

**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE RÉGIMEN ECONÓMICO Y TRIBUTARIO Y SU
REGULACIÓN Y CONTROL
(COMISIÓN 3)**

Fecha: 12 de JUNIO de 2020

ACTA SESIÓN No. 143-CRETREC-2020 (Continuación)

En esta ciudad, cantón y Distrito Metropolitano de Quito, siendo las once horas (10h30), del viernes doce (12) de junio de dos mil veinte (2020), bajo la modalidad virtual, mediante videoconferencia a través de la plataforma - aplicación "Zoom", da inicio la continuación Sesión No. 0143-CRETREC-2020 de la Comisión, **PRESIDIDA** por el Asambleísta **FRANCO ROMERO LOAYZA**, en su calidad de Presidente (e) de la Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control en ejercicio de la Presidencia; y actuando como **SECRETARIO RELATOR** su titular Abogado **JAIRO AUGUSTO JARRÍN FARIAS**.- Se procede a la verificación del quórum reglamentario, encontrándose presentes las señoras y señores Asambleístas:

ASAMBLEÍSTA	PRESENTE
ROMERO Loayza Franco	X
ALMEYDA Jalil Vicente	X
CALLE Verzozzi Hermuy	X
COLARMARCO Vera Pinuccia	X
DONOSO Chiriboga Patricio	X
KRONFLE Kozhaya Henry	X
LARREÁTEGUI Fabara Ma. Gabriela	X
MARÍN Aguirre Ana Belén	X
MELO Garzón Esteban	X
PACHALA Poma Luis	X
SOLÓRZANO Sarria César	X
VILLALVA Miranda Lira	X
YAR Araujo Juan Carlos	X
TOTAL	13

Toda vez que se cuenta con el quórum legal y reglamentariamente establecido, el As. **FRANCO ROMERO LOAYZA**, Presidente (e) de la Comisión, **INSTALA** la presente Sesión y dispone a la Secretaría se informe si existe alguna solicitud de cambio del Orden del Día, excusas y/o solicitudes de principalización.- El Secretario Relator informa que, NO existen solicitudes de cambio de Orden del Día; informa asimismo que para esta Sesión NO se han presentado solicitudes de excusa; NO existen solicitudes de principalización presentadas.-Toma la palabra el Presidente, As. **FRANCO ROMERO LOAYZA**, quien da la bienvenida a los Comisionados, agradeciendo su puntualidad y compromiso con el trabajo de la Comisión.- Presidencia dispone se de lectura al único PUNTO del ORDEN DEL DÍA: "Tratamiento del Proyecto "LEY REFORMATORIA A LA LEY DE DESARROLLO DE PUERTO BOLÍVAR", de conformidad con lo previsto en el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Para el efecto, se adjunta DOCUMENTO BORRADOR para conocimiento y demás fines pertinentes.", hecho lo cual, luego de una breve introducción, manifiesta que a fin de abonar con insumos al debate, en cumplimiento de los acuerdos alcanzados en la misma Sesión No. 143-CRETREC-2020 de 05 de junio de 2020, en aplicación de la normativa pertinente declara COMISIÓN GENERAL a fin de recibir a los delegados, tanto de MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS, así como del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS; manifestando también que los insumos remitidos a la Comisión han sido oportunamente remitidos.- Presidencia concede la palabra a **VERÓNICA ALCIVAR, SUBSECRETARÍA DE TRANSPORTE MARÍTIMO Y FLUVIAL MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS** quien manifiesta: "Recibimos el proyecto de ley y presentamos un informe suscrito por la Gerente de la Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar sobre el cumplimiento de la ley vigente y las liquidaciones que corresponden al 10% vigente, llegando a más de 5

