

REVISTA JURÍDICA

Mayo 2022

CONGOPE

Edición 004



Consortio de Gobiernos
Autónomos Provinciales
del Ecuador

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

- 3** La importancia de promover la participación ciudadana

ACTUALIDAD JURÍDICA

Normativa recientemente promulgada

- 5** Ordenanza para la Regularización, Control y Seguimiento Ambiental en la provincia de Loja
- 6** Norma Técnica para el Control de la Gestión del Uso Eficiente del Agua Potable

Sentencias de la Corte Constitucional

- 8** Expropiación y derecho a la propiedad
- 9** Derechos a vivir en un ambiente sano en conexidad con el derecho al hábitat seguro, al agua, al desarrollo sostenible, a la ciudad, derechos de la naturaleza y al patrimonio cultural
- 10** Análisis de la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Solidaridad y Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016

Consultas absueltas por la Procuraduría General del Estado

- 12** Consulta realizada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Carchi sobre la norma aplicable para determinar la periodicidad de la presentación de las auditorías ambientales
- 13** Consulta realizada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Baños de Agua Santa con respecto a la aplicación de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, específicamente en cuanto a las exoneraciones de impuestos de su competencia
- 15** Consulta realizada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Olmedo, sobre la aplicación discrecional de la compra de renunciaciones con indemnización, de manera unilateral, dentro de los procesos de reestructuración, optimización o racionalización, en los términos del artículo 108 del Reglamento General a la LOSEP

ANÁLISIS Y OPINIÓN

- 17** El desarrollo local endógeno y sostenible, desde la participación ciudadana y las instituciones

PRESENTACIÓN DE LA CUARTA EDICIÓN

LA IMPORTANCIA DE PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y máster en Relaciones Jurídico Privadas por la Universidad de Sevilla. Ha sido docente universitario, expositor y asesor jurídico en varios ámbitos del Derecho Público en instituciones públicas y privadas. Actualmente, es el director de Asesoría Jurídica del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.



Jaime Salazar Tamayo

La construcción adecuada de normas jurídicas que beneficien la gestión de los gobiernos provinciales y a la ciudadanía es una constante preocupación del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE). En la actualidad, la Función Legislativa debate y elabora diferentes reformas legales de trascendencia para los gobiernos autónomos descentralizados en general.

Recientemente, el CONGOPE presentó propuestas y observaciones a distintos proyectos de ley, entre ellos el Proyecto de Ley Orgánica para Asegurar la Asignación Directa y Oportuna de Recursos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados; los proyectos de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización; el Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, entre otras normas de relevancia para los gobiernos provinciales.

En el marco de esta última, es preciso recalcar la importancia de incentivar la participación de la ciudadanía mediante los diversos mecanismos contemplados en la legislación vigente. Uno de estos mecanismos son los presupuestos participativos, que constituyen procesos de participación mediante los cuales la ciudadanía puede presentar sus aportes e iniciativas en la construcción del presupuesto de los diferentes niveles de gobierno. La participación debería contar con mecanismos que eviten imponer requisitos innecesarios para la ciudadanía y las organizaciones sociales y, en su lugar, establecer mecanismos que incentiven su involucramiento en estos procesos.

Se deben establecer, asimismo, mecanismos que permitan a la ciudadanía realizar un seguimiento de la ejecución presupuestaria y el avance de los proyectos de los diversos niveles de gobierno; la implementación de mecanismos de gobierno abierto puede ser trascendental para alcanzar estos objetivos. En esta línea, podemos resaltar el trabajo realizado por el gobierno provincial de Carchi con apoyo del CONGOPE, donde se ha desarrollado la aplicación “Mi Territorio”, mediante la cual, la ciudadanía podrá acceder de forma fluida y fácil a los datos de ejecución presupuestaria y avances de proyectos, descargándose la app desde cualquier dispositivo móvil.

Incentivar a la ciudadanía a ejercer su derecho es importante para construir una democracia participativa y alcanzar una gestión de gobierno más cercana y apegada a la realidad de los pueblos. Esta debe ser una preocupación de todos los niveles de gobierno, incluidos los gobiernos provinciales.

En esta edición presentamos interesantes artículos que abordan el ejercicio de este derecho ciudadano, además de las acostumbradas secciones de divulgación y actualidad jurídica, que esperamos sean de interés para el lector.

ACTUALIDAD JURÍDICA



***NORMATIVA RECIENTEMENTE
PROMULGADA***

Ordenanza para la Regularización, Control y Seguimiento Ambiental en la Provincia de Loja

En el Registro Oficial, Edición Especial No. 148, de fecha 22 de abril de 2022, se publicó la Ordenanza para la Regulación, Control y Seguimiento Ambiental en la Provincia de Loja. Este cuerpo normativo reglamenta a todos los procesos de regulación, control y seguimiento ambiental de los proyectos, obras o actividades que se ejecuten en la provincia de Loja, así como el procedimiento para la obtención de autorización ambiental para los proyectos, obras o actividades que generen impacto ambiental.

