

# REVISTA JURÍDICA

Junio 2022

## CONGOPE

Edición 005



Consortio de Gobiernos  
Autónomos Provinciales  
del Ecuador

# CONTENIDO

## PRESENTACIÓN

- 3** Presentación de la quinta edición

## ACTUALIDAD JURÍDICA

### Normativa recientemente promulgada

- 5** Reglamento de Viviendas de Interés Social e Interés Público
- 6** Ley para Prevenir y Reducir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y Mitigar el Hambre de las Personas en Situación de Vulnerabilidad Alimentaria

### Sentencias de la Corte Constitucional

- 8** Habeas Data y acceso a datos generados por servidoras y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones
- 10** Inconstitucionalidad de la tasa por el servicio técnico de seguimiento del plan de manejo ambiental

## Consultas absueltas por la Procuraduría General del Estado

- 13** Consulta realizada por el GADM de Riobamba sobre la posibilidad de contratar pese a un reclamo y consecuentes observaciones del SERCOP a un proceso de contratación, observando los plazos establecidos en el Código Orgánico Administrativo (COA)
- 14** Consulta realizada por el GADM de Jama respecto de la necesidad del dictamen del Ministerio de Finanzas para aprobar indemnizaciones o compensaciones contempladas en la LOSEP, que no hayan sido previstas en la planificación anual de talento humano

## ANÁLISIS Y OPINIÓN

- 16** La descentralización en Ecuador: sobre su noción, medición y evaluación
- 18** La participación ciudadana



## PRESENTACIÓN DE LA QUINTA EDICIÓN

*Experta en estrategia política y comercial, comunicación, gestión de crisis y redes. Administradora de empresas y comunicadora con vasto conocimiento en relaciones públicas, desarrollo de proyectos, planificación estratégica y asesoría en el ámbito público y privado. Miembro fundador de la Asamblea de Quito, de Ecuador Unido en Resistencia, Mujeres Libres, Frente de Resistencia Civil, y del Observatorio Ciudadano Electoral; se ha desempeñado como vicepresidenta y presidenta del Tribunal Provincial Electoral de Pichincha, directora de Comunicación y Relaciones Públicas y directora de Internacionalización de la Escuela de Derecho de la Universidad de las Américas, gerente de Experiencia al Cliente de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones, entre otros.*



**Isabel Proaño Cornejo**

Es un gusto presentar el quinto número de la Revista Jurídica CONGOPE, iniciativa que se publicó por primera vez en febrero de este año, y que surgió con el empeño de convertirse en una herramienta que permita acercar el desarrollo del derecho local a los usuarios de las direcciones jurídicas de los distintos niveles de gobierno, y a los ciudadanos que mantienen un interés específico por los temas que nos competen en relación con derecho local público. Extiendo mi felicitación al equipo de la Dirección Jurídica del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador por esta importante iniciativa que, en esta edición analizará el estado de la participación ciudadana y de la descentralización en el Ecuador, sus nociones, medición y evaluación.

La participación ciudadana en la vida pública de una nación es uno de los pilares fundamentales para garantizar la democracia y asegurar la atención a las necesidades y demandas de la ciudadanía. Es una característica vital de la vida política de las naciones que permite mantener un sano intercambio entre representantes y representados, atender los conflictos que se suscitan en la toma de decisiones públicas, y fomentar una mejor calidad de vida para la gente. Existen varios mecanismos que permiten contar con una participación ciudadana efectiva, el intercambio mutuo, y el enriquecimiento de posiciones para la toma de decisiones sobre las políticas públicas. Es así que, en este número se pone a su consideración el exitoso modelo de gestión implementado por la Prefectura de Tungurahua a través de la Ordenanza de Participación Ciudadana construida para esa provincia, que estoy segura será de su interés.

Adicionalmente, seguimos profundizando en el modelo de descentralización que establece la Constitución Política del Ecuador, y que rige la estructuración multinivel del Estado ecuatoriano. El análisis de la descentralización como política pública -que transfiere autonomía, competencias, recursos, obligaciones, demandas de participación e intervención a niveles subnacionales de gobierno- requiere mecanismos y modelos concretos de aplicación para su buen funcionamiento, así como un elevado nivel de articulación y diálogo con el gobierno central, y de coordinación con actores internos y otros gobiernos locales para conseguir un desarrollo equilibrado y armónico en los distintos territorios de una nación, tomando en cuenta sus particularidades y condiciones diversas. En ello entraña su mayor dificultad para lograr que se cumplan en la realidad los postulados conceptuales que nos hicieron soñar alguna vez con un desarrollo más cercano y equitativo, que nos permita como país centrarnos en el desarrollo local, y que apalanque una visión de desarrollo nacional sin perder de vista la importancia de ser también actores insertos en los avances y el estado del arte del entorno mundial. Con el objetivo de seguir encontrando permanentemente maneras de mejorar el alcance de las políticas de descentralización, traemos un interesante artículo que trata sobre la medición y evaluación de los avances en políticas públicas que nos permiten identificar puntos de mejora para la toma de decisiones de las autoridades.