millones de dólares desde 2013 hasta 2019. Nuestra observación es que la Autoridad Portuaria ha cumplido con enviar los valores correspondientes que Finanzas ha permitido reportar año a año. Estos valores van a la subcuenta del BCE que corresponden a la cuenta única. Autoridad Portuaria ha cumplido con la notificación a los entes de Finanzas, para que se entreguen los valores que correspondan. En los actuales momentos la explotación bajo la delegación pública privada, considerando el funcionamiento de explotación actual y el nuevo puerto de aguas profundas en Puerto Bolívar. Esto genera réditos económicos que forman parte del PGE y por hacerlo, el artículo 74 del Código Finanzas, se dice que es necesaria la participación del MEF. Más allá del incremento que se establezca como aportación hay que señalar la inversión hecha por la empresa internacional, en base a la ley vigente. YILPORT, a la fecha, ya cuenta con la adquisición de dos grúas. Ha realizado un dragado de profundidad de 12.50 metros, con lo que se puede recibir embarcaciones de gran calado y se puede exportar más fruta. Tenemos expansión portuaria. Se espera profundizar a 14:5 metros los muelles 4 y 5 para convertir a Puerto Bolívar en un puerto de aguas profundas. Se ha hecho una inversión de alrededor de 35 millones de dólares. Hay más movimiento de contenedores. En marzo de 2020 se generó la primera embarcación de mineral del proyecto Mirador y se embarcan por primera vez 31 toneladas de minerales que fueron a China. Se continuarán las exportaciones mineras bajo estrictos mecanismos de seguridad. Se potencializará el puerto como multimodal.”.- Solicita además que comparezca el Ministerio de Economía y Finanzas considerando que los recursos que ingresan al país están bajo un decreto de excepción y se dirigen para atender la emergencia, señala que el ente rector de las finanzas públicas ayudará a establecer los gastos que se van a tener que formular para hacer las compensaciones con el Ministerio de Defensa, Petroamazonas para construir carreteras, con el compromiso de que sea mano de obra local, para concluir señala que se ha trabajado en una política de seguridad. Pese a toda la pandemia, cierre de vías, se mantuvo los niveles de 2019 en los meses de más exposición de la pandemia, en mayo hubo un crecimiento en las exportaciones nacionales, se atendido 24/7 y se ha exportado más de lo que se hizo el año pasado.- El Presidente agradece la intervención, de inmediato concede la palabra a la **GERENTE GENERAL DE AUTORIDAD PORTUARIA- EVELYN ICAZA** quien señala que: “Estamos en un proyecto de expansión. Tenemos un nuevo muelle, un área de refrigeración. Alcanzaremos una profundidad de más de 16 metros en los muelles. Esta expansión generaría beneficios para toda la provincia. Al prever la expansión se cree que se atraerá carga del norte del Perú, y de otras zonas del país, para que sea un puerto multipropósito” .- El Presidente agradece la intervención y aclara que este proyecto de ley no tiene nada que ver con los convenios entre Autoridad Portuaria y la empresa YILPORT, en esa línea se debe seguir efectuando seguimiento para que YILPORT cumpla con el contrato de concesión, y darle los recursos a los GADS para la construcción de obras que necesita hacer el Municipio, para generar plazas de trabajo.- De inmediato el Presidente concede la palabra a las As. **PATRICIA HENRIQUEZ** quien indica: “Dentro de los documentos enviados se han aceptado propuestas y observaciones de los legisladores. Nosotros no queremos afectar al Gobierno ni al Ministerio de Economía y Finanzas porque conocemos que la situación es compleja, pero esta es una ley que es para el futuro. La ley se la creó hace muchos años, porque la carga afecta entre la movilización entre Puerto Bolívar y Machala. Las calles no están construidas para este tipo de peso. Se podría hacer un convenio entre el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y el Municipio y el Ministerio de Transporte de Obras Públicas y el Gobierno Provincial de El Oro, para arreglar la vía La Primavera”.- El Presidente agradece la intervención y otorga la palabra a la As. **ANA BELÉN MARÍN** quien pregunta a la representante del Ministerio de Transporte y Obras Públicas sobre la propuesta de aumentar del 10 al 50% podría afectar al proyecto de expansión o son recursos adicionales.- Presidente otorga la palabra a la representante del Ministerio de Obras Públicas quien señala que: “La política de finanzas señala que ingresos permanentes financian determinados egresos permanentes y financian este tipo de propuestas. Realizamos las postulaciones de gastos del cumplimiento de determinadas obligaciones, pero son postulaciones periódicas y bajo determinado tiempo. Finanzas nos asigna el presupuesto conforme el manejo y rendimiento de los ingresos que estas entidades generan recursos de la actividad objetiva. Si nos afectaría al presupuesto de Puerto Bolívar. Sobre la carretera es necesaria y corresponde al eje vial del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Es indispensable contar con el apoyo de todos para fortalecer el Puerto”.- De inmediato Presidencia otorga la palabra a la As. **LIRA VILLALVA** quien pregunta a la representante del Ministerio de Transporte y Obras Públicas si debe tomar en cuenta los costos de la expansión y para ello solicita al Ministerio de Economía y Finanzas los datos, si bien el Ministerio de Economía y Finanzas expone la misma inquietud, sobre los cálculos, señala de quien es la responsabilidad de hacer esos cálculos, porque se debe