Esta ordenanza establece la obligatoriedad para que todo proyecto, obra o actividad ubicada en la provincia de Loja, así como toda ampliación o modificación de los mismos, que pueda causar riesgo o impacto ambiental, obtenga una autorización administrativa ambiental, de acuerdo con el impacto de su actividad: bajo impacto, mediante un registro ambiental; y medio y alto impacto, mediante una licencia ambiental.

La normativa también regula el Plan de Manejo Ambiental, documento que contiene las acciones para prevenir, evitar, mitigar, controlar, corregir, compensar, restaurar y reparar los posibles impactos ambientales negativos. Además, regula el régimen jurídico del estudio de impacto ambiental y del pronunciamiento técnico del gobierno provincial de Loja.

Es importante destacar que se incluye regulación respecto del proceso de participación ciudadana, mediante el cual se busca dar a conocer a la ciudadanía sobre los posibles impactos socioambientales de un proyecto, obra o actividad.

La Ordenanza también regula el seguimiento y control de la calidad ambiental a través de monitoreos, muestreos, inspecciones, informes de cumplimiento, auditorías ambientales, vigilancia ciudadana y comunitaria y demás mecanismos de aplicación de la legislación ambiental.

Para hacer efectivos los controles, la ordenanza incorpora disposiciones de suspensiones y revocatorias, a través de hallazgos, e informes de conformidad y no conformidad.

Por último, se establece un régimen de sanciones administrativas ambientales, clasificadas en: leves, graves, y muy graves, determinando multas a cada una de ellas, en virtud de la capacidad económica que tenga el sujeto sancionado.

Esta Ordenanza se convierte en un instrumento de suma importancia, que asegura el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y que cumple con el ejercicio de la competencia exclusiva de gestión ambiental de los gobiernos provinciales.

Norma Técnica para el Control de la Gestión del Uso Eficiente del Agua Potable

En el Registro Oficial No. 40, de fecha 11 de abril de 2022, la Agencia de Regulación y Control del Agua, expidió la Regulación No. DIR-ARCA-RG-011-2022 que contiene la Norma Técnica para el Control de la Gestión del Uso Eficiente del Agua Potable.

El acceso al agua es un derecho humano, fundamental e irrenunciable, que se constituye como patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible e inembargable en los términos establecidos en la Constitución de la República, siendo este derecho uno de los fundamentos para la expedición de esta norma técnica. Así mismo, se fundamenta en la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUA), específicamente en su artículo 18 donde establece las atribuciones y competencias de la autoridad única del agua, a quien le corresponde otorgar las autorizaciones para todos los usos de este recurso.

En su primer capítulo, esta norma técnica determina el objeto, el ámbito de aplicación y los prestadores de agua potable, que son los gobiernos municipales y metropolitanos, además establece varias definiciones de conceptos relativos a la aplicación de la misma.

En el segundo capítulo establece las responsabilidades de los actores, es decir, de la Autoridad Única de Agua, la Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA) y los GAD municipales.

En los siguientes capítulos prescribe lo referente a la macro y micro medición y pérdidas del agua.

En el capítulo sexto se regula lo referente a los programas de uso eficiente del agua, que se inserta como una herramienta enfocada en la gestión y optimización del recurso hídrico, que se conjugan con la micro, macro medición y el control de pérdidas. También se regula la actuación de los prestadores públicos comunitarios y del programa de uso eficiente del agua.

Por último, incorpora un régimen sancionatorio para los incumplimientos a este instrumento.

Es importante destacar que la LORHUA fue declarada como inconstitucional y su vigencia está prorrogada hasta que se apruebe una nueva ley por la Asamblea Nacional.

***SENTENCIAS DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL***



Expropiación y derecho a la propiedad Sentencia No. 245-15-EP/22

Fecha: 27 de enero de 2022

Esta sentencia se expide en atención a una acción extraordinaria de protección que pretende anular una sentencia de segunda instancia dictada por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección No. 13572-2014-1209, en la que se consideró que no hubo vulneración del derecho a la propiedad por parte del GAD Municipal de Manta a los accionantes.

Para atender este caso, la Corte Constitucional analizó la vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación, considerándolo el único cargo que cuenta con un argumento claro a ser analizado, en cuanto exista al menos uno de los siguientes elementos: una tesis o conclusión, una base fáctica o justificación jurídica.

Con base en esto, analiza si la sala penal utilizó argumentación suficiente, integrada por una fundamentación normativa y fáctica suficiente, cuya observación fue que en ningún momento la sala resolvió el problema jurídico planteado, es decir, sobre una posible expropiación arbitraria, una reversión de anulación de clave catastral negada, o sobre la confiscación del predio de propiedad privada por parte del GAD de Manta, la existencia de una declaratoria de utilidad pública con pago del justo precio o de notificaciones al respecto.

Manifestó que tanto en primera como segunda instancia se limitaron a señalar que no se vulneraron derechos constitucionales sin un análisis profundo respecto de las presuntas vulneraciones a derechos constitucionales, sin presentar un pronunciamiento autónomo sobre el problema jurídico planteado, ni postura sobre la suficiencia y la fundamentación de la sentencia de instancia, sin verificar si efectivamente la misma se encontraba o no motivada.

