de 100 a 200 dólares; y,

c. En el artículo 63, sustitúyase la frase “...la multa de cien sucres...”, por “... la multa de 20 dólares...”

Art. 14.- En el artículo 64, sustitúyanse los siguientes numerales:

a. El numeral 1 dirá: “Ejercer la facultad legislativa seccional a través de ordenanzas, acuerdos o resoluciones, de conformidad con sus competencias, determinar las políticas a seguirse y fijar las metas de la municipalidad”.

b. El numeral 2 dirá: “Conocer los planes cantonales presentados por el Alcalde, debiendo aprobarlos, reformarlos o improbarlos”.

c. El numeral 10 dirá: “Aprobar el sistema mediante el cual deberán ejecutarse los planes de urbanismo y de obras públicas”.

d. El numeral 12 dirá: "Regular la adquisición de bienes, la ejecución de obras, la prestación de servicios o el arrendamiento mercantil con opción de compra, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Contratación Pública."

e. En el último inciso del numeral 16, suprimase la siguiente frase: "y siempre que, para cada caso, exista dictamen favorable previo del Consejo Nacional de Desarrollo y Ministerio de Finanzas".

f. El numeral 27 dirá: "Aprobar, hasta el 10 de diciembre de cada año, en dos debates, la proforma de Presupuesto General Municipal que regirá en el siguiente ejercicio económico. En caso de que, éste no emitiera la resolución que contenga la aprobación de la proforma del Presupuesto General Municipal, hasta la fecha señalada, se entenderá como aprobada en los términos presentados por el Alcalde".

g. El numeral 28 dirá: "Aprobar la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con los respectivos anexos, hasta el 31 de marzo de cada año".

h. El numeral 29 dirá: "Aprobar la contratación de empréstitos internos y externos, de acuerdo con la Ley, como también las condiciones financieras del mismo".

i. El numeral 34 dirá: "Exigir que en toda parcelación, lotización o división que le corresponda autorizar, cuya extensión de terreno exceda de una hectárea, o cualquier proyecto de urbanización a aprobarse, se destine un porcentaje del área útil para zonas verdes y para el área comunal, el cual será determinado en la respectiva ordenanza."

j. El numeral 40 dirá: "Fijar las remuneraciones mínimas y sus incrementos, así como cualquier otro beneficio que les corresponda a los servidores municipales, siempre y cuando la municipalidad disponga de capacidad presupuestaria y fondos para ello.

k. El numeral 42 dirá: "Normar la organización y funcionamiento del Concejo, para lo cual dictará su propio reglamento interno, designará las comisiones y concederá licencia al Alcalde y a los Concejales; y,

l. A continuación del numeral 49, agréguese el siguiente:

"50. Definir el tiempo en el cual operará el silencio administrativo positivo a favor de los administrados, tiempo que en ningún caso será superior al término de 35 días. Lo anterior sin perjuicio de lo previsto en la legislación tributaria."

Art. 15.- En el artículo 65, inclúyanse las siguientes reformas:

a. Sustitúyase el numeral 15 por el siguiente: "Nombrar o contratar servidores municipales".

b. A continuación del numeral 15, agréguese el siguiente:

"16. Obstaculizar el cumplimiento de las tareas de la administración municipal sin perjuicio de la responsabilidad que ésta tiene sobre sus actuaciones".

Art. 16.- En el artículo 72, inclúyanse las siguientes reformas:

a. El numeral 21 dirá: "Visar las órdenes de pago cuando se trate de gastos clasificados como de capital o inversiones".

b. El numeral 24 dirá: "Designar y remover a los directores, jefes departamentales, gerentes de empresas municipales, tesorero y demás funcionarios y empleados de la administración municipal".

c. Al final del numeral 35, agréguese el siguiente inciso: "Contratar la ejecución de obras, directamente con la comunidad, hasta un monto no superior al resultado de multiplicar el coeficiente 0,00002 por el monto del presupuesto general del Estado".

d. En el numeral 40, reemplácese: "Contralor General del Estado", por: "Director Provincial o Regional de la Contraloría General del Estado."

e. Al final del texto del numeral 43, suprimase: "y,"; y, a continuación del numeral 44, agréguese lo siguiente:

45. Designar, en forma potestativa, un gerente general para la respectiva municipalidad. Sus atribuciones y deberes las establecerá o normará el Alcalde y comunicará al Concejo. El tiempo de duración en el cargo, no excederá de la fecha en la cual el Alcalde termine sus funciones".

Art. 17.- Sustitúyase el artículo 73 por el siguiente:

"El Alcalde podrá delegar por escrito al Vicepresidente del Concejo sus atribuciones y deberes, y a los funcionarios directivos de la municipalidad, dentro de la esfera de la competencia que a los mismos corresponde, siempre que las delegaciones que conceda no afecten a la prestación del servicio público y a la correcta administración de los bienes e intereses municipales. Lo actuado será puesto en conocimiento del Concejo a la brevedad posible. Quienes

reciban las delegaciones, serán personalmente responsables de sus actos y decisiones en el cumplimiento de las mismas”.