incorporar esas observaciones, indica que no se va a desvestir a un santo para vestir a otro, se debe conocer las cifras.- El Presidente concede la palabra a la representante del Ministerio de Transporte y Obras Públicas quien manifiesta: “ cinco millones y medio de dólares al año, una gran parte de estos ingresos no varía y es de tres millones cuatrocientos mil dólares, que con el tiempo se va a mantener, eso en base de la Asociación Público Privada. Si la carga se duplica no significa que el Puerto recibe diez millones al siguiente año. Hay una cifra base, lo que se mueve es la cifra que sí puede variar. Los incrementos no son inmediatos en un puerto, eso es poco a poco. A partir del tercer año se podrá hacer una evaluación del incremento del puerto por la vía de exportaciones. La duplicidad de carga no significa duplicidad de ingresos para los puertos. En los próximos cinco años incrementará, pero de forma mínima. Luego será el veinte o treinta por ciento anual, pero eso es variable”. - El Presidente agradece la intervención y nuevamente otorga la palabra a la As. **LIRA VILLALVA** quien manifiesta, si dentro de ese presupuesto, el cuarenta por ciento del recurso que se usa normalmente, ¿en ese porcentaje están contempladas situaciones de emergencia?, para ello solicita que por Secretaría se de lectura a pronunciamiento del Ministerio de Economía y Finanzas.- Presidencia solicita que Secretaría de lectura.- de manera inmediata el Secretario da lectura al documento.- “OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY DE DESARROLLO DE PUERTO BOLÍVAR El proyecto de ley tiene como objeto incrementar del 10% al 50%, del porcentaje de los ingresos de Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar, los cuales serán transferidos trimestralmente en partes iguales al Gobierno Provincial de El Oro y al Gobierno Municipal de Machala, en beneficio exclusivo para obras y servicios públicos de la parroquia urbana de Puerto Bolívar. Estos recursos no podrán ser destinados a gasto corriente ni desviados para financiar obras o servicios que no sean exclusivamente de la parroquia urbana de Puerto Bolívar. El proyecto de ley menciona que, en el caso de incumplimiento en el destino de los recursos asignados, la máxima autoridad de los Gobiernos Seccionales incurrirá en causal de remoción. De la misma manera si la máxima autoridad responsable de las Finanzas del país, en caso de detener, retrasar, o destinar a otros fines dichos recursos, incurrirá en causal de remoción. Con respecto al Art. 1 del texto reformativo o “Art. 1.- (SIC) Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar, el 15 de diciembre de cada año, hará conocer su Presupuesto General (...)”, se recomienda alinear esta disposición con el Art. 295 de la Constitución, así como a los Arts. 100 y 103 de COPLAFIP para la consolidación de la proforma presupuestaria. “(...) El 50% de los ingresos totales de Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar serán transferidos directamente en partes iguales y liquidados trimestralmente a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala y del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro.” Tener en cuenta el Art. 298 de la Constitución que prohíbe crear preasignaciones presupuestarias. De igual manera el contenido Art. 173 del COOTAD que establece las transferencias del presupuesto. “La Función Ejecutiva presentará a la Asamblea Nacional la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrienal durante los primeros noventa días de su gestión y, en los años siguientes, sesenta días antes del inicio del año fiscal respectivo. La Asamblea Nacional aprobará u observará, en los treinta días siguientes y en un solo debate, la proforma anual y la programación cuatrienal. Si transcurrido este plazo la Asamblea Nacional no se pronuncia, entrarán en vigencia la proforma y la programación elaboradas por la Función Ejecutiva. Las observaciones de la Asamblea Nacional serán sólo por sectores de ingresos y gastos, sin alterar el monto global de la proforma.” El Art. 298.- Se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas. Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias. general del Estado (Comprende las asignaciones que les corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados del presupuesto general del Estado correspondientes a ingresos permanentes y no permanentes; los que provengan por el costo de las competencias a ser transferidas; y los transferidos de los presupuestos de otras entidades de derecho público, de acuerdo a la Constitución y a la ley). Se debe aclarar que al mencionar “ingresos totales” se está considerando los ingresos de diferentes fuentes que conforman el presupuesto de la entidad, es necesaria la aclaración en la que se incorpore que únicamente se consideren los recursos fiscales generados por la institución (autogestión). Adicionalmente, cabe considerar que los recursos que recauda la entidad tiene varios fines, entre los cuales están el cubrir los costos de su operación, pero también, en concordancia con el artículo 1 de LA LEY DE DESARROLLO DE PUERTO BOLÍVAR, para “su desarrollo, para realizar obras de infraestructura necesarias para su eficiencia y ampliación”. EL incremento del quinientos por ciento con respecto a la ley vigente requiere de una evaluación de la efectividad de las

asignaciones a lo largo de los quince años de vigencia de la ley, y el impacto en el presupuesto de la Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar. Actualmente el Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar genera mil quinientas plazas de empleo directo y genera importantes encadenamientos productivos en la provincia; con lo cual el puerto genera un efecto multiplicador en empleos de las industrias de transporte, logística, servicios y principalmente con la industria del banano; ya que el sesenta por ciento de la producción de banano de la provincia de El Oro, se exporta a través de este puerto. Con datos presupuestarios cerrados al 2019, la Autoridad Portuaria genera ingresos por USD 5.7 millones; recursos con los cuales se cubren las necesidades institucionales propias de su funcionamiento, y obligaciones asumidas por el Estado en el contrato de concesión vigente (pagos de expropiaciones, tasa, impuestos, entre otros). Es importante mencionar que en la actualidad se encuentra en fase de planificación del proyecto de expansión portuaria y se ha planteado por parte de la empresa concesionaria el establecimiento de una SEDE logística; ante lo cual la autoridad portuaria deberá contar con los recursos necesarios para acompañar este proceso de expansión; los cuales sin duda generan mayores beneficios económicos para la zona. Adicionalmente, tiene bajo su responsabilidad las actividades de fiscalización del contrato de concesión y el garantizar el funcionamiento de los muelles de cabotaje y transporte marítimo. Finalmente, los ingresos generados por la autoridad portuaria, bajo la normativa vigente, son recursos del Presupuesto General del Estado; por lo cual, luego de cubrir las necesidades presupuestarias antes expuestas; el excedente se destina a la cobertura de las distintas necesidades del estado. Respecto al artículo 6 del texto reformativo o Art.6.- La máxima autoridad responsable de las finanzas del país, en caso de detener, retrasar o destinar a otros fines dichos recursos, incurrirá en causal de remoción, conforme a lo determinado en la Constitución y la Ley. El Sistema Nacional de Finanzas Públicas comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas en esta Ley. Todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República se sujetarán al SINFIIP, en los términos previstos en este código, sin perjuicio de la facultad de gestión autónoma de orden administrativo, económico, financiero, presupuestario y organizativo que la Constitución o las leyes establecen para determinadas entidades. En los términos del Art. 71 del COPLAFIP, la rectoría del Sistema Nacional de Finanzas Públicas corresponde a la Presidenta o Presidente de la República, quien la ejercerá a través del Ministerio a cargo de las finanzas públicas, que será el ente rector del SINFIIP. Por lo tanto, se sugiere revisar la armonía normativa de la reforma en el contexto del SINFIIP, y las competencias del Ministro previstas en el Art. 74 del COPLAFIP. A su vez, establecer una causal de remoción por fuera de la Ley Orgánica del Servicio Público puede generar un efecto antinómico del proyecto de ley con una norma jerárquicamente superior y especial para el régimen laboral en el sector público. Atentamente Guillermo Gonzalo Lascano Báez COORDINADOR GENERAL JURÍDICO MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS y Jorge Mauricio Falcón Gómez SUBSECRETARIO DE RELACIONES FISCALES MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS". hasta ahí la lectura.- Presidente concede la palabra a la **GERENTE GENERAL DE AUTORIDAD PORTUARIA- EVELYN ICAZA** quien indica que en el presupuesto no está previsto ningún gasto adicional. Dentro de la concesión el responsable de la maquinaria es el concesionario, pero Autoridad Portuaria tiene el compromiso de darle todas las facilidades.- De inmediato el Presidente solicita se de paso a la comparecencia del Ministerio de Economía y Finanzas.- Secretaria informa que se ha recibido un correo electrónico por parte de **JOSÉ ANDRÉS LÓPEZ, SECRETARIO DE GABINETE ECONÓMICO Y PRODUCTIVO DEL MINISTERIO DE FINANZAS** quien presenta su excusa.- De inmediato Secretaria informa que la As. **GABRIELA LARREÁTEGUI** ha remitido observaciones al proyecto que se encuentra en tratamiento.- El Presidente solicita se de lectura a las observaciones presentadas por la Asambleísta.- Secretaria da lectura al documento que señala: "Por medio del presente me permito hacer observaciones para consideración al PROYECTO DE LEY REFORMATIVA A LA LEY DE DESARROLLO DE PUERTO BOLÍVAR, a fin de que sean consideradas por los miembros de la Comisión que usted preside: 1.- En el artículo 1 es necesario que la disposición sea clara respecto de si el presupuesto que se debe presentar al ente rector de la economía y finanzas será el del año fiscal de cierre, o el proyectado o presupuestado para el año siguiente. De igual manera, es necesario que el inciso primero se mejore la redacción y se empiece por "Hasta el 15 de diciembre de cada año, la Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar hará conocer (...)". 2.- En el artículo 1, en el segundo inciso, se sugiere que la liquidación de presupuesto sea de carácter cuatrimestral y no trimestral, esto en virtud de