Sobre esto la Corte ha señalado que a los juzgadores les corresponde determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto, siempre que hayan considerado la información aportada por las

partes, la revisión de los hechos, los fundamentos de derecho y las pretensiones, esto con el fin de descartar que la vía idónea sea el amparo y protección de derechos constitucionales.

En ese sentido, la Corte consideró que la sentencia vulneró el debido proceso en la garantía de motivación, puesto que no analizó si hubo un proceso de expropiación en los términos de la ley, como lo reclamaron los accionantes, cumpliendo con el criterio de gravedad para emitir una sentencia de mérito al tratarse incluso de personas de la tercera edad, sujetos de protección reforzada de sus derechos, quienes no tuvieron respuesta por parte del Estado.

La Corte comprobó que la expropiación efectuada por el GAD de Manta fue revertida al tenor del ordenamiento jurídico vigente, por lo que la construcción de un complejo deportivo en ese predio, vulneró el derecho a la propiedad aludiendo que la privación de este derecho debe darse en las formas establecidas en la ley, por razones de utilidad pública o interés social previa indemnización fundamentada, entre otros, en el caso Palacio Urrutia vs. Ecuador, sentencia de fondo de 26 de noviembre de 2021.

Consideró además que se vulneró el derecho a la propiedad, al no haberse llevado a cabo el proceso expropiatorio previo a la construcción del complejo, que a pesar de que esta construcción pueda ser entendida como una necesidad de utilidad pública o interés social, al permitir desarrollar otros derechos, deben aplicarse los mecanismos pertinentes para la declaratoria de utilidad pública, caso contrario sería un acto confiscatorio que vulnera el derecho a la propiedad, lo que implica las respectivas reparaciones.

La Corte, finalmente, resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección y declaró la vulneración del derecho a la propiedad de los accionantes por parte del GAD de Manta, y como medidas de reparación dispuso dejar sin efecto la sentencia en cuestión y ordenó fijar los montos reparatorios correspondientes a través de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Derechos a vivir en un ambiente sano en conexidad con el derecho al hábitat seguro, al agua, al desarrollo sostenible, a la ciudad; derechos de la naturaleza y al patrimonio cultural

Sentencia No. 245-15-EP/22

Fecha: 01 de febrero de 2022

La sentencia se expide dentro del marco de una acción extraordinaria de protección presentada en contra de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que rechazó el recurso de apelación interpuesto ante una sentencia de acción de protección presentada por las propietarias de la Hacienda Carcelén: Ann Arlene y Pamela Lilian Monge Froebelius, en contra del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y varios de sus organismos.

La Corte, al analizar la motivación de la sentencia, consideró que la Sala Especializada no se pronunció sobre los derechos alegados vulnerados, tales como el derecho al patrimonio cultural, a vivir a un ambiente sano y el derecho a la naturaleza, cuyo resultado significó un vicio motivacional de congruencia al faltar pronunciamiento alguno sobre los argumentos que inciden significativamente en la resolución del problema jurídico.

Agregó además que se cumple con el requisito para emitir una sentencia de mérito y resolver el fondo del caso, en cuanto la autoridad ha violado el debido proceso, siendo a primera vista la vulneración al derecho a vivir en un ambiente sano y el derecho al patrimonio cultural; y, por cumplir el criterio de relevancia, que permitiría desarrollar las acciones estatales para proteger el ambiente y los derechos de la naturaleza y la ciudad. Por estas razones, la Corte procede al análisis de mérito y, en consecuencia, atiende las alegaciones sobre violaciones a varios derechos reconocidos por la Constitución de la República.

Primeramente, procedió a relatar los hechos del caso presentado, con base en la acción de protección en cuestión (No. 174460-2020-04480), el Plan de Uso y Gestión del Suelo del Municipio de Quito, el caso de la Corte Constitucional No. 2167-21-EP; seguidamente, analizó los fundamentos de los demandados en torno al cumplimiento de las acciones que les

correspondería, las competencias y responsabilidades y los demás argumentos presentados por esta, como el que no es la vía idónea para reclamar estos derechos, entre otras. Para resolver el caso, se plantearon los siguientes temas, a modo de problemas jurídicos:

- Las competencias y responsabilidades ambientales del Municipio de Quito, frente a la situación del río Monjas.
- La vulneración del derecho a vivir en un ambiente sano y hábitat seguro, ante la descarga de aguas contaminadas y erosión del río Monjas.
- La vulneración de los derechos de la naturaleza, debido a la contaminación y alteración del caudal del río.
- La relación de las acciones y omisiones del Municipio de Quito con el cuidado del caudal del río Monjas para acceder y conservar el patrimonio cultural.
- Las medidas de reparación integral.