Art. 18.- Reformase el artículo 74 en los siguientes términos:

a. El inciso primero dirá: “Es, además, deber y atribución del Alcalde o de quien haga sus veces, hacer efectiva la garantía constitucional del habeas corpus, sustanciándolo conforme se dispone en los siguientes incisos”.

b. En el inciso cuarto, sustitúyase la palabra “denuncia”, por “solicitud”.

c. En el inciso quinto, sustitúyase la frase “multa de un mil a diez mil sucres”, por “multa de 200 a 800 dólares.”

Art. xx *Sustitúyase el Art. 74 por el siguiente:*

Trámite Habeas Corpus.- Es atribución especial del Alcalde hacer efectiva la garantía constitucional del Habeas Corpus, mismo que se sustanciará de acuerdo a los siguientes incisos:

Quien considere que su detención, procesamiento y prevención o prisión infringe preceptos constitucionales o legales, puede por sí o por otra persona sin necesidad de mandato escrito, denunciar el hecho al Alcalde del cantón en que se encontrare detenido, procesado o preso, según el caso.

Presentada la denuncia o reducida a escrito si esta fuere verbal, el Alcalde dispondrá que el recurrente sea conducido a su presencia dentro de veinte y cuatro horas, y que la autoridad o juez que ordenó la detención o dictó la sentencia, informe sobre el contenido de la denuncia a fin de establecer los antecedentes.

Con este mismo propósito el Alcalde solicitará a cualquier otra autoridad, funcionario o encargado del establecimiento carcelario o penitenciario en que se encontrare el recurrente, los informes y documentos que estime necesarios. Las autoridades, funcionarios o empleados requeridos por las autoridades municipales presentarán con la urgencia del caso lo requerido por el Alcalde y si no lo hicieren, este podrá establecer una multa de entre cien y a mil dólares. El Alcalde con estos antecedentes entrará a estudiar inmediatamente el caso a fin de dictar su resolución, en forma motivada y dentro del plazo de veinte y cuatro horas, en la que (podrá disponer) dispondrá:

- 1. La inmediata libertad del recurrente, si no aparece justificadas las detenciones o la prisión;*
- 2. La inmediata libertad del detenido si las autoridades judiciales, policiales, carcelarias o cualquier otro empleado o funcionario no*

exhiban la orden de prisión o detención o si el recurrente no fuere presentado ante el Alcalde en el plazo señalado en esta Ley;

3. Las órdenes de que se subsanen los efectos legales, si el retraso se contrae a reclamar vicios de procedimiento o de investigación; y,

4. La orden de que se ponga al recurrente a disposición de los jueces propios, si la denuncia alude a la competencia o el estudio del caso lo llevare a esta conclusión.

El juez, la autoridad, el empleado o el encargado de la custodia del recurrente que desobedezca la resolución correspondiente quedará destituido ipso-facto de su cargo, para cuyo efecto se comunicará a la autoridad nominadora y a la Contraloría General del estado, para que ejerza las actividades propias de control y glosa a su cargo.

El empleado destituido, luego de acatar la orden del Alcalde, podrá interponer recurso de apelación del fallo dictado contra él para ante el tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo en el término de ocho días, contados a partir de la fecha en que fuere notificado con la destitución” **Texto presentado por el Diputado Segundo Serrano**

Art. 19.- “En el artículo 85, inclúyanse las siguientes reformas:

- a. Sustitúyase el primer inciso del artículo 85, por el siguiente: “El Secretario será designado por el Concejo de una terna de fuera de su seno, presentada por el Alcalde y sus atribuciones serán las siguientes:”
- b. Al final del numeral 1, reemplácese “y la Presidencia” por “y el Alcalde”
- c. Al final del numeral 3, agréguese “y del Alcalde”; y,
- d. Luego de la palabra “Concejo” del numeral 5, añádase “y de la Alcaldía”.

Art. 20.- En el artículo 86 suprimase la frase: “Esta responsabilidad no terminará hasta dos años después de haber cesado en sus funciones”

Art. 21.- Sustitúyase el artículo 131 por el siguiente:

“Si el Alcalde encontrara que una ordenanza aprobada y remitida para su sanción es contraria a la Constitución o a la Ley, o la estimare inconveniente al interés público, podrá vetarla total o parcialmente.

En caso de veto total, la ordenanza podrá volver a tratarse únicamente después de transcurrido un año posterior al veto, pero para su aprobación se requerirán los votos de las dos terceras partes del Concejo.