mantener sinergia de acuerdo a lo determinado en el art. 118 del COPLAFIP respecto del aumento o disminución de ingresos permanentes o no permanentes, mismos que se hacen de manera cuatrimestral.

3.- Dentro del artículo 2 se sugiere reformar el literal "a)", ya que la asignación de recursos y su ejecución se debe basar en el plan de desarrollo económico y productivo de cada GAD. En este sentido, se propone el siguiente texto para el literal a) El Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro, invertirá en obras y servicios públicos de acuerdo al plan de desarrollo económico y productivo provincial.

4.- Sustitúyase la reforma del artículo 5 con el siguiente texto: Art. 5.- En el caso de incumplimiento en el destino de los recursos asignados, la máxima autoridad de los gobiernos seccionales será sancionado conforme a lo determinado en la Constitución y la ley.

5.- Dentro del artículo 6 se sugiere reformarlo o eliminarlo en virtud de la procedencia de una remoción o destitución por esta causa. Es necesario contemplar para el análisis que en varias situaciones, como la que estamos viviendo hoy por hoy, el país puede encontrarse en limitación de recursos y se verá necesario priorizar los mismos. Consideraciones que las pongo de manifiesto para los fines correspondientes. Atentamente, As. **GABRIELA LARREÁTEGUI.**

Secretaría informa que ha se recibido un documento de la Asociación de Municipalidades Ecuatoriana. - El Presidente dispone se dé lectura. - "Reciban un cordial saludo desde la representación de los 221 Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del país, comprometida siempre con el desarrollo del país y el fortalecimiento de las capacidades del nivel de gobierno, en favor de la ciudadanía. La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) tiene entre sus objetivos la representación, asistencia y coordinación entre sus asociadas, y como destino la promoción de la democracia interna, la solidaridad y la participación de cada una de ellas, representadas por las Alcaldesas y los Alcaldes del país. Hemos conocido de la propuesta legislativa presentada por Asambleístas de la Provincia de El Oro, calificada por el Consejo de Administración Legislativa el 13 de noviembre del 2019, relacionada con la reformatoria a la Ley de Desarrollo de Puerto Bolívar, norma vigente desde el 18 de diciembre del 2006. Al respecto, agradeceremos considerar el siguiente análisis y observaciones: 1) Oportunidad de la Reforma y Sínderesis con el Objeto de la Ley Conforme jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE), reiterada a partir de la Resolución 011- 2009, publicada en el Registro Oficial Suplemento 605 del 4 de junio del 2009, en el caso signado con el No. 0036-2007-TC1 , aquellas normas que no han cumplido el mandato del Art. 84 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), no entran ipso facto en vigor a partir del 2008, pues requieren un ajuste al modelo de Estado de derechos, establecido en el Art. 1 de la CRE. La Corte resolvió: "(...) cumpliendo con la Disposición Derogatoria única vigente –de la CRE-, que dice: "Se deroga la Constitución Política de la República del Ecuador, (...) de 1998, y toda norma contraria a ésta Constitución". El resto del ordenamiento jurídico permanecerá vigente en cuanto no sea contrario a la Constitución". Conforme esta norma constitucional aparece la necesidad de armonizar las leyes que quedan vigentes y las que se derogan, y su relación con la nueva Constitución para determinar las consecuencias jurídicas conexas a tales supuestos, a través de la aplicación de los principios: a) Las leyes viejas pueden considerarse abrogadas en virtud del principio *lex posterior*, y b) Las leyes viejas pueden ser consideradas materialmente inválidas en virtud de aplicación del principio *lex superior*" (subrayados fuera de original). "(...) se identifica la relación que debe existir entre las leyes viejas y la nueva Constitución, o respecto de las leyes promulgadas bajo la Constitución anterior. La Constitución vigente limita el ingreso de las normas del sistema anterior. Este límite, no se refiere de modo alguno al procedimiento de formación de las leyes; es claro que las leyes viejas no son formalmente válidas según el parámetro de la nueva Constitución. El límite más bien se refiere al contenido de las leyes viejas y, más precisamente, no a los supuestos de hecho regulados en aquellas, sino a las consecuencias jurídicas conectadas a tales supuestos. En suma, las leyes viejas no pueden entrar de "pleno derecho" en el nuevo ordenamiento constitucional cuando contradicen sustancialmente cualquier norma de la Constitución o cuando violan cualquier prohibición dirigida al legislador". (subrayado fuera de original). Por tanto, la ley a ser reformada no sólo cumpliría con una obligación constitucional de adecuar formal y materialmente el régimen ordinario de Desarrollo de Puerto Bolívar a la CRE, sino que, además, brinda la oportunidad de que dicha adecuación gire entorno de los derechos de la población que corresponde a la circunscripción territorial respectiva, haciendo funcionales los recursos que el objeto de la Ley capta para que, a través de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), se garantice la dignidad de la población del territorio destinatario de la parroquia urbana del Cantón Machala. 2) Pertinencia de los Recursos Puerto Bolívar es parroquia urbana del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Machala, que se ha distinguido por ser el 2do. puerto de embarque de casi el 30% de la producción bananera nacional, que se destina principalmente a Europa. El territorio