La Corte resolvió declarar la vulneración de derechos a la motivación, a un ambiente sano, entre otros, tanto de los accionantes como de las personas que viven a lo largo del río, para cuya reparación dispuso al gobierno autónomo descentralizado municipal del Distrito Metropolitano de Quito, lo siguiente:

- i) Ejecutar obras tendientes a estabilizar el cauce del río en el tramo de la Esperanza y proteger la casa Hacienda Patrimonial.
- ii) Definir y ejecutar política pública, que se materializan en la elaboración de un plan complementario del río Monjas y que debe contemplar medidas a corto, mediano y largo plazo.
- iii) La expedición de una ordenanza “verde azul”.

Para todas estas formas de reparación se expiden directrices contenidas en anexos.

Análisis de la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Solidaridad y Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016

Sentencia No. 43-16-IN y acumulado/22 Fecha: 27 de enero de 2022

Dentro del marco de una demanda de inconstitucionalidad a la Ley Orgánica de Solidaridad y Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016, presentada por algunas organizaciones y personas naturales argumentando que, al tratarse de una ley de solidaridad, las contribuciones contempladas en este cuerpo normativo deberían constituir un acto voluntario, por lo tanto, no puede ser imperativo. Agregan que, para establecer los tributos impuestos por esta ley, no hubo estudios técnicos de los impactos de la catástrofe, por lo tanto, no se justifican estas imposiciones y resulta “una violación al derecho de libre disposición patrimonial”.

La Corte ha señalado que “la solidaridad es la expresión de la fórmula del Estado constitucional de derechos y justicia que fundamenta la función redistributiva de los recursos, y al mismo tiempo fundamenta la existencia de distintas figuras tributarias. El deber de contribuir al sostenimiento del gasto público (artículo 83 numeral 15) encuentra entonces su origen en el principio de solidaridad.”

Las demandantes alegan que las contribuciones sobre las remuneraciones, el patrimonio, las utilidades y bienes inmuebles y derechos representativos de capital existentes en el Ecuador, de propiedad de sociedades residentes en paraísos fiscales y otras jurisdicciones del exterior, establecidas en esta ley, corresponden a categorías tributarias no previstas en la Constitución. Ante ello, la Corte señala que “la Asamblea Nacional está facultada para crear impuestos, por iniciativa de la Función Ejecutiva”, estos tributos no pueden constituirse en contribuciones especiales, ni tasas, sino en impuestos “porque justamente no se observa una vinculación del accionar del Estado con el sujeto pasivo”.

Asimismo, manifestó que estas contribuciones no vulneran los derechos a la igualdad ni serían discriminatorias, puesto que obedecen a principios tributarios como el de equidad y el de progresividad, que se dan en función de la capacidad económica del sujeto obligado a contribuir, siendo a partir de los excedentes de un mínimo vital, los valores que reflejarían la capacidad para aportar al Estado, con la condición constitucional de que el valor exigido no sea confiscatorio.

***CONSULTAS ABSUELTAS POR
LA PROCURADURÍA GENERAL
DEL ESTADO***



Consulta realizada por el GADP de Carchi sobre la norma aplicable para determinar la periodicidad de la presentación de las auditorías ambientales

Consulta absuelta mediante oficio No. 18577 de 29 de abril de 2022

El 17 de febrero de 2022, el prefecto de Carchi presentó a la Procuraduría General del Estado (en adelante PGE) la siguiente consulta:

“¿Los proyectos, obras o actividades que cuenten con Licencia Ambiental y cuyo período de evaluación es posterior a la emisión del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente (12 de junio 2019), deben presentar las Auditorías Ambientales trianuales cómo (sic) lo dispone el artículo 493 del referido Reglamento, o cada dos años como lo dispone el Artículo 269 del Acuerdo Ministerial No. 061?”

La PGE consideró el criterio del CONGOPE sobre el principio de jerarquía normativa y temporalidad, así como la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales en ejercicio de su competencia de gestión ambiental y la facultad reguladora de la autoridad ambiental nacional, destacando que coincide con el criterio del GADP de Carchi. Estos criterios jurídicos difirieron con el manifestado por el Ministerio del Ambiente quien señaló que las actividades que hayan obtenido el permiso ambiental a partir de la vigencia del reglamento debían acogerse a este, es decir, a partir del 12 de junio de 2019, mientras que quienes lo hayan obtenido antes de dicho periodo debían acogerse al Acuerdo Ministerial.

Para atender esta diferencia de criterios, la PGE analizó *i)* la naturaleza jurídica de las licencias y auditorías ambientales, *ii)* la periodicidad de las auditorías ambientales; *iii)* el principio de jerarquía; y, la *iv)* aplicación inmediata de la norma.

En el primer punto concluye que el permiso, autorización administrativa o licencia ambiental es otorgado por la Autoridad Ambiental Competente mediante un acto administrativo que pone fin al procedimiento administrativo y habilita a su titular a ejecutar obras, proyectos o actividades de mediano o alto impacto, que están sujetas a control posterior, y con ello, a auditorías ambientales de cumplimiento ulterior a la emisión del acto de otorgamiento de la licencia. Es un mecanismo de control que permite verificar que las actividades cumplan con la licencia y su plan de manejo ambientales.