En caso de veto parcial, la presentará al Concejo dentro del término de ocho días, con sus observaciones. El Concejo, dentro del término de quince días, analizará, en una sola sesión, dichas observaciones. Si las aceptara, se dispondrá la promulgación de la ordenanza con las observaciones del ejecutivo municipal; y, si las encontrara infundadas, podrá insistir en su expedición, con el voto de las dos terceras partes de los miembros del Concejo. En este caso, el Alcalde sancionará obligatoriamente la ordenanza y la enviará para su promulgación."

Art. 22.- A continuación del artículo 157, agrégase el siguiente artículo innumerado:

" Art. ...Previo al cumplimiento de los requisitos determinados en la Constitución y la Ley, el Alcalde, con el voto favorable de las tres cuartas partes del concejo podrá convocar a consulta popular sobre asuntos de trascendencia para la comunidad"

Art. 23.- En el artículo 164, sustitúyase el literal n) por el siguiente:

"n) Planificar, ejecutar, coordinar, evaluar y mantener, con la participación activa de la comunidad, de las organizaciones sociales y otros sectores relacionados, programas y servicios sociales para la prevención de la violencia doméstica y la atención de los niños de la calle, jóvenes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y de la tercera edad."

Art. 24.- En el artículo 166, sustitúyase el texto del literal c) por el siguiente:

"c. Formular y mantener el sistema de catastros urbano y rural de los predios ubicados en el Cantón, así como de los demás impuestos de financiación municipal y expedir los correspondientes títulos de crédito para el cobro de estos impuestos. La información contenida en los catastros se actualizará en forma permanente".

Art. 25.- Elimínese del artículo 168 la frase "... y la cuantía de la hacienda municipal"

Art. 26.- Sustitúyanse los artículos 173, 174, 175, 176, 177, 178 y 179 por los siguientes innumerados:

Art... "El sistema organizativo municipal se estructurará, en términos generales, en función de las siguientes áreas: de servicios públicos, de obras públicas, financiera, administrativa, de higiene, salubridad y ambiente, de educación y cultura, de asesoría jurídica, de planificación y desarrollo de la colectividad. Sin embargo, la estructura administrativa se adaptará, en cada caso, a las características

propias de cada Municipalidad, con el fin de asegurar una adecuada prestación de los servicios municipales”.

Art... “Las dependencias municipales cumplirán las funciones asignadas en el Reglamento Orgánico Funcional, que será aprobado por el Concejo”.

Art. 27.- El artículo 192 dirá: “Los directores, jefes departamentales, Secretario, gerentes, Procurador Síndico y Tesorero serán designados para el mismo período que el Alcalde. Sin embargo, podrán ser removidos por éste”

Art. 28.- A continuación del artículo 195, inclúyase el siguiente artículo innumerado:

Art... “En caso de que la prestación de un servicio público de los atribuidos por la Ley a las Municipalidades abarque el territorio de varios Cantones, éstas, con la autorización de los respectivos Concejos podrán conformar empresas en mancomunidad cuyo directorio estará integrado por los Alcaldes o sus representantes.

El gerente será designado por el directorio de la empresa constituida en mancomunidad. En lo demás, se regirán por lo dispuesto en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, como también por esta Ley”.

Art. 29.- En el artículo 201 sustitúyase “... el Concejo, de una terna presentada por el Alcalde”, por “...el Alcalde...”

Art. 30.- Sustitúyase el artículo 206 por el siguiente:

“Art. 206.- En el caso de constitución de empresas públicas municipales, salvo las excepciones establecidas en esta Ley, el Directorio de la Empresa aprobará las tarifas por la prestación de los servicios, sobre la base de los estudios técnicos que presenten las direcciones respectivas.

Sin embargo, en ningún caso se aprobarán tarifas que no cubran los costos de la prestación del servicio y una razonable utilidad que permita el desarrollo de la empresa y la sostenibilidad del servicio. En el caso de aprobarse tarifas subsidiadas se establecerán mecanismos de compensación entre los sectores que tienen mayores ingresos y los de menores recursos, de manera que queden cubiertos, por lo menos, los costos de los servicios”.

Art. 31.- Sustitúyanse los artículos 218, 219 y 220 por el siguiente:

“La formulación de planes de desarrollo físico cantonal y planes reguladores de desarrollo urbano será obligatoria para las municipalidades. El organismo nacional competente proporcionará el asesoramiento del caso a pedido del Alcalde.

Para la elaboración de los estudios necesarios para la formulación de esos planes se contará con urbanistas debidamente calificados, compañías consultoras especializadas en planeamiento físico y urbanismo, facultades de arquitectura y urbanismo o por los departamentos de planificación municipal”.

