



II-94-23

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Oficio No. 94-5922-DAJ-T.1511

Quito, 7 de diciembre de 1994

Señor Doctor
Heinz Moeller Freile
PRESIDENTE DEL H. CONGRESO NACIONAL
En su despacho

	CONGRESO NACIONAL SECRETARIA
	HORA
	07 DIC 1994
RECIBIDO	18.2
	6206
FRMA	TELEFONO

Señor Presidente:

Me refiero a su oficio No. 234 PCN-94 de 21 de noviembre de 1994, recibido el 26 de los mismos mes y año, con el cual se digna enviarme la "Ley de Descentralización Administrativa y Financiera" aprobada por el Plenario de las Comisiones Legislativas.

En la parte relacionada con la descentralización administrativa, no existen normas verdaderamente sustanciales que logren el objetivo propuesto porque se deja de lado asuntos importantes como son la reasignación de funciones institucionales.

El problema surge, cuando la ley aprobada por la Legislatura, consagra normas referentes a la denominada descentralización financiera.

Los impuestos a la renta, al valor agregado y a los consumos especiales, tienen importancia trascendental en cuanto a la cuantía de su rendimiento y en lo relacionado con los efectos que producen en la economía en su conjunto.

La dificultad fundamental que determina que la Ley que analizo sea inaplicable es la de que los tres tributos que constan en el Presupuesto del Estado están comprometidos para atender necesidades prioritarias de la Nación, la región, la provincia y los cantones; adicionalmente, la ley, en la realidad no permitirá el beneficio para los municipios pequeños que son numerosos en el conjunto del Régimen Seccional.

El Ministerio de Finanzas, manifiesta que si se considera que el rendimiento de los impuestos mencionados, representan aproximadamente el 43% de los ingresos corrientes, la asignación específica que la ley que comento la denomina descentralización financiera, originaría un gravísimo déficit presupuestario que impediría atender el financiamiento de otros sectores y entidades como la educación superior, el Fondo de Desarrollo Seccional, el Centro de Rehabilitación de Manabí, la Comisión de Tránsito del Guayas y el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

La Ley remitida por la Legislatura desorganiza el sistema presupuestario, porque impide que a través del documento presupuestario se realicen las asignaciones de recursos financieros para atender las necesidades del País.

La segregación del rendimiento de los impuestos a la renta, al valor agregado, y a los consumos especiales, de acuerdo con la provincia o circunscripción territorial de la cual son generados, es un mecanismo impráctico debido a la inflexibilidad de Caja y debido también a la estructura del Presupuesto del Estado, el cual en muy alto porcentaje está comprometido en gastos corrientes y de capital de carácter fijo.

Algunos artículos del Proyecto de Ley (6, 8, 9 y 11) contradicen los objetivos de los ordenamientos legales que regulan la acción presupuestaria (Constitución Política, Ley de Presupuestos del Sector Público y supletoriamente, la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control) y eliminan el papel del presupuesto como instrumento de política económica y social, de planificación para el desarrollo y de administración pública al:

- Preasignar ingresos del Gobierno Central, en forma de distribuciones a las instituciones del régimen administrativo descentralizado.
- Legalizar la irracionalidad en la asignación de los recursos a ser distribuidos, al no contemplarse en el cuerpo del Proyecto a los procesos de programación macroeconómica, de inversiones y presupuestarias, que establece la Ley de Presupuestos y sus normas reglamentarias.
- Reconocer déficit en la situación financiera de las Instituciones seccionales, cuando se debería partir de un presupuesto equilibrado financieramente.
- Restar autoridad al Ministerio de Finanzas y convertirlo en un tramitador para la transferencia de recursos a favor de instituciones seccionales.
- Ignorar, en el caso de ser transferidos los recursos, al conjunto de funciones, responsabilidades y obligaciones que tendrían las instituciones seccionales.

La gestión presupuestaria que conllevaría el Proyecto de Ley, alteraría sustantivamente y en forma negativa al marco de regulación de los presupuestos públicos, generando la suspensión de apoyos externos al proceso de modernización del Estado, como son los créditos en trámite con el Banco Mundial (SAL, MOSTA, DDSR y PERTAL).

El concepto de descentralización que conlleve el proyecto de Ley es eminentemente financiero e ignora las repercusiones y requerimientos que se tendrían en las estructuras orgánico funcionales de las instituciones del



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Gobierno Central y en la capacidad de gestión y absorción de responsabilidades de las instituciones seccionales.