En el segundo punto analiza la normativa correspondiente a los periodos, y le atribuye al Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE) la facultad de expedir las normas que estime pertinentes para armonizar el Texto Único de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente (TULSMA) con las normas de mayor rango a fin de subsanar la antinomia que existe entre este cuerpo normativo y el Reglamento al Código Orgánico de Ambiente.

Y finalmente, con respecto a la jerarquía de las normas, la PGE observa que el Reglamento al Código Orgánico de Ambiente es una norma superior y posterior al TULSMA, por lo tanto los *“proyectos, obras o actividades que cuenten con licencia ambiental y cuyo periodo de evaluación es posterior a la emisión del reglamento al Código Orgánico del Ambiente deben presentar las Auditorías Ambientales trianuales, como lo dispone el inciso segundo de su artículo 493, por constituir la norma jerárquica superior y posterior en relación al artículo 269 del Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente.”*

Consulta realizada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Baños de Agua Santa con respecto a la aplicación de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores (en adelante LOPAM), específicamente en cuanto a las exoneraciones de impuestos de su competencia



Consulta absuelta mediante oficio No. 18420 de 14 de abril de 2022

El 07 de febrero de 2022, el alcalde del cantón Baños de Agua Santa, realizó 7 consultas a la PGE sobre las facultades del GADM para regular y aplicar las exenciones de impuestos para los adultos mayores en torno a la ley que regula sus beneficios.

La PGE analizó los límites de los pronunciamientos del Procurador General del Estado en virtud de i) la autonomía política de los GAD; ii) la exención o exoneración tributaria y su alcance; y, iii) las exoneraciones tributarias que benefician a las personas adultas mayores.

Con respecto al límite de la PGE, cita el artículo 6 del COOTAD, que establece algunas disposiciones relativas a la garantía de autonomía que gozan los GAD, a través de prohibiciones a toda autoridad o funcionario ajeno a estos, tales como la establecida en el literal k) sobre la proscripción de las autoridades de emitir dictámenes o informes respecto de las normativas de los respectivos órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, por cuanto las consultas 1 y 2 referidas a la aplicación de la “Ordenanza que norma las exenciones de impuestos municipales a las personas adultas y adultos mayores del cantón Baños de Agua Santa” inducen al procurador abstenerse de emitir pronunciamiento alguno.

En relación con las exenciones tributarias y su alcance, la PGE citó los artículos 300 y 301 de la Constitución de la República sobre la simplicidad administrativa y equidad, así como el principio de reserva de ley en materia tributaria, contenido en los artículos 4, 9, 31, 36, 91.1 y 96 del Código Tributario, sobre lo cual concluyó lo siguiente:

- 1) Solo mediante ley se pueden establecer, exonerar o extinguir impuestos.
- 2) Para la exoneración tributaria la ley debe especificar los requisitos para su reconocimiento o concesión a los beneficiarios.
- 3) Se prohíbe a los beneficiarios extender los beneficios en todo o en parte a sujetos no exentos.
- 4) La administración tiene la atribución para determinar el tributo, así como los beneficios tributarios con la información que conste en sus registros y para reconocer de oficio los beneficios, sin perjuicio de los reclamos que se puedan presentar.

En cuanto a las exoneraciones tributarias de beneficio para las personas adultas mayores, la PGE consideró los artículos 2, 5, 12 y 14 de la LOPAM, concluyendo que:

- Son adultas mayores las personas que han cumplido 65 años, quienes solo deberán presentar la cédula para hacer efectivos sus derechos;
- Estas personas gozan de beneficios tributarios y exenciones. Si su patrimonio excede las 500 remuneraciones unificadas, pagará sobre dicho excedente, según el art. 14 de la LOPAM.

- Los GAD deben aplicar la exoneración de impuestos, de oficio, desde el momento en que se originó el derecho del contribuyente.

En respuesta a la consulta, la PGE concluyó que, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la LOPAM, los adultos mayores únicamente deberían presentar la cédula o algún documento que demuestre su identidad, y en aplicación del principio de simplicidad tributaria, la administración deberá verificar dicha información a través del Sistema Nacional de Registro de Datos.

Con respecto a la exoneración prevista en el artículo 14 de la LOPAM, esta beneficia únicamente al contribuyente que ha cumplido la edad a partir de la cual goza del beneficio y no se extiende al cónyuge no sujeto a exoneración. Sin embargo, esta exoneración se deberá realizar de oficio, así el adulto mayor no la hubiere solicitado.