Art. 32.- En el segundo inciso del artículo 253, a continuación de la expresión “...que fuere del caso” reemplácese todo el texto restante por el siguiente: “El concejo tendrá treinta días para pronunciarse; de no hacerlo se entenderá ratificada la declaratoria de utilidad pública”

Art. 33.- Sustitúyase el Art. 313 por el siguiente:

“Sin perjuicio de otros impuestos que se hayan creado o que se crearen para la financiación municipal, se considerarán impuestos municipales los siguientes:

1. Impuesto a la propiedad urbana;
2. Impuesto a la propiedad rural;
3. Impuesto a la transferencia de dominio de la propiedad o de alcabala;
4. Impuesto a las utilidades en la compraventa ocasional de bienes inmuebles o plusvalía;
5. Impuesto de patente única;
6. Impuesto sobre los activos totales;
7. Impuesto a los espectáculos públicos;
8. Patente de rodaje; y,
9. Impuesto al juego.

Art. 34.- A continuación del Art. 314 agréguese los siguientes artículos innumerados:

Art. ... Con la finalidad de estimular el desarrollo del turismo, la construcción, la industria, el comercio u otras actividades productivas, culturales, educativas, deportivas, de beneficencia o de cualquier naturaleza, los Concejos Cantonales, a pedido expreso del Alcalde y con el voto calificado de las dos terceras partes de sus miembros podrán, dentro de sus respectivos ámbitos de jurisdicción y competencia, mediante ordenanza, disminuir hasta en un 95% los valores que corresponda cancelar a los diferentes sujetos pasivos de los tributos establecidos en la presente Ley.

Los estímulos establecidos en el presente artículo tendrán el carácter de general, es decir, serán aplicados a favor de todas las personas naturales o jurídicas que realicen nuevas inversiones en las actividades antes descritas, cuyo desarrollo se aspira estimular; beneficio que tendrá un plazo máximo de duración de diez años improrrogables, el mismo que será determinado en la respectiva ordenanza.

En caso de revocatoria, caducidad, derogatoria o, en general, cualquier forma de cese de la vigencia de las Ordenanzas que se dicten en ejercicio de la facultad conferida por el presente artículo, los nuevos valores o alícuotas a regir no podrán exceder de las cuantías o porcentajes establecidos en la Ley de Régimen Municipal."

"Art. Con el fin de obtener liquidez, las municipalidades podrán subastar los títulos de crédito emitidos a su favor, así como su cartera vencida"

Art. 35.- El Art. 316 dirá:

"Valoración de la Propiedad.- Los predios urbanos, para efectos de este impuesto serán valorados atendiendo a su valor de mercado, mediante un sistema individualizado de valoración de los predios; con este propósito, el Concejo aprobará mediante ordenanza, el plano del valor de la tierra, los factores de aumento o reducción del valor del terreno por los aspectos geométricos, topográficos, accesibilidad a determinados servicios, como agua potable, alcantarillado y otros, así como los factores para la valoración de las edificaciones. Todos estos elementos serán actualizados cada dos años, a fin de garantizar que la valoración se ajuste a los precios de mercado.

A este efecto, la Dirección Financiera notificará por la prensa o por una boleta a los propietarios, haciéndoles conocer la realización del avalúo.

En caso de encontrarse en desacuerdo con la valoración de su propiedad, el contribuyente podrá impugnarla ante la propia Municipalidad, la misma que deberá pronunciarse en un término de treinta días".

La valoración catastral de los inmuebles urbanos realizada conforme a lo previsto en este artículo y que conste en el catastro municipal, servirá para todos los efectos, inclusive los de expropiación".

Art. 36.- El Art. 317 dirá:

"Por valor imponible se comprenderá el que sirve de base para el cómputo o liquidación establecido en el Art. 316"

Art. 37.- El Art. 320 dirá:

"**Tarifa.-** Sobre la base imponible se aplicará una tarifa no inferior al 0,1 % (1 por mil), ni superior al 0.3% (3 por mil) que fijará cada Concejo en el ámbito de su jurisdicción."

Art. 38.- En el literal a) del Art. 325 sustitúyase la frase "uno por mil" por "cinco por ciento"; y, en el literal b) del mismo artículo, sustitúyase "diez por ciento" por "dos por mil".

Art. 39.- En el Art. 331 agréguese el siguiente literal:

"f) Los predios que hayan sido declarados de utilidad pública por el Concejo Cantonal y que tengan juicios de expropiación desde el momento de la citación al demandado hasta que la sentencia se encuentre ejecutoriada, inscrita en el Registro de la Propiedad y catastrada. En caso de tratarse de expropiación parcial, se tributará por lo no expropiado"

Art. 40.- El Art. 333 dirá:

"Determinación del impuesto.- Las municipalidades, con base a todas las modificaciones operadas en los catastros hasta el 31 de diciembre de cada año, determinarán el impuesto y el recargo, para su cobro en el siguiente año".