En lo jurídico las normas de la Ley objeto de análisis contradice al Código Tributario, a la Ley de Control Tributario Interno, a la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control y a la Ley de Presupuestos del Sector Público, de modo tal que dificultaría su interpretación y haría muy difícil su aplicación práctica.

El Art. 1 de la Ley remitida por la Legislatura es incompleto por que no describe con claridad el área de la Descentralización Administrativa y deja de lado por ejemplo a los organismos regionales de desarrollo, como el Centro de Rehabilitación de Manabí, el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago y PREDESUR.

El Art. 2 contraviene lo dispuesto en el inciso segundo del Art. 39 de la Carta Política porque los organismos públicos sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza.

Los Arts. 3 y 4 son innecesarios porque gran parte de su contenido ya consta en los Arts. 25 y 24 de la Ley de Régimen Monetario.

La letra a) del Art.5 habla de "convocar los procesos precontractuales" pero esto es un error porque no se convocan a procesos sino que la convocatoria es parte de estos.

La letra b) del mismo Art.5 no es necesaria porque la Ley de Contratación Pública facilita la Descentralización Administrativa, porque permite más de un Comité de Contratación en caso de Presupuestos Descentralizados.

La letra c) del referido Art.5 también es innecesaria porque sus normas ya están contenidas en los Arts.34 y 35 de la Ley de Modernización del Estado.

La letra d) de la mencionada norma, tal como esta concebida y redactada daría ocasión para el crecimiento desmedido e innecesario de la burocracia.

La letra e) de la misma, tal como consta redactada y por su carácter muy general, daría lugar para que en provincias y regiones del País funcionen Ministerios con gran parte o la totalidad de las atribuciones que a éstos les corresponde.

Finalmente la letra e) del Art.5, crearía conflictos de interpretación y aplicación en materia de resoluciones tributarias, resoluciones presupuestarias, administración de salarios, y administración del régimen laboral.

El Art.6 viola los Arts.72 y 73 de la Ley Suprema, y como se dijo antes preasigna recursos.

Con el establecimiento del Fondo de Compensación Provincial se crea contradicción con un importante principio financiero,



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

consagrado en el Art.179 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, el mismo que prohíbe la existencia de cuentas y fondos especiales.

El inciso tercero del Art.6 afecta la autonomía de Municipios y Consejos Provinciales y con ello quebranta lo prescrito en el Art.125 de la Constitución Política de la República, porque el CONADE sólo dictamina presupuestos y la aprobación de estos es facultad privativa de las entidades del Régimen Seccional Autónomo.

De otro lado la creación del referido Fondo Nacional de Compensación Provincial, debido a la realidad administrativa de la falta oportuna de información financiera contable y estadística, dificultará y en algunos casos hará inaplicable la distribución de la recaudación de tributos antes referidos y lo que es más grave aún retrasará y hará inaplicable el principio básico del ciclo de los presupuestos públicos.

La intervención de las entidades del Régimen Seccional en el Mercado de Valores, las operaciones de obtención de recursos del crédito, del que habla el Art.7, por la repercusión económica que esto tiene no debe quedar al arbitrio y discrecionalidad del respectivo Municipio, Consejo Provincial, Empresa Municipal u Organismo de Desarrollo Regional.

Algunos de los parámetros que servirían para la redistribución de recursos de que hablan los Arts. 8, 9, y 10 tienen carácter subjetivo y por ello no serían aplicables.

El Art. 13 por una parte es innecesario porque la Contraloría General del Estado desde años atrás dispone de Direcciones Regionales y Delegaciones Provinciales para el ejercicio del control.

La planificación de las auditorías es un proceso que se basa en un flujo de información de las Zonas Descentralizadas con la Zona Central y el Art. 13 quebranta este principio de la Auditoría cuando habla de autonomía de gestión.

El Art.15 no puede constar en la forma en que se lo ha redactado porque cada una de las leyes que constituyen la fuente tributaria del impuesto a la renta, al valor agregado y a los consumos especiales, son normas de naturaleza especial y sólo pueden ser derogadas en forma expresa, por la "Ley de Descentralización Administrativa y Financiera" la misma que tiene carácter general frente a cada ley impositiva pues así lo dispone el Art.39 del Código Civil.

Por las consideraciones expuestas y en ejercicio de las atribuciones que me otorgan los Arts.69 y 70 de la Constitución Política de la República, **OBJETO TOTALMENTE** la Ley que se ha dignado enviarme, y para los fines pertinentes le devuelvo el auténtico de la misma.