tiene un reconocimiento en la historia ecuatoriana, particularmente ligada a las relaciones binacionales Ecuador-Perú. La Constitución de 1998 permitió ampliar el intercambio comercial binacional, abriendo campo a la importación norteamericana. En el marco del Plan Binacional, aparece Puerto Bolívar como eje complementario con el puerto de Paita-Perú, y su importancia en el intercambio del comercio exterior para el Ecuador requiere atención territorial, particularmente luego de puesta en vigencia la Constitución del 2008, que estableció 14 competencias exclusivas para el Gobierno Autónomo Municipal de Machala, entorno al desarrollo de la población y la infraestructura urbana de la parroquia. Las características propias de la parroquia urbana, exigen una prestación de servicios públicos de igual característica que las Cantonales, al encontrarse circunscrita dentro de Machala, con una infraestructura propia de las urbes. En ella aparecen muelles (Espigón y otros), con áreas de almacenamiento, patios de servicios, bodegas, parqueaderos vehiculares, vías operativas de acceso, áreas administrativas, bancarias y edificaciones para el control del Estado en todos los niveles de gobierno. El movimiento humano en el área urbana parroquial del Cantón Machala, destaca sobre otras. El desarrollo de Puerto Bolívar denotó un incremento en la población, desde el año 2006 de vigencia de la Ley de Desarrollo, que exigió más atención de la Municipalidad, a través de la planificación territorial, el presupuesto participativo y generación de recursos propios (que son limitados) para responder a las necesidades del incremento de la densidad poblacional, la intervención humana en el paisaje parroquial, la gestión y uso del suelo (fue cambiando de horizontal a vertical, como cualquier urbe), la concentración de actividades económicas y la variedad de servicios propias del desarrollo del Puerto (transporte, infraestructura educativa y de salud, áreas de recreación, turismo comercial, entre otras). “Algo más hacia el norte de Puerto Bolívar se encuentra Puerto Cobre, de propiedad privada, mediante el cual se prevé realizar las operaciones de exportación del cobre extraído del proyecto Mirador (Zamora Chinchipe). La presencia de este tipo de infraestructura orienta la conformación de un espacio territorial con una capacidad especial logística”.² La dinámica URBANA de la parroquia ha exigido mayor atención dentro del PDOT del Cantón Machala, por ser el nivel de gobierno al que corresponde articular con otros, para atención de servicios básicos, que garanticen los derechos fundamentales de la población. 3) ¿Por qué considerar estos aspectos? Porque el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, en virtud de las competencias previstas en el Art. 264 de la CRE, el Código de la Niñez y la Adolescencia, la Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, el Código Orgánico de Ambiente, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, y múltiple normativa secundaria, obliga a la autoridad cantonal de Machala establecer mecanismos que garanticen los derechos de la población de Puerto Bolívar, a través de la inversión social, destino de recursos para servicios y prestaciones del GAD, entre otros. El GAD Municipal de Machala responde a las obligaciones normativas fijadas no sólo en las Ordenanzas vinculadas a su PDOT en favor del Puerto Bolívar como parroquia urbana, sino a aquellas derivadas de los indicados cuerpos legales. Como ejemplo tenemos: Dentro del Reglamento de Operaciones Portuarias, Resolución 421 del año 211, en su Art. 141, constan obligaciones del GAD Municipal respecto de la competencia de recolección de Basuras y Desperdicios, concordantes con los compromisos internacionales previstos en la Convención Internacional para la Prevención de Polución de los Buques (MARPOL) en especial los anexos I y V, que exige la disponibilidad de los espacios del cantón que garanticen el destino final de evacuación en los sitios autorizados por la Municipalidad de Machala. Tratándose de desechos resultantes de la actividad del puerto y la gestión de la Autoridad Portuaria, conforme la competencia prevista en el numeral 4 del Art. 264 de la Constitución, corresponde al GAD Municipal establecer proyectos y programas específicos, así como elaborar una planificación de la gestión de la competencia que se ajuste al tipo de desechos, que son de todo tipo, para evitar la contaminación y otros impactos ambientales en la parroquia. Existe un Centro de Medio Ambiente Municipal en el Cantón Machala, que, por Ordenanza Municipal, vigente y ajustada desde el año 2000, en su Art. 4, responde a los compromisos adquiridos por el GAD Municipal en favor de la parroquia y su puerto, dentro del Foro Ambiental de Machala (FAM). Dentro de las actividades que realiza el GAD de forma articulada con las ONGs, ambientalistas del Directorio, generan inversión de recursos para la sostenibilidad ambiental, la prevención y cumplimiento de las obligaciones adicionales que genera la atención y calidad de los servicios a la población de la parroquia urbana, a fin de cumplir con los estándares ambientales de la norma nacional y régimen internacional propio de los Puertos Marítimos y Zonas Francas. Dentro del Plan Nacional para el Buen Vivir 2017 2021, vigente desde el 4 de septiembre del 2017, existen cláusulas de articulación obligatoria con los PDOT del Cantón Machala, para preservar la riqueza faunística e ictiológica del mar