Consulta realizada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Olmedo, sobre la aplicación discrecional de la compra de renuncias con indemnización, de manera unilateral, dentro de los procesos de reestructuración, optimización o racionalización, en los términos del artículo 108 del Reglamento General a la LOSEP

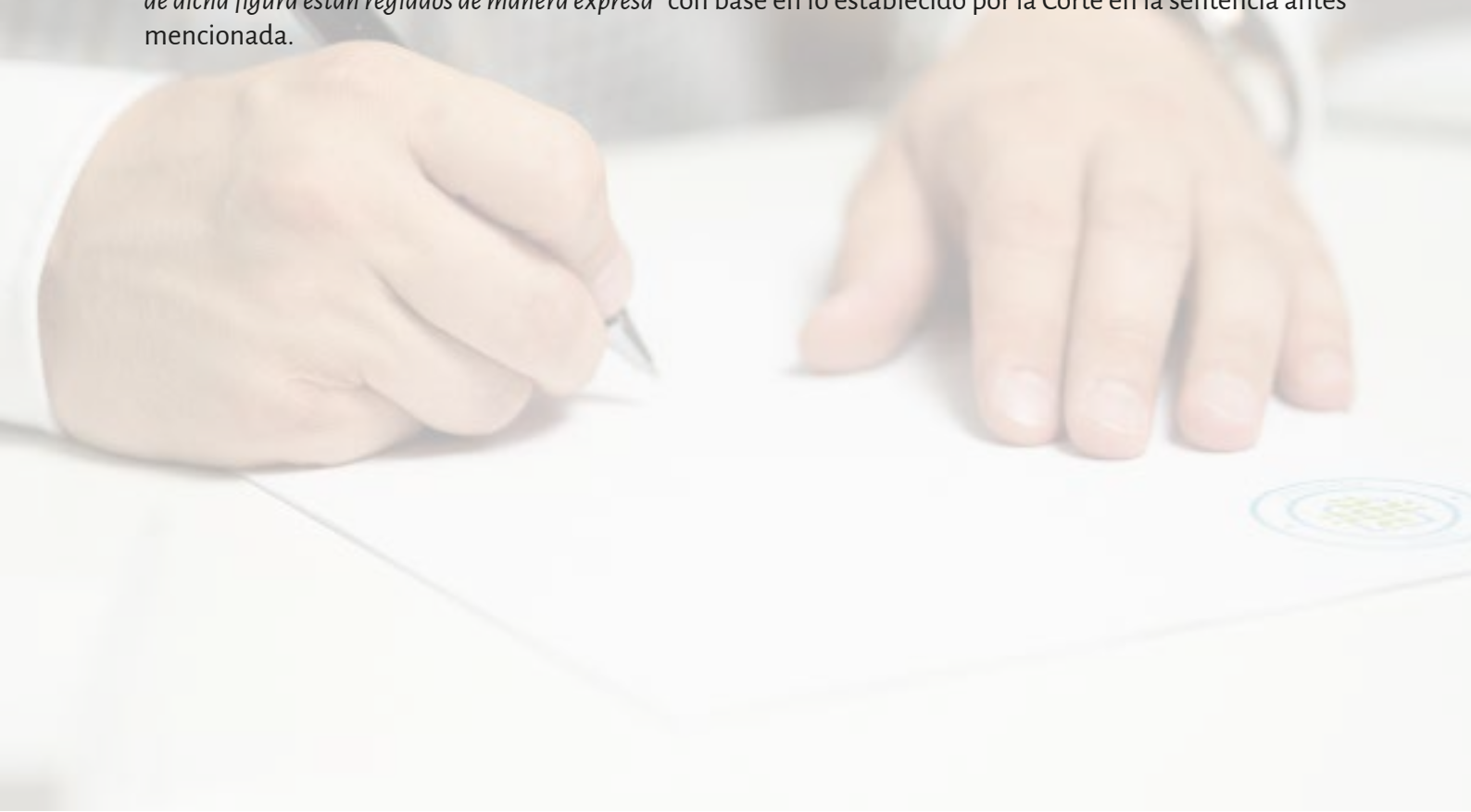
Consulta absuelta mediante oficio No. 18215 de 28 de marzo de 2022

La PGE para este análisis consideró los criterios opuestos del GADM de Olmedo y el Ministerio del Trabajo. El primero plantea que las máximas autoridades de las instituciones del sector público, discrecionalmente, por razones de reestructuración, optimización o racionalización pueden, de manera unilateral, dar por terminada la relación laborar con sus servidores, siempre que se encuentre debidamente presupuestado; mientras el Ministerio del Trabajo considera que la Corte Constitucional al declarar la inconstitucionalidad de la obligatoriedad, restringió la arbitrariedad que pueden tener las instituciones, siendo voluntad expresa del servidor acogerse a esta forma de cesación.

En ese sentido, la PGE analizó la inconstitucionalidad del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 declarada por la Corte Constitucional (Sentencia No. 26-18-IN/20 de 28 de octubre de 2020) que establecía el procedimiento para viabilizar específicamente la compra de renuncia obligatoria con indemnización, para lo cual resaltó que las instituciones del Estado *“podrán establecer planes de compras de renuncias obligatorias con indemnización (...) y que “las servidoras y servidores públicos deberán cumplir obligatoriamente con estos procesos aplicados por la administración”,* tal como mencionaba el decreto referido.