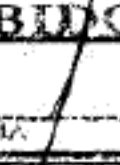


PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Aprovecho esta oportunidad para reiterarle el testimonio de mi distinguida consideración.

Atentamente,
DIOS, PATRIA Y LIBERTAD


Sixto A. Durán Ballén
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

	CONGRESO NACIONAL SECRETARIA
	HORA: 07 DIC 1994 18:25
RECIBIDO	
FRMA: 	INSTRUMENTO: 0206



LIBRO AUTENTICO DE LEGISLACION ECUATORIANA



CONGRESO NACIONAL

EL PLENARIO DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

CONSIDERANDO

- Que** la transformación integral de las estructuras tributaria y administrativa del país constituye una impostergable necesidad, demandada por todos los cantones y provincias de la patria, que actualmente sufren las consecuencias de un sistema administrativo irracional, injusto y egoísta que posterga el progreso de todos los sectores poblacionales del país y afecta gravemente la unidad nacional, que son objetivos fundamentales de todos los ecuatorianos;
- Que** el régimen tributario ecuatoriano no otorga ningún estímulo al régimen provincial y seccional para que los recursos producidos en tales circunscripciones territoriales, sean recaudados y destinados para atender las urgentes necesidades básicas de las provincias y cantones, para su propio aprovechamiento;
- Que** es de imprescindible necesidad concretar de manera inmediata, real y efectiva la vieja e insatisfecha aspiración de todas las provincias y cantones del país, de fortalecer y desarrollar la capacidad administrativa en los niveles provinciales y cantonales, mediante la inmediata delegación de funciones y responsabilidades de los ministerios y entidades del gobierno central a favor de las subsecretarías regionales o provinciales y de las direcciones y subdirecciones provinciales del país;
- Que** la Constitución Política de la República establece en sus artículos 121 y 125 los principios de autonomía económica y administrativa para los consejos provinciales y municipales, y la disposición del artículo 34 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada ordena la descentralización administrativa y la desconcentración nacional, como una realidad impostergable para cumplir los principios de justicia distributiva y la igualdad de los ecuatorianos, cualquiera que sea la circunscripción de la patria al cual pertenezcan;
- Que** es necesario desarrollar en forma explícita y diáfana las normas que deben regir para una equitativa distribución de los tributos e ingresos para las entidades del régimen seccional a nivel cantonal y provincial, para generar un desarrollo justo y armónico en el país y provocar la eficiencia en la producción y en la prestación de los servicios públicos; y,

En ejercicio de sus facultades constitucionales, expide la siguiente:

LEY DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

Art. 1.- Esta Ley reconoce como instituciones del Régimen Administrativo Seccional a los concejos cantonales, consejos provinciales, al Distrito Metropolitano de Quito y al INGALA, y les otorga además de los derechos y deberes que le son propios de acuerdo con las correspondientes leyes orgánicas, la responsabilidad primaria de elaborar planes de desarrollo seccional, emprender programas en beneficio colectivo y ejecutar obras fundamentales para su desarrollo.

LIBRO AUTENTICO DE LEGISLACION ECUATORIANA

2

Art. 2.- Las instituciones del régimen seccional podrán ampliar su esfera de acción en forma progresiva, en otras áreas y sectores distintos a los señalados en sus leyes orgánicas, siempre que ellos no fueren de la incumbencia exclusiva del gobierno central.

Art. 3.- Para fortalecer la unidad nacional y la armonía entre las regiones de la patria, necesarias para la subsistencia del Estado Ecuatoriano, los planes y programas de las instituciones seccionales no podrán contrariar las políticas de desarrollo establecidas por el gobierno nacional. Así mismo, en el diseño de las políticas y programas sectoriales de los gobiernos seccionales, deberá considerarse la necesaria complementación y adecuada coordinación interinstitucional a nivel cantonal, provincial y nacional. Para la consecución de tales propósitos los entes seccionales podrán suscribir convenios de cooperación con otros municipios, consejos provinciales y el gobierno central.

Art. 4.- Esta Ley preserva la potestad que tiene el gobierno central para definir las políticas y objetivos generales que deben mantener los entes seccionales del país, y su atribución para establecer las normas o cambiar por patrones de comparación mínimos que tales entes deben satisfacer en la ejecución de obras y en la presentación de servicios de interés colectivo, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución Política y las leyes garantizan a tales entidades. El gobierno central mantendrá la atribución de establecer la ejecución de programas y proyectos de interés provincial y seccional, pero la ejecución de ellos necesariamente deberá ser coordinada con los representantes y funcionarios del régimen seccional, para lograr la armonización de los objetivos propuestos.