ecuatoriano, con el propósito de proteger y conservar ecosistemas marinos, costeros y promover la investigación y el desarrollo científico, así como de desarrollo experimental industrial de actividades de maricultura en las costas del Cantón, y los estudios de viabilidad técnica y factibilidad económica para la implementación de proyectos de maricultura para pescadores artesanales en 10 caletas pesqueras, entre las cuales está Puerto Bolívar. Cumpliendo con lo previsto en el Art. 280 de la CRE, dentro de la articulación de la política pública rectora indicada con la local, prevista en los PDOT de Machala, está la red de conexión interna, denominada de “segunda categoría”, para el Sistema Portuario Nacional, dentro del que se encuentra Puerto Bolívar, con su población fija y flotante, que genera consumo de servicios básicos, que tienen que ser periódicamente revisados para garantizar la calidad de aquellos, cumpliendo con los principios establecidos en el Art. 314 de la CRE. Conforme la normativa del Acuerdo de Cartagena, Machala constituye territorio parte del Sistema Andino de Carreteras, definido éste como “Ejes Complementarios del Sistema Andino de Carreteras”, con vías de puntos de unión, entre los que se encuentran: Esmeraldas - Santo Domingo, Puente San Miguel - Lago Agrio - Baeza - Pifo - Quito, Manta - Montecristi - Jipijapa - Guayaquil y Puerto Bolívar - Machala. El sistema no sólo comprende la vialidad que compete al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, sino también la planificación transversalizada por la obligación internacional sobre la vialidad, transporte terrestre, construcción y mantenimiento urbanos, así como la regulación, control y planificación del tránsito público dentro del cantón (numerales 3 y 6 Art. 264 CRE). Por tanto, Puerto Bolívar, por sus características, exige del GAD Municipal de Machala mayor atención en la prestación de servicios y en la gestión de sus competencias hoy más que nunca, así como un destino de recursos mayor que a la población de otra zona de la circunscripción territorial. 4) Propuesta de modificación del Articulado del Proyecto Con las razones que anteceden, y considerando que los derechos de la población se materializan a través de la prestación directa de servicios básicos y públicos, presentamos las siguientes sugerencias al proyecto legislativo: OBSERVACIÓN 1 En el Art. 1 de la propuesta legislativa, con base al impacto de las 14 competencias y diversas funciones que tiene el GAD de Machala, por Constitución y por Ley, se sugiere un ajuste porcentual, que responda al modelo de equidad previsto en el Art. 192 y que beneficie de forma equitativa a la destinataria final de la acción afirmativa compensatoria que formula la Ley en reforma: Art. 1.- Sustitúyase el artículo 1 por el siguiente texto: Art. 1.- La Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar transferirá el 50% de sus ingresos totales a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala y del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro. La transferencia será directa y en un porcentaje del 70% para el Gobierno Autónomo Municipal de Machala y el 30% para el Gobierno Autónomo Provincial de El Oro. La liquidación se realizará de manera cuatrimestral. OBSERVACIÓN 2 El Art. 2 exige una concordancia con la propuesta anterior, y considerar que la Ley, en stricto sensu, no tiene como objeto regular particularidades, irrumpiendo en los principios de buena fe de la administración pública, como tampoco intervenir en el núcleo duro de la competencia de planificación autónoma de los GADs. Los Municipios tienen la competencia de la Planificación URBANA y RURAL, dentro de las cuales se realizan mejoras continuas, para garantizar incluso el derecho a la ciudad, la sostenibilidad urbana y los servicios en ambas jurisdicciones. En el proceso de construcción de los PDOT cantonales, las Municipalidades priorizan obras y su inversión para el mantenimiento, construcción, mejora, etc. de toda la infraestructura de las ciudades, que incluyen las PARROQUIAS URBANAS, conforme las necesidades locales (numerales 1, 9, 12 Art. 264 CRE) 4 .ADEMÁS SE DEBE CONSIDERAR QUE EXISTEN ÁREAS URBANIZABLES EN LO RURAL, QUE ESTÁN PERFECAMENTE DEFINIDAS EN LOS PDOT, QUE REQUIEREN DE LA DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS. Sobre la misma línea, las Municipalidades tienen competencia para la Expansión de las áreas Urbanas de lo Rural, lo cual recae en LOS COEFICIENTES DE USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO, aplicables tanto a lo urbano como a lo rural. Por otra parte, la garantía de la autonomía y el derecho característico de los Gobiernos Descentralizados, tiene un alcance de protección en cuando a la función administrativa, legislativa, financiera y política. Por tanto, legislar condicionando esas potestades, “presumiendo” un desvío de recursos, resulta un pleonasma, que debilita la voluntad de la legislativa de generar con la norma acciones que van a favorecer al desarrollo de la población, a los derechos que garantiza el régimen de competencias a través de la gestión pública local. Con estas reflexiones, se sugiere el siguiente texto: Art. 2.- Sustitúyase el artículo 2 por el siguiente texto: Artículo 2.- Destino de los Recursos. Los recursos referidos en el artículo 1 de la presente Ley, se destinarán de la siguiente manera: a) El Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro, invertirá en obras y servicios públicos de acuerdo a su planificación y a sus competencias establecidas en la Constitución de la República del Ecuador y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y