Sobre la potestad discrecional, la PGE resalta el principio de legalidad del artículo 226 de la Constitución de la República, junto con el artículo 14 del Código Orgánico Administrativo respecto a que *“la potestad discrecional se utilizará conforme a derecho y que la actuación administrativa se somete a la Constitución, la ley, principios y jurisprudencia aplicable.”* También cita el artículo 18 del COA que establece que *“el ejercicio de las potestades discrecionales observará los derechos individuales, el deber de motivación y la debida razonabilidad”*

Por lo expuesto, la PGE concluyó que *“no existe potestad discrecional, pues los motivos que permiten la aplicación de dicha figura están reglados de manera expresa”* con base en lo establecido por la Corte en la sentencia antes mencionada.



ANÁLISIS Y OPINIÓN



EL DESARROLLO LOCAL ENDÓGENO Y SOSTENIBLE, DESDE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LAS INSTITUCIONES

Economista e ingeniero en Ciencias Empresariales por la Universidad de Especialidades Espíritu Santo (Ecuador), con maestría en desarrollo económico y políticas públicas por la Universidad KDI School of Public Policy and Management (Corea del Sur). Ha realizado cursos y capacitaciones en el Ecuador, India, Canadá y Estados Unidos en temas relacionados con el diseño y evaluación de proyectos, políticas públicas, desarrollo territorial y finanzas.



Rigoberto Carvallo Romero

La alta dependencia de los gobiernos locales a la política pública nacional, al Presupuesto General del Estado y a las relaciones intergubernamentales, hace que la denominada “autonomía” de los GAD aún esté limitada para atender con efectividad las necesidades de su población; es así que la teoría de desarrollo endógeno se presenta como una opción para que, desde los territorios, se puedan generar las condiciones de inversión, productividad y empleo que se requieren para impulsar el desarrollo local sostenible y equitativo “desde abajo hacia arriba”.

Pensemos en la pirámide estructural de la planificación para el desarrollo donde, desde el Gobierno Central, se define una agenda de desarrollo nacional, y los gobiernos locales a su vez deberán alinear sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial al Plan Nacional de Desarrollo. En principio, este trabajo puede realizarse sin mayor problema, no obstante, más allá de redactar instrumentos de planificación “articulados” entre sí, es menester contar con instituciones locales sólidas que puedan empoderarse de su rol y de las obligaciones que les corresponden para lograr los objetivos y metas de desarrollo territorial.

Así, el desarrollo endógeno requiere, primero, que las organizaciones de la sociedad civil estén fortalecidas con capacidades socio-organizativas, que se conviertan en agentes de cambio y ayuden a las administraciones locales a llegar a los ciudadanos; y, en doble vía, las organizaciones sociales deben ser

vehículos para canalizar correctamente y de forma objetiva a los GAD, micro información que permita a los hacedores de política pública tomar las mejores decisiones de asignación de presupuesto, intervenciones sociales, priorización de obra pública, etc.

Asimismo, la academia, es decir, las universidades, escuelas politécnicas e institutos tecnológicos superiores, son actores fundamentales para alcanzar el desarrollo endógeno, ya que son ellas quienes, desde su capacidad técnica y visión científica, deben predecir la vocación productiva de los cantones y provincias en función de las dinámicas de producción, tendencias de consumo, innovaciones tecnológicas y capacidades creativas de la población (Vázquez, 2007¹). Esta tarea debe ser complementada por el sector privado, es decir, desde las empresas, quienes, como entes generadores de empleo, puedan identificar con precisión los perfiles profesionales, competencias y carreras que mejor se ajusten a la producción y a la competitividad de los sectores económicos.

No menos importante es la participación ciudadana responsable, es decir, ciudadanos comprometidos con su ciudad y provincia, generando incidencia, veeduría y opinión pública de forma práctica, objetiva y técnica, listos para elevar el nivel de debate y proponer soluciones sobre los asuntos de interés público y deponiendo posturas o intereses individuales.

¹ Vázquez Barquero A. (2007). “Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial”. Investigaciones Regionales #11. Asociación Española de Ciencia Regional.

Dado que estas condiciones no son homogéneas en ningún territorio, la creación de mancomunidades es un buen mecanismo para complementar fortalezas y capacidades entre varios territorios, y así lograr instituciones fuertes y participación ciudadana sólida. En cierta medida, la lógica detrás de las zonas de planificación debería responder a esta necesidad, no obstante, las agendas de desarrollo zonal aún siguen siendo incompletas y los liderazgos locales siguen circunscribiéndose a zonas específicas, por lo que mientras no se tracen objetivos comunes de desarrollo local, a nivel de mancomunidad, será muy difícil superar las asimetrías socioeconómicas que existen en los territorios y que nos impiden avanzar hacia un desarrollo equitativo y ordenado.

Cuando hablamos de desarrollo endógeno debemos considerar también las condiciones de infraestructura urbana que permitan a los ciudadanos disfrutar de su ciudad y ponerla en la mira del mundo; desde allí, que las “ciudades inteligentes” toman fuerza en el contexto de la globalización, donde las tecnologías de la información permiten revalorizar los territorios (González y Micheletti, 2021)² y exportar sus identidades culturales hacia el mundo.