Espero que este número de la Revista Jurídica CONGOPE despierte el interés y nos permita reflexionar activamente sobre estas problemáticas que tienen especial interés para nuestro gremio.

Saludos cordiales.

# ***ACTUALIDAD JURÍDICA***



---

***NORMATIVA RECIENTEMENTE  
PROMULGADA***

---

## Reglamento de Viviendas de Interés Social e Interés Público

**E**n el Registro Oficial, Tercer Suplemento No. 57 de 6 de mayo de 2022, se publicó el Reglamento de Viviendas de Interés Social e Interés Público, expedido por el Presidente de la República. Este acto normativo se fundamenta en el artículo 30 de la Constitución, que menciona que las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, a una vivienda digna y adecuada, con independencia de su situación económica y social; norma que se concatena con lo dictado en el artículo 66.2, en el que se garantiza por parte del Estado el derecho a una vida digna, que asegure la salud, la alimentación, nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, entre otras. El Reglamento, en su parte expositiva, hace mención al artículo 147 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) el cual establece que el Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho a un hábitat seguro y saludable, vivienda adecuada y digna.

Es importante destacar que este reglamento es consecuencia de la Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social, aprobada el 9 de marzo de 2022 por la Asamblea Nacional, la cual establece el régimen jurídico para la rectoría, planificación, regulación, control y producción de un hábitat seguro y saludable, vivienda de interés social digna y adecuada.

El objeto del reglamento es regular el Plan Nacional de Hábitat y Vivienda, además de establecer el régimen jurídico aplicable para la vivienda de interés social y de interés público. Sus principios rectores son; el de control posterior, que está dirigido al Estado Central; el de declaración responsable y digitalización de trámites administrativos, que estará en concordancia con la Ley Orgánica de Optimización y Eficiencia de Trámites; y el de pro-administrado e informalismo, que determina que en caso de duda del alcance de las normas, se aplicará en favor del administrado.

El Reglamento regula, además, las atribuciones del ente rector del hábitat y vivienda, la definición y alcance de la vivienda de interés social, mencionando que el valor máximo de estas será de hasta 178 salarios básicos unificados (SBU). También se determinan los segmentos de la vivienda de interés social, para luego regular los subsidios que corresponden a cada uno.

En el artículo 18 del Reglamento se regula lo referente a los casos de emergencia, desastres naturales caso fortuito o fuerza mayor, disponiendo que el Estado debe realizar inversión social destinada a la construcción o reconstrucción de las viviendas.

En el artículo 19 se establecen los incentivos para la vivienda de interés social y, por último, en el artículo 25 se refiere al arrendamiento con opción a compra.

Cabe señalar que en el Reglamento no se hace mención a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) de forma expresa, siendo que el COOTAD prescribe que uno de sus fines (artículo 4, letra g) es la obtención de un hábitat seguro, saludable, para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de su respectiva competencia, así mismo dentro de las funciones de los GAD provinciales encontramos en el artículo 41, letra h que se deben desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural.

El mismo artículo 147 del COOTAD, en el segundo inciso, dicta que el Estado Central, a través de su ministerio responsable establecerá la política nacional para garantizar el acceso universal a este derecho.

El derecho a la vivienda debe ser tomado en cuenta por los diferentes estamentos del Estado, a fin de garantizar a la ciudadanía la vigencia plena de sus derechos.



## Ley para Prevenir y Reducir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y Mitigar el Hambre de las Personas en Situación de Vulnerabilidad Alimentaria

**E**n el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 72 de fecha 30 de mayo de 2022, se publicó la Ley para Prevenir y Reducir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y Mitigar el Hambre de las Personas en Situación de Vulnerabilidad Alimentaria.

Esta norma regula la prevención y reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos de los productores, procesadores, distribuidores, comercializadores e importadores de productos alimenticios para el consumo humano a fin de mitigar el hambre de personas en situación de vulnerabilidad alimentaria; la ley consta de 27 artículos, 3 disposiciones generales, 6 disposiciones transitorias, y 1 disposición final.