Descentralización (COOTAD); y, b) El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala, invertirá en obras y servicios públicos de acuerdo a su planificación y a sus competencias establecidas en la Constitución de la República del Ecuador y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Los recursos previstos en el Art. 1 de esta Ley, deberán ser destinados al financiamiento de obras, programas, proyectos y servicios que favorezcan el desarrollo y las prestaciones de la Parroquia Urbana de Puerto Bolívar, conforme la planificación cantonal y provincial establecida por cada Gobierno Autónomo Descentralizado. 4 OBSERVACIÓN 3 En igual sentido, el Art. 3 del proyecto insiste en formular categorías que ponen en duda el principio de buena fe, - definido en el Art. 722 del Código Civil-, que hace parte del ejercicio de la administración pública, en cuanto a un comportamiento legal adecuado en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes, tal como prevé el Art. 17 del Código Orgánico Administrativo, en concordancia con el Art. 22 de la Ley Orgánica de Servicio Público. La Buena Fe no sólo se presume a efectos de las relaciones individuales, sino en relación con los deberes asumidos por un Estado de derechos y justicia, que se gobierna de forma descentralizada, para lo cual se ha garantizado un régimen democrático a través del régimen de competencias y los principios previstos en el Art. 227 de la CRE. Al respecto, cabe recordar a las y los Asambleístas de la Comisión en qué consiste tal presunción como principio deontológico al momento de debatir una Ley: “Se llama presunción la consecuencia que se deduce de ciertos antecedentes o circunstancias conocidas. Si éstos antecedentes o circunstancias que dan motivo a la presunción son determinados por la ley, la presunción se llama legal. Se permitirá probar la no existencia del hecho que legalmente se presume, aunque sean ciertos los antecedentes o circunstancias de que lo infiere la ley; a menos que la ley misma rechace expresamente esta prueba, supuestos los antecedentes o circunstancias. Si una cosa, según la expresión de la ley, se presume de derecho, se entiende que es inadmisibles la prueba contraria, supuestos los antecedentes o circunstancias” (Art. 32, Código Civil) (subrayados fuera de original) Por tanto, se presume la buena fe y no “la mala fe de un desvío de fondos”, materia ésta que tiene que ser probada, tras el debido proceso, con la tipificación que no corresponde a la Ley que nos ocupa. Esto, no obstante de los procesos que, en la práctica de la gestión municipal, a lo largo de los últimos años, se ha presentado, considerando valores éticos de cada persona “autoridad”, que no pueden ser sustento de legislación sino por la vía idónea o cuerpo legal pertinente. Sobre la Jerarquía Normativa el Art. 425 de la CRE es claro al establecer la jerarquía normativa, y la preminencia dentro de esa jerarquía del principio de competencia, en especial cuando se trate de la titularidad de las competencias exclusivas de los GADs. De esta forma, preocupa que una norma de carácter ORDINARIA pretenda reformar una ley Orgánica, como se trataría del COOTAD. El Art. 333 del COOTAD establece, de forma taxativa, causales para la remoción de las autoridades Ejecutivas de los GADs. Dentro del listado de las 8 causales, reformadas en 2018, queda claro que la remoción procede cuando: 1. Exista en su contra sentencia ejecutoriada por delitos; 2. Exista ausencia del cargo por más de 3 días laborales sin encargo ni causa justificada; 3. Exista incumplimiento legal y probado de normas del COOTAD, ordenanzas o resoluciones del GAD, sin justificación alguna; 4. Exista despilfarro, uso indebido o mal manejo de fondos probados del GAD; 5. Se ha ejercido actividad electoral, abusando de la autoridad que les confiere el cargo para coartar la libertades y garantías constitucionales; 6. La autoridad padece de incapacidad física o mental permanente comprobada, que le imposibilite el ejercicio de su cargo; 7. Exista incumplimiento de leyes que garanticen el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en la gestión del respectivo GAD; y, 8. Existan actos de violencia contra los derechos de las personas que conforman los grupos del Art. 35 de la CRE. Sin duda, el objeto del Proyecto no deja de ser necesario, no sólo porque las razones constitucionales expuestas al inicio de nuestras observaciones, sino porque es un deber legal de la Asamblea Nacional. No obstante, preocupa que reproduce lo que el tratadista español Manuel Moralo Aragüete considera como al pleonasma jurídico, como una tara que podrían generar, en términos de Muñoz Machado, como cláusulas estatutarias sin contenido y vacías, además de su naturaleza inconstitucional, atendiendo a la pirámide del citado Art. 424. Eduardo García de Enterría, en su obra “Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas” ilustra el denominado desbocamiento de las leyes, en lo que constituye una segunda gran crisis de la Ley, y seguramente la más grave, por la desvalorización que ha seguido a una inflación de leyes que carecen de eficacia material. En este orden, cabe indicar que, al momento, el COOTAD está sufriendo un proceso de reforma integral, y en lo particular a las causales de remoción, lo cual no es la intención del legislador, pues las reformas de ley tienen su propio tratamiento, y podría afectar su codificación, y afectar la voluntad legislativa de la normativa ordinaria propuesta. En tal virtud, se sugiere SUPRIMIR el Art. 3 del Proyecto de Ley. Del principio NOS BIS IN IDEM