Se puede analizar de forma extensiva el alcance del desarrollo endógeno sostenible, no obstante, varios autores sugieren que la base para alcanzarlo es lograr que las comunidades desarrollen un tejido social que articule de forma coordinada nuestra corresponsabilidad como ciudadanos e instituciones en el desarrollo local.

Cuando hablamos de desarrollo endógeno, no podemos dejar de considerarlo como un proceso de desarrollo sostenible, y para esto

debemos tener claro su contexto y significado, sobre todo frente a los desafíos que la humanidad enfrenta en medio de la pandemia global, al acelerado cambio climático y al aumento de las brechas de desigualdad. De acuerdo con las Naciones Unidas, principal organismo internacional que abandera e impulsa el desarrollo sostenible, este es definido como: “El desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades”.³

Es menester preguntarnos: ¿están los países y sus ciudades implementando un verdadero desarrollo sostenible? Para responder esta pregunta no basta con proponer políticas declarativas o enunciar al desarrollo sostenible para captar la atención de la ciudadanía, sobre todo del segmento joven y ambientalista, sino poner en práctica acciones concretas que, desde las capacidades de cada actor: ciudadanía, sector público, sector privado, organizaciones de la sociedad civil, etc., coadyuven a la profundización del debate académico y a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030.

Como país, hicimos una estupenda labor cumpliendo los Objetivos del Milenio en la última década, pues cumplimos 20 de las 21 metas trazadas,⁴ lo cual coadyuvó a ser reconocidos ante gobiernos, instituciones multilaterales y organismos no gubernamentales por las grandes transformaciones sociales en materia de salud, educación y garantía de derechos. Estos logros permitieron además empezar con pie derecho el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el 2015, aunque lastimosamente, hemos tenido un notable retroceso en los últimos tres años en materia de salud, reducción de la pobreza, educación y ampliación de las brechas de desigualdad.⁵

2 González R. y Micheletti S. (2021), “El desarrollo local endógeno en tiempos de globalización: aproximaciones teóricas y desafíos prácticos”.

3 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

4 Objetivos del Milenio, Balance Ecuador. Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2014 (Ex – Senplades)

5 De acuerdo con el cumplimiento de objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021 en el Sistema Nacional de Información: <https://sni.gob.ec/inicio>

Para evaluar la sostenibilidad, la Universidad de Cambridge realiza un reporte anual sobre el cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible en cada país, ranqueando al Ecuador en el puesto 46 de 166 países en el 2020.⁶ Asimismo, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), a través de una categorización de indicadores alineados a las metas de los ODS, reporta el avance de su cumplimiento.⁷

La producción de datos, levantamiento de información y construcción de indicadores es la única manera de monitorear y evaluar el cumplimiento de objetivos y metas de las agendas de desarrollo, y un buen ejemplo de ello en Latinoamérica lo tiene Bolivia, quien desagrega el cumplimiento de los ODS a nivel municipal.

Lastimosamente, la capacidad estadística en el Ecuador no es lo suficientemente amplia para aterrizar los datos a nivel territorial, ya que su última actualización se realizó con el Censo del 2010, y apenas un selecto grupo de ciudades fue incluido en la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU).

Es menester, entonces, de los gobiernos autónomos descentralizados y de la academia, destinar recursos económicos y reclutar talento humano especializado para fortalecer sus sistemas cantonales de información y empezar a levantar mecanismos de datos abiertos y actualizados, e indicadores que permitan establecer el punto de partida y las metas de sostenibilidad a ser alcanzadas en el corto, mediano y largo plazo con el fin de compararnos con otras ciudades del Ecuador y el mundo.

Pasar de la utopía a la realidad, en materia de desarrollo endógeno sostenible, requiere de mayor participación ciudadana, instituciones locales sólidas y articulación con todos los niveles de gobierno. El rol preponderante de la ciudadanía activa y participativa es fundamental para generar los cambios estructurales en la sociedad y alcanzar el desarrollo endógeno sostenible con planificación y visión, ya que no podemos dejar a nadie atrás y debemos avanzar todos juntos.

⁶ <https://www.sdgindex.org/>

⁷ <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

CRÉDITOS

PRESIDENTE

Pablo Jurado Moreno

DIRECTORA EJECUTIVA

Isabel Proaño Cornejo

COMITÉ EDITORIAL

*Ángel Armijos Tello
Lizbeth Pérez Olalla
Jaime Salazar Tamayo*

REDACCIÓN

*Diego Gordillo Narváez
Andrés Zambrano Espinoza
Roberto Carvallo Romero*

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Jhonatan Suárez Morillo

EDICIÓN GENERAL

Lizbeth Pérez Olalla

Síguenos en redes sociales:



@congopeecuador



Congope



CongopeEcuador



Consorcio de Gobiernos
Autónomos Provinciales

Dirección: Pdte. Wilson E8-166 y av. 6 de Diciembre

Telef: 02 380 1750

www.congope.gob.ec



**Consorcio de Gobiernos
Autónomos Provinciales
del Ecuador**

Comentarios y sugerencias

jsalazar@congope.gob.ec