En su parte expositiva cita varios artículos de la Constitución de la República, entre los que destaca el 13, que establece el reconocimiento de las personas y colectividades al acceso seguro y permanente de alimentos sanos, suficientes y nutritivos, esto se relaciona con la soberanía alimentaria, así como la reducción de la desnutrición infantil; el desperdicio y pérdida de alimentos tiene un impacto considerable para la humanidad en diversos ámbitos de su desarrollo, por lo que este cuerpo normativo se alinea también con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En el artículo 11 de la Ley se describe a los actores del proceso de donación de alimentos; en el literal d) se mencionan a los GAD como facilitadores de este proceso en el ámbito de sus competencias, definiendo a estos como aquellas personas naturales o jurídicas que colaboran con equipamiento o infraestructura a las organizaciones receptoras a fin de cumplir sus objetivos.

En el artículo 13 se habla de la jerarquización de acciones para reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos para el consumo humano de los donantes, y en ese contexto los GAD podrán suscribir convenios para hacer posible las prerrogativas de la Ley, en el marco de sus competencias, específicamente la de gestión integral de residuos y desechos.

En el capítulo IV de la Ley se prescribe la participación de los GAD en la gestión de donación de alimentos.

En el artículo 20 se establece que los GAD, en el ámbito de sus competencias, coordinarán con las organizaciones receptoras, los puntos de distribución de los alimentos donados, para esto se debe zonificar su jurisdicción.

En el artículo 21 se menciona la priorización territorial para que los GAD, dentro de su planificación, prioricen las zonas con mayor presencia de personas en situación de vulnerabilidad alimentaria.

En el artículo 22 se prescribe lo referente a la recepción de donaciones, ordenando que los GAD fijen puntos de acopio en sus jurisdicciones para las donaciones, para lo cual se deberá coordinar con las organizaciones receptoras la entrega y distribución; para esto se podrán suscribir convenios de colaboración.

En el artículo 23 se establecen los incentivos tributarios que los GAD pueden otorgar a las organizaciones receptoras, facilitadoras y donantes.

En la Disposición General Segunda se establece que el ente rector de la agricultura y ganadería coordinará con los GAD la realización de ferias solidarias.

En la Disposición General Tercera se prescribe que los GAD podrán apoyar a los productores, procesadores, distribuidores, comercializadores e importadores en la logística y movilización de sus productos hacia los lugares de realización de las ferias.

Por último, se señala que, en el plazo de 180 días desde la vigencia de la Ley, los GAD deberán regular la aplicación y ejecución de la norma en sus territorios, incluida la sectorización de zonas rurales con mayor incidencia de personas en situación de vulnerabilidad alimentaria, para lo cual coordinarán con las organizaciones receptoras que desarrollen actividades en los cantones.

***SENTENCIAS DE LA CORTE  
CONSTITUCIONAL***



## Habeas Data y acceso a datos generados por servidoras y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones

### Sentencia No. 89-19-JD/21

Fecha: 07 de julio de 2021

Esta sentencia se expide en atención a una acción de *habeas data* presentada por una exservidora pública, quien solicitó a la entidad datos por ella generados en los sistemas informáticos de dicha entidad.

Este fue un caso seleccionado por la Corte, según lo permite el artículo 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional LOGJCC y el artículo 436, numeral 6 de la Constitución de la República, para el desarrollo de la jurisprudencia vinculante respecto de una de las garantías jurisdiccionales, en este caso de *habeas data*.

En primera instancia la jueza consideró que la información que la accionante requería no era de carácter personal, sino generada en su calidad de servidora pública, y no corresponde a las delimitaciones de la Constitución y la LOGJCC, por lo tanto, negó el acceso al plantearse que no se trataba de su familia, ni de sus bienes.

La Corte Constitucional en su análisis citó las sentencias 1868-13-EP/20 y 2064-14-EP/21 para definir qué es un “*dato personal*”, recordando que, además de información relativa a su vida privada y personal, refiere a todas las actividades realizadas por esta, tales como sus relaciones laborales, económicas o sociales, independientemente de su posición o capacidad, siempre que refiera a una persona determinada, identificándola, o en su defecto, haciéndola identificable.

Sin embargo, la producción de los datos en el ejercicio de actividades en la gestión pública, no implica que tales datos, por solo ese hecho, sean considerados como personales, por lo que se produciría una desnaturalización de la acción de

*habeas data* si mediante esa acción se accede a datos que no refieran a sí mismo y reposen en la entidad, como por ejemplo, de su expediente personal que repose en las dependencias de talento humano o consultorios médicos, lo que es distinto a los datos generados en el ejercicio de sus funciones.

A pesar de esto, la Corte no dejó de reconocer que los exservidores públicos pueden experimentar dificultades para acceder a datos generados por ellos mientras estuvieron en sus funciones. Resaltó que estas se deben a la poca prolijidad en la conservación de la información institucional o incluso motivos para impedir intencionalmente su acceso.