Art. 5.- Para que se haga efectiva la descentralización administrativa prevista en esta Ley, los distintos Ministerios y entidades del Gobierno Central, deberán delegar a las subsecretarías regionales o provinciales y a las direcciones o subdirecciones provinciales de Educación, Salud, Bienestar Social, Trabajo y Obras Públicas, entre otras, las siguientes facultades:

- a) La potestad para convocar los procesos pre-contractuales para la adjudicación de las obras y la concesión de los servicios públicos;
- b) La delegación para celebrar todo tipo de contratos en su jurisdicción provincial;
- c) La facultad para aprobar las planillas de los correspondientes contratos, y disponer directamente de los fondos públicos previstos en las correspondientes partidas del presupuesto del gobierno central para el pago directo e inmediato de las planillas a los contratistas del sector público;
- d) A nombrar y posesionar a los funcionarios y empleados del sector público que deban actuar bajo su dependencia y ámbito provincial;
- e) La atribución para dictar resoluciones que actualmente están reservadas para las autoridades del más alto nivel del gobierno central.

Los titulares de las entidades objeto de la delegación a que se refiere el primer inciso del presente artículo, se harán responsables administrativa, civil y penalmente de las resoluciones que adopten.

Art. 6.- En lo económico, la descentralización de las operaciones del gobierno central y la transferencia de recursos al régimen administrativo seccional, operará mediante la redistribución del cien por ciento de los tributos establecidos en la Ley de Control Tributario Interno, bajo el régimen del Impuesto al Valor Agregado (IVA), del Impuesto a los Consumos Selectivos (ICE) y del Impuesto a la Renta Global. La redistribución de tales tributos la realizará el Ministerio de Finanzas y Crédito Público atendiendo los siguientes parámetros establecidos: población del ente seccional, necesidades no satisfechas, capacidad de gestión y absorción de los recursos, calidad de los proyectos presentados y su factibilidad de ejecución, monto de generación de recursos e incremento y evolución de la recaudación de dichos tributos y de los presupuestos ejecutados en los últimos cinco años, debidamente deflactados.

LIBRO AUTENTICO DE LEGISLACION ECUATORIANA

La distribución de la recaudación de tales tributos se efectuará en favor de los consejos provinciales, municipalidades, Distrito Metropolitano de Quito, INGALA, subsecretarías regionales o provinciales, direcciones y subdirecciones provinciales que se mencionan en el artículo 5 de esta Ley. Una vez cubiertos los presupuestos de las instituciones antes mencionadas, el excedente de recursos originados en los ingresos antes referidos servirán para formar el **FONDO NACIONAL DE COMPENSACION PROVINCIAL** que cubrirá las necesidades de las mismas instituciones del régimen administrativo seccional, subsecretarías, direcciones y subdirecciones de las provincias que no puedan cubrir sus presupuestos y sus propias necesidades con la sola generación de tributos de sus provincias. Si por excepción existiere un déficit éste deberá ser cubierto por el gobierno nacional con cargo al Presupuesto Nacional.

Para armonizar los objetivos de la política financiera que deba implementar el Gobierno Central, especialmente los referidos al control del gasto fiscal y a la reducción del nivel de inflación, el Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE, aprobará los presupuestos de los consejos provinciales, municipalidades y otros entes seccionales, siempre que estén acordes con los parámetros establecidos en el inciso primero de este artículo y el Reglamento a esta Ley.

Los recursos del régimen seccional incluirán, además de los ingresos garantizados por las leyes vigentes, las transferencias que el gobierno central les debe efectuar con cargo al Presupuesto del Sector Público No-Financiero, y los ingresos provenientes del financiamiento interno y externo que, con cargo a los ingresos proyectados del régimen seccional o central se obtuvieren.

Art. 7.- Facúltese a las instituciones del régimen seccional para operar en el mercado de valores mediante la emisión de bonos y obligaciones en moneda nacional, para asegurar el financiamiento parcial de los proyectos de interés provincial que satisfagan criterios idóneos de factibilidad. Los trámites atinentes a la aprobación de tales operaciones financieras se someterán a las normas que para el efecto establezca el Consejo Nacional de Valores, tomando en cuenta la capacidad de repago de la entidad seccional, y la necesidad de no comprometer la oportuna ejecución de los programas fundamentales de la institución.