Art. 41.- El Art. 339 sustitúyese por el siguiente:

"**Valoración de la propiedad rural.-** Los predios rurales para efectos de este impuesto serán valorados atendiendo a su valor de mercado. Con este propósito, la Municipalidad aprobará, mediante ordenanza, el plano del valor de la tierra, los factores de aumento o reducción del valor del terreno por aspectos geométricos, topográficos, accesibilidad al riego, a vías de comunicación, calidad del suelo, agua potable, alcantarillado y otros elementos semejantes, así como los factores para la valoración de las edificaciones. Todos estos elementos serán actualizados cada dos años, a fin de garantizar que la valoración se ajuste a los precios de mercado.

Sin perjuicio de que todos los elementos valorizables de la propiedad consten en el catastro, para efectos del impuesto no se tendrá en cuenta el valor de las edificaciones para vivienda de los trabajadores, infraestructura, silos, bodegas, corrales, plantaciones y demás obras

realizadas cuya inversión sea indispensable para la actividad productiva de la propiedad.

La identificación del sujeto pasivo y la información jurídica y física de la propiedad así como el avalúo constarán en el catastro respectivo.

A este efecto, la Dirección Financiera notificará por la prensa o por una boleta a los propietarios, haciéndoles conocer la realización del avalúo.

En caso de encontrarse en desacuerdo con la valoración de su propiedad, el contribuyente podrá impugnarla dentro del término de ocho días a partir de la fecha de notificación, ante la propia municipalidad la misma que deberá pronunciarse en un término de treinta días.

Art. 42.- Sustitúyase el Art. 340 por el siguiente:

“Tarifa.- Sobre el valor imponible de la propiedad rural, se aplicará una tarifa no menor al 0.1 % ni mayor al 0.3%, que fijará cada Concejo en el ámbito de su jurisdicción”.

Art. 43.- En el literal a) del Art. 343, sustitúyase la frase “quince mil sucres” por “ochocientos dólares (US \$ 800)”.

Art. 44.- En el Art. 346 donde dice “quinquenio” sustitúyase por “bienio”; y, donde dice “quinquenal” por “bienal”

Art. 45.- A continuación del Art. 346 agréguese el siguiente innumerado:

“Art. ... **Determinación del Impuesto.-** Las municipalidades, basadas en todas las modificaciones operadas en los catastros hasta el 31 de diciembre de cada año, determinarán el impuesto, incluso el recargo, para su correspondiente cobro en el siguiente año.”

Art. 46.- El Art. 359 dirá:

“Tarifa.- Sobre la base imponible se aplicará el 1% del valor de la transferencia de dominio del bien.”

Art. 47.- El Art. 374, sustitúyase por el siguiente:

“Base imponible y tarifa.- La base imponible del impuesto es el avalúo de los vehículos que consten registrados en el Servicio de Rentas Internas y en la Jefatura de Tránsito correspondiente y la Comisión de Tránsito del Guayas. Para la determinación del impuesto se aplicará la siguiente tabla:

BASE IMPONIBLE		TARIFA
Desde US \$	Hasta US \$	US \$
0	1.000	0

1.001	4.000	5
4.001	8.000	10
8.001	12.000	15
12.001	16.000	20
16.001	20.000	25
20.001	30.000	30
30.001	40.000	50
40.001	En adelante	70

Art. 48.- En el Art. 378 donde dice. " Establécese el impuesto del diez por ciento sobre el producto bruto de la venta de entradas ..." reemplácese por lo siguiente: " Los espectáculos públicos pagarán una tarifa del cinco por ciento sobre el valor de los precios de las entradas vendidas"

Art. 49.- El Art. 379 reemplácese por el siguiente:

Exenciones.- En este impuesto no se reconocerá exoneración alguna y se derogan expresamente las que consten en cualquier ley general o especial."

Art. 50.- El segundo inciso del Art. 383 reemplácese por el siguiente:

El Concejo, mediante ordenanza, establecerá la tarifa del impuesto anual en función del capital con el que operen los sujetos pasivos de este impuesto dentro del cantón. La tarifa mínima será de diez dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 10) y la máxima de cinco mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 5.000).

Art. 51.- El Art. 387 debe decir:

"Objeto del impuesto.- Establécese el impuesto sobre las utilidades que provengan de la venta ocasional de inmuebles tanto urbano como rurales. Se considerará como venta ocasional aquella que realicen las personas naturales y las sociedades que no tengan a la compra venta de inmuebles como actividad habitual.

También serán objeto de este impuesto las ganancias ocasionales obtenidas en la venta de acciones o participaciones de sociedades inmobiliarias"

Art. 52.- Inclúyase después del Art. 387 el siguiente:

“Art. ... Considérese que el avalúo de mercado establecido en el Art. 316, es el mismo que el aplicable cuando la Ley se refiere al avalúo comercial o catastral”

Art. 53.- El Art. 471 debe decir:

“En las Municipalidades habrá un Auditor Interno que será designado por el Concejo, y responderá ante éste por el cumplimiento de sus deberes y atribuciones.

El Auditor Interno durará cuatro años en sus funciones, sin perjuicio de que el Concejo pueda removerlo por causas justificadas y de acuerdo con la Ley.”

Art. 54.- En el Art. 559, después de “persona jurídica” añádase la palabra “autónoma”.

Art. 55.- En el Art. 561, añádase un literal que diga: “i) Brindar asistencia técnica especializada a los municipios que lo requieran en las áreas de interés municipal.”

Art. 56.- En el Art. 565, literal d), suprimase “al Secretario General”.

Art. 57.- El Art. 570, debe decir:

“La Asociación tendrá un Secretario General elegido por el Comité Ejecutivo, para un período de dos años, pudiendo ser reelegido.

En caso de falta o ausencia definitiva del Secretario General, el Comité Ejecutivo designará su reemplazo, quien ejercerá estas funciones por todo el tiempo que dure la ausencia o por el tiempo que faltare para completar el período para el cual fue elegido el principal.”

Art. 58.- Reformase las siguientes disposiciones legales:

1. En el texto del Art. 133 de la Ley de Defensa contra Incendios sustitúyase “el 1.5 por mil” por “0.15 por mil”
2. En el texto del Art. 7 del Código Tributario elimínese la palabra “las Municipalidades”
3. Del Art. 2 del Decreto Legislativo s/n, publicado en el Registro Oficial No. 75 de 28 de noviembre de 1952 sustitúyase la frase “1% adicional a las alcabalas” por “0.01 por ciento adicional a las alcabalas” y elimínese la frase “... y el 1% a los registros de transferencia sobre los dominios de predios tanto urbanos como rurales”

Art. 59. Derogatorias.- Deróganse las siguientes leyes y disposiciones:

1. Quedan derogadas las siguientes disposiciones de la Ley de Régimen Municipal: numeral 5 del Art. 15; 27, 31, 130; literal II) del

Art. 163; literales p y q del Art. 164; 183; 184; inciso segundo del Art. 228; inciso primero del Art. 288; 318, 321, 336; 337; y, Capítulo V del Título VI.

2. El impuesto adicional del 6 x mil a los predios urbanos (Magisterio Municipal), creado por Decreto Ley No. 09 publicado en el Registro Oficial No. 168 de 20 de marzo de 1961 y reformado por Ley No. 139 publicada en el Registro Oficial No. 535 del 14 de julio de 1983.
3. El impuesto adicional del 2 x mil a los predios urbanos (educación elemental y ex medicina rural), creado por Ley No. 68-11 publicada en el Registro Oficial No. 34 del 18 de octubre de 1963, y reformado por Ley No. 139 publicada en el Registro Oficial No. 535 del 14 de julio de 1983.
4. El impuesto adicional del 2 y 3 x mil a los predios urbanos (Magisterio Municipal), creado por Decreto No. 09 publicado en el Registro Oficial No. 168 del 20 de marzo de 1961.
5. Impuesto adicional del 1 x mil a los predios urbanos en la Provincia de Loja (Colegios "La Dolorosa" y "Bernardo Valdivieso"), creado mediante Decreto S/N del 7 de noviembre de 1952, publicado en el Registro Oficial No. 120 de 23 de enero de 1953.
6. Impuesto adicional del 1 x mil a los predios urbanos en las provincias de Manabí, Los Ríos, El Oro, Imbabura, Bolívar y Cañar (para colegios de las respectivas provincias), creado mediante Decreto Ley publicado en el Registro Oficial No. 120 de 23 de enero de 1953 y reformado por el Decreto S/N publicado en el Registro Oficial No. 677 del 27 de noviembre de 1954.
7. Impuesto del 1 x mil, 2 x mil y 3 x mil adicional sobre los predios urbanos (programa de vivienda rural de interés social), creado por Ley No. 003 publicada en el Registro Oficial No. 183 de 10 de mayo de 1985.
8. El impuesto adicional del 1 x mil sobre los predios urbanos en los cantones de Babahoyo, Vinces y Baba (Municipios de los respectivos cantones) creado por la Ley S/N publicada en el Registro Oficial No. 120 del 23 de enero de 1953.
9. El impuesto del 5% adicional sobre el impuesto básico a los predios rústicos para las respectivas Municipalidades, creado por el Decreto S/N, publicado en el Registro Oficial No. 319 del 21 de septiembre de 1949.
10. El impuesto del 5% adicional sobre el impuesto a los predios rústicos (Programa de Sanidad Animal), creado por Decreto Ley No. 07 publicado en el Registro Oficial No. 143 del 18 de febrero de 1961, reformado por el Decreto Ley No. 22 publicado en el Registro Oficial No. 222 de 25 de mayo de 1961.
11. El impuesto del 1 x mil adicional sobre los predios rurales en las provincias de Manabí, El Oro, Imbabura, Bolívar y Cañar (construcciones escolares y mantenimiento), creado mediante Decreto Ley, publicado en el Registro Oficial No. 120 del 23 de enero de 1953.

12. El impuesto adicional del 2 x mil sobre los predios rústicos en la provincia de Manabí, creado por Decreto Ley del 5 de noviembre de 1948, publicado en el Registro Oficial No. 94 del 24 de diciembre del mismo año.
13. El impuesto adicional del 2 x mil sobre los predios rústicos (centros agrícolas) creado por Decreto 1343 publicado en el Registro Oficial No. 143 del 19 de octubre de 1966.
14. El Impuesto del 0.5% Adicional de Alcabalas (Defensa Nacional) creado por Decreto Ejecutivo No. 735 publicado en el registro Oficial No. 302 del 29 de octubre de 1936 y modificado por Decreto Supremo 2190 publicado en el Registro Oficial No. 600 del 5 de octubre de 1965.
15. El Impuesto del 1% Adicional de Alcabalas (agua potable de Quito, Guayaquil, Manta, Tulcán, Loja y Puerto Bolívar) creado mediante Decreto Ley S/N publicado en el registro Oficial No. 375 del 29 de noviembre de 1949.
16. Impuesto Adicional de 1% de Alcabalas en la provincia de Tungurahua (Colegio Nacional Bolívar), creado mediante Decreto Ley No. 21 publicado en el Registro Oficial No. 946 del 25 de octubre de 1943 y reformado por Decreto Ley No. 31 publicado en el Registro Oficial No. 499 del 5 de julio de 1963.
17. Impuesto del 0.5% Adicional de Alcabalas en la Provincia del Carchi (Colegio José Julián Andrade) creado mediante Decreto Legislativo 43 publicado en el Registro Oficial No. 946 de 25 de octubre de 1943 y reformado por el Decreto Legislativo S/N publicado en el Registro Oficial No. 62 del 13 de noviembre de 1952.
18. Impuesto del 0.5% Adicional de Alcabalas en la Provincia del Carchi (Colegio Bolívar) creado mediante Decreto Legislativo 43 publicado en el Registro Oficial No. 946 de 25 de octubre de 1943 y reformado por el Decreto Legislativo S/N publicado en el Registro Oficial No. 62 del 13 de noviembre de 1952.
19. Impuesto del 0.5% adicional sobre el Impuesto de Alcabalas en el cantón Antonio Ante (Colegio Abelardo Moncayo), creado por Decreto Ley S/N publicado en el Registro Oficial No. 839 del 21 de marzo de 1947.
20. Impuesto del 0.5% adicional sobre el Impuesto de Alcabalas en el cantón Pelileo (Municipio de Pelileo), creado por Decreto Ley S/N publicado en el Registro Oficial No. 66 del 20 de noviembre de 1948.
21. Impuesto del 0.5% adicional sobre el Impuesto principal de Alcabalas en el cantón Jipijapa (Colegio Alejo Lascano), creado por Decreto Ley S/N publicado en el Registro Oficial No. 383 del 9 de diciembre de 1949.
22. Impuesto del 0.5% adicional sobre el Impuesto principal de Alcabalas en el cantón Cañar (Colegio José Peralta), creado por Decreto Ley S/N publicado en el Registro Oficial No. 390 del 17 de diciembre de 1949.
23. Impuesto del 0.5% Adicional de Alcabalas en el cantón Pelileo (Municipio de Pelileo), creado por Decreto No. 735 publicado en el

Registro Oficial No. 302 del 28 de octubre de 1936, reformado por el Art. 20 del Decreto No. 2009-A publicado en Registro Oficial No. 702 del 2 de enero de 1951.

24. Impuesto del 1% Adicional sobre el Impuesto Principal de Alcabalas en la Provincia de Imbabura (obras de saneamiento municipal), creado por Decreto Ley S/N publicado en el Registro Oficial NO. 937 del 14 de octubre de 1943.
25. Impuesto adicional del 2 x mil sobre el valor de toda escritura que se celebre en la provincia del Guayas (Colegios "Aguirre Abad" y "Dolores Sucre"), creado por Decreto Ley de Emergencia No. 44 y publicado en el Registro Oficial No. 226 del 7 de agosto de 1962, reformado por el Decreto Ley 02 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 930 de 7 de mayo de 1972.
26. Impuesto del 1 x mil Adicional de Registro (Consejos Provinciales), creado por Decreto Legislativo S/N publicado en el Registro Oficial No. 75 del 28 de noviembre de 1952.
27. Impuesto del 1 x mil sobre el Impuesto Básico de Registro en el cantón Pelileo (Municipio de Pelileo), creado por Decreto Legislativo S/N publicado en el Registro Oficial No. 66 del 20 de noviembre de 1948.
28. Impuesto del 1 x mil sobre el Impuesto Básico de Registro en la provincia de Tungurahua (Colegio Nacional Bolívar), creado mediante Decreto Ley No. 21 publicado en el Registro Oficial No. 946 del 25 de octubre de 1943 y reformado por Decreto Ley No. 31 publicado en el Registro Oficial No. 499 del 5 de julio de 1963.
29. Impuesto del 0.5% sobre el Impuesto Básico de Registro en la Provincia del Carchi (Colegio José Julián Andrade) creado mediante Decreto S/N publicado en el Registro Oficial No. 187 de 16 de enero de 1945.
30. Impuesto del 0.5% sobre el Impuesto Básico de Registro en el cantón Jipijapa (Colegio "Alejo Lascano") creado mediante Decreto S/N publicado en el Registro Oficial No. 383 de 9 de diciembre de 1949.
31. Impuesto del 1 x mil Adicional de Registro (Defensa Nacional), creado por Decreto Supremo No. 339 publicado en el Registro Oficial No. 3 del 13 de agosto de 1937 y reformado por Decreto Supremo No. 2190 publicado en el Registro Oficial No. 600 del 5 de octubre de 1965.
32. Impuesto adicional del 1 x mil de Registro en el cantón Pelileo (Municipio de Pelileo), creado por Decreto Supremo 339 publicado en el Registro Oficial No. 3 del 13 de agosto de 1937 y reformado por Decreto 2009-A publicado en el registro Oficial No. 702 del 2 de enero de 1951;
33. El Decreto Legislativo S/N expedido el 2 de noviembre de 1951 (inversión de recursos municipales disponibles en la defensa nacional), publicado en el registro oficial 964 del 15 de noviembre del mismo año; ¹⁹⁵¹ ~~1952~~

34. El Decreto Ley de Emergencia No. 19 publicado en el registro oficial 1158 del 27 de junio de 1956 (recaudación de impuestos destinados a la defensa nacional).

Art. 60.- Disposiciones Generales.- Al final de la ley agréguese las siguientes:

Primera- En el Presupuesto General del Estado se harán constar las correspondientes asignaciones que compensen en montos equivalentes al 110% de los valores que dejaren de percibir las entidades beneficiarias de los impuestos que se derogan mediante el artículo 59 de esta Ley, según el presupuesto que en estas entidades constan.

El incumplimiento de esta norma será causal de destitución del o de las autoridades correspondientes.

Segunda.- El Presidente de la República, de conformidad con las Reformas establecidas en esta Ley, modificará los Reglamentos correspondientes en el plazo de noventa días.

Tercera.- Quedan derogadas todas aquellas normas que estén en contradicción con las establecidas en esta Ley.

Art. 61.- Disposiciones Transitorias

Primera.- Las Municipalidades reformularán los catastros, en los términos establecidos en la presente Ley, hasta el mes de diciembre del año 2003, de tal forma que el nuevo sistema se aplique ineludiblemente a partir del 1 de enero de 2004. A partir de la vigencia de esta Ley, mientras no se haya efectuado el reavalúo integral de la propiedad urbana y rural, por parte de las Municipalidades del país y, por tanto, las propiedades todavía no consten en los catastros por sus valores reales, las entidades seccionales seguirán aplicando, en sus respectivas jurisdicciones, las tarifas impositivas establecidas en la Ley de Régimen Municipal que se reforma.

En los demás aspectos, se aplicarán las normas previstas en esta Ley para los impuestos mencionados.

Segunda.- Para el caso del impuesto a la transferencia de dominio de predios urbanos o de alcabalas, cuando se trate de la primera compraventa que se realice después de la vigencia de la presente reforma a la Ley y una vez actualizados los respectivos catastros municipales, la tarifa será del uno por ciento (1%)."

Tercera.- Asimismo, mientras no se efectúe el reavalúo integral de la propiedad urbana y rural por parte de las Municipalidades del país, y por tanto, las propiedades no consten todavía en los catastros, por sus

valores reales, el impuesto sobre herencias, legados y donaciones será del 10% en la porción de la masa hereditaria que corresponda a dichas propiedades. En lo que se refiere a valores por otros conceptos que comprenda la herencia, legado o donación, el impuesto será del 5%. La rebaja a la que se refiere el Art. 36 de la Ley de Régimen Tributario Interno se aplicará proporcionalmente al valor de los predios y de los otros bienes o valores que integren la masa hereditaria.

Cuarta.- En caso de que no se hayan destinado los terrenos a los fines objeto de las donaciones, estas se entenderán revocadas y los terrenos pasarán a poder de la municipalidad con todas las edificaciones y obras construidas en estos.

Quinta.- La modificación de la tarifa al impuesto adicional para el Cuerpo de Bomberos prevista en el Art. 58 de esta Ley, será aplicada una vez actualizado el avalúo de los bienes inmuebles según lo dispuesto en la presente Ley.

Sexta.- La modificación de la tarifa al impuesto adicional para los Consejos Provinciales prevista en el Art. 58 de esta Ley, será aplicada una vez actualizado el avalúo de los bienes inmuebles según lo dispuesto en la presente Ley