si la intención legislativa es incorporar una nueva causal de remoción en el Art. 333 del COOTAD, se lo está efectuando de forma particularizada, es decir, sólo para efectos de esta ley, pues la legislación debe dirigirse hacia lo general. El órgano competente para efectuar el control de los recursos públicos es la Contraloría General del Estado, quién, además, tiene competencia determinadora de la infracción para que proceda la destitución de cualquier autoridad, bajo el debido proceso. Adicional, está el procedimiento de remoción, previsto en el COOTAD, al cual tiene acceso cualquier ciudadano. Por tanto, se estaría juzgando dos (2) veces los mismos hechos, lo cual afectaría el principio NON BIS IN IDEM. Al respecto, resulta importante considerar que el principio non bis in idem no se circunscribe a prohibir únicamente la doble sanción o absolución por la misma causa, sino a prohibir también la existencia actual de más de 2 juzgamientos -lo cual no debe entenderse necesariamente como procesos o juicios resueltos y en firme-. Existe un proceso vigente fijado en el COOTAD, cualquiera sea el estado en que se encuentren una vez iniciados, como ha previsto la Corte Constitucional, en su Resolución publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 605 del 4 de junio de 2009, dentro del caso No. 0572-2008- RA. 4) Solicitud para participación del GAD del Cantón MACHALA Con base a lo previsto en el Art. 314 del COOTAD, y de conformidad con los fines determinados en el Estatuto de la AME, solicitamos a esta Comisión Legislativa, en virtud del objeto de la Ley que se pretende reformar, y con el propósito de democratizar la participación de nuestro nivel de gobierno, INVITAR al Gobierno Autónomo Descentralizado de Machala a participar del proceso de construcción del INFORME PARA SEGUNDO DEBATE del Proyecto de Reforma de la LEY DE DESARROLLO DE PUERTO BOLÍVAR. Finalmente, la AME reitera su compromiso para continuar aportando en el proceso de construcción legislativa, conforme los derechos que asisten a nuestras asociadas, y aplaude la voluntad democrática que ha sabido manifestar la Comisión Permanente de Régimen Económico en los procedimientos de debate y análisis técnico y político en favor de los derechos de las poblaciones de los territorios y las competencias municipales”.- Hasta ahí la lectura del oficio.- el Presidente otorga nuevamente la palabra a la As. **LIRA VILLALVA** quien indica: “Hay que resaltar el aporte de la AME, pues hay elementos importantes que se hacen notar aquí. Hay que ubicarse en el contexto que la ley fue aprobada en 2006, fecha anterior a la nueva Constitución., Debe revisarse el apego a la Carta Magna presente. Sobre el porcentaje debe ser mayor al Municipio, porque la mayor parte de competencias pasaron a manos de los municipios. Por lo que el porcentaje que se destine al Municipio debe ser mayor. Es pertinente revisar el hecho que la norma vigente tiene previsto sobre las preasignaciones. Debemos desarrollar el argumento del caso para que esto no confunda la posición del Pleno de la Asamblea.” El presidente finalmente otorga la palabra a la As. **PATRICIA HENRÍQUEZ** quien señala: “Autoridad Portuaria ha dejado de ser activa en ejecución de acciones en el ejercicio de exportación, lo que debe hacer es vigilar que se cumpla con lo establecido por el contrato. Cada año se ha bajado en el uso de los recursos. Hicimos un estudio, y el treinta por ciento de recursos serían gastos de Autoridad Portuaria, se dejaba el diez por ciento para imprevistos y por eso se dejó que sea el cincuenta por ciento el monto que se divida entre Municipio y Gobierno Provincial.” . - El presidente agradece las intervenciones dentro del debate. Siendo las **12h30**, Presidencia **SUSPENDE** la continuación de la Sesión No. 143-CRETREC-2020 de la Comisión. - Sin perjuicio del contenido del presente documento, se estará a lo previsto en el artículo 141 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y artículo 33 del Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales.- f) Franco Romero Loayza, Presidente (e) de la Comisión, en ejercicio de la Presidencia.- f) Ab. Jairo Jarrín Farías, Secretario Relator.-

As. Franco Romero Loayza
PRESIDENTE (e)

Ab. Jairo A. Jarrín Farías
SECRETARIO RELATOR

CERTIFICACIÓN. - Hasta aquí el Acta de la continuación de la Sesión No. 0143-CRETREC-2020.- Certifico que el presente ejemplar del Acta de la CONTINUACIÓN de la continuación de la Sesión No. 0143-CRETREC-2020, celebrada el viernes 12 de junio de 2020 es fiel copia del original que reposa en los

Archivos de la **COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y TRIBUTARIO Y SU REGULACIÓN Y CONTROL.- LO CERTIFICO.-**

Ab. Jairo A. Jarrín Farías

SECRETARIO RELATOR

**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DEL RÉGIMEN
ECONÓMICO Y TRIBUTARIO Y SU REGULACIÓN Y CONTROL**