La Corte recordó que es obligación de las entidades públicas organizar y mantener documentos electrónicos y físicos, así como garantizar a los exservidores públicos el acceso a los datos cuando así lo soliciten expresamente, excepto los que hayan sido calificados legalmente como secretos, confidenciales o reservados. Destacó que esta obligación goza de protección reforzada especial cuando, de por medio, se discute la determinación de responsabilidades públicas de dicho servidor o exservidor público. “*De esta manera, se les garantizará el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de defensa, en lo relacionado con el acceso a estos datos.*”

Finalmente, aclaró lo señalado en las sentencias No. 1-16-PJO-CC y 364-16-SEP-CC, donde se señala, en síntesis, que el mecanismo idóneo en esta situación es la acción de protección para tutelar este derecho, y que los jueces deben, al momento de calificar la demanda, reconducir la garantía que se ajuste a la pretensión, esto como aplicación del principio *iura novit curia*.



Sobre el análisis del caso concreto, la Corte coincidió con la sentencia respecto de que el sistema Quipux y el sistema de agenda presidencial no constituyen datos personales, por lo tanto, no corresponde a la acción de *habeas data*, explicó que “los datos generados a través de correos electrónicos institucionales no pueden ser tratados como datos personales siempre que se produzcan como consecuencia del ejercicio de una actividad o gestión pública. Aquello tampoco quiere decir que dichos correos electrónicos sean de libre acceso para cualquier persona, pues precisamente requieren de cierto nivel de protección y seguridad institucional que permitan el desarrollo normal de las actividades de los servidores al interior de las instituciones y entidades públicas”.

La Corte consideró que, tanto la decisión de primera instancia y su ratificación en el segundo nivel, desnaturalizó la garantía de *habeas data*, en cuanto consideraron el correo electrónico institucional como datos personales al haber ordenado la entrega de dicha información a través de este mecanismo.

La Corte Constitucional tomó finalmente la decisión de revocar parcialmente las sentencias de primera y segunda instancia en todo aquello que señala que los datos generados por correo institucional de la servidora pública son datos personales sin distinción por su contenido, y expidió el siguiente precedente jurisprudencial:

1. Los datos generados por los servidores públicos a través de sus correos y plataformas institucionales no constituyen datos personales, por lo que su acceso no debe ser tutelado mediante la garantía jurisdiccional de *habeas data*.
2. Las instituciones públicas están obligadas a brindar las facilidades necesarias para que los servidores y exservidores accedan a datos generados por aquellos.
3. De considerar que faltan datos, los servidores públicos dispondrán de la acción de protección para tutelar tal derecho.

## **Inconstitucionalidad de la tasa por el servicio técnico de seguimiento del plan de manejo ambiental**

### **Sentencia No. 121-20-IN/21**

**Fecha: 8 de diciembre de 2021**

En una acción de inconstitucionalidad presentada en contra de un acto normativo, específicamente de la tasa contenida en la Ordenanza Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, Código Municipal, fila séptima, artículo III. 5.309, bajo el argumento de que infringe los principios tributarios de equidad, capacidad contributiva, proporcionalidad y razonabilidad definidos en las sentencias 029-15-SIN-CC y 037-15-SIN-CC.

La demanda fue presentada ante la Corte Constitucional por la empresa SBA Torres del Ecuador SBAEC S.A. en contra de la mencionada disposición contenida en la Ordenanza Metropolitana No. 138

La accionante se fundamentó básicamente en lo siguiente:

- La norma infringe los principios tributarios de equidad (art. 300, CRE), capacidad contributiva, proporcionalidad y razonabilidad (sentencias No. 029-15-SIN-CC y 037-15-SIN-CC)
- La tasa no representa los costos directos del servicio que el GAD Quito presta por los seguimientos y lejos está de ser exacto, ni tampoco se ajusta a los costos directos de la prestación del servicio ni al beneficio generado al administrado.
- Mediante perito debidamente acreditado, se determina que la *“falta de correlación entre el costo total que realmente conlleva el seguimiento al PMA de USD 126,20 y el valor fijado por el GAD Quito de USD 1.600,00 es notoria”*.
- La tasa no mide la capacidad contributiva ni el impacto económico a los diferentes contribuyentes.

La Corte en su análisis consideró lo mencionado en la sentencia No. 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021, sobre el hecho generador de las actividades estatales a las cuales deben estar vinculadas las tasas, tales como:

- 1) La prestación de un determinado servicio público colectivo.
- 2) La ejecución de una actividad administrativa individualizada.
- 3) La utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público.

En relación con las características de las tasas, constituye una prestación y no una contraprestación, la Corte se fundamenta en el principio de provocación y recuperación de costos de la ejecución de la actividad o la utilización privativa de un bien de dominio público, por lo que la tasa *“no está encaminada a generar una utilidad o beneficio económico para el ente público que la establece. Por el contrario, tiene por finalidad la recuperación de los costos generados por la prestación del servicio, la ejecución de la actividad administrativa o