Art. 8.- La redistribución de los recursos del **Fondo Nacional de Compensación Provincial** a favor de las provincias deficitarias, la efectuará el Ministerio de Finanzas y Crédito Público de conformidad con los parámetros que establezca el Reglamento a esta Ley, y con la aplicación a los criterios básicos establecidos en el artículo 6 de esta Ley.

Art. 9.- Los recursos requeridos para el sistema descentralizado de gestión del régimen seccional, serán transferidos por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público de acuerdo al sistema de liquidación establecido en el artículo 12 de esta Ley.

Art. 10.- El **Fondo Nacional de Compensación Provincial** beneficiará exclusivamente a las provincias que mantengan una posición deficitaria en cuanto a la recaudación de recursos por la vía de los impuestos al consumo. Para determinar la posición deficitaria, se establecerá la medida aritmética ponderada de recaudación de los tributos indicados en el artículo 6 de esta Ley, de acuerdo a la población de cada provincia. Las provincias que se hallaren por debajo de dicha distribución recibirán la subvención respectiva que será determinada en cada ejercicio anual, con apego a los criterios así mismo determinados en el artículo 6. Las provincias superavitarias no podrán acogerse al mecanismo de subvenciones originado en Fondo de Compensación.

Art. 11.- Para estimular la recaudación de recursos en el régimen provincial, el gobierno central establecerá un incentivo igual al volumen incrementado de las recaudaciones que las provincias generen en los tributos que se consideran en la presente Ley, tomando como base la medición de tal volumen el ejercicio fiscal de 1994. En los ejercicios presupuestarios siguientes se tomará como referencia la recaudación generada en el año inmediato anterior. Todas las provincias serán elegibles para recibir este estímulo.

LIBRO AUTENTICO DE LEGISLACION ECUATORIANA

4

Art. 12.- Los recursos destinados para el régimen seccional serán recaudados de acuerdo a las normas y procedimientos establecidos en las respectivas leyes. El Ministerio de Finanzas y Crédito Público será responsable de determinar el origen del pago del tributo a través del correspondiente Registro Unico de Contribuyentes (RUC), mecanismo imprescindible en la presentación de los comprobantes de pago de retención. Para garantizar la descentralización financiera del Ministerio de Finanzas y Crédito Público, de acuerdo al Código del Registro Unico de Contribuyentes procederá a acreditar obligatoriamente los valores en forma diaria en las cuentas de los beneficiarios.

Art. 13.- Los recursos administrativos por el régimen seccional bajo los mecanismos establecidos en esta Ley serán sometidos a la auditoría de la Contraloría General del Estado, de acuerdo a lo preceptuado en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control. Para lograr una efectiva descentralización de las actividades de control del patrimonio público, y en concordancia con las reformas propuestas en el régimen administrativo y tributario, la Contraloría General del Estado establecerá sendas direcciones provinciales en cada una de las provincias, las cuales tendrán autonomía de gestión para preparar sus planes de auditoría y ejecutar sus funciones. Los resultados de los exámenes regulares y especiales serán enviados a la sede central para recibir el tratamiento acorde con lo dispuesto por la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.

Art. 14.- Dentro del plazo de noventa días contados a partir de la promulgación de esta Ley, el Presidente de la República expedirá el correspondiente Reglamento.

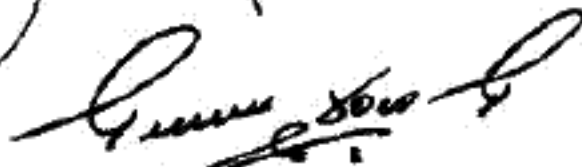
Art. 15.- La presente Ley tiene el carácter de especial y deroga las disposiciones legales de carácter general o especial que se le opongan. Para la reforma de sus disposiciones, será necesaria la promulgación de una Ley especial.

Dado en la ciudad de Quito, en la Sala de Sesiones del Plenario de las Comisiones Legislativas del Congreso Nacional del Ecuador, a los diecisiete días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro.

ARCHIVO



Dr. HEINZ MEILER FREILE
Presidente del Congreso Nacional



Dr. GILBERTO VACA GARCIA
Secretario del Congreso Nacional

PALACIO NACIONAL, EN QUITO, A SIETE DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO
OBJETASE TOTALMENTE



SIXTO A. DURAN BALLEEN C.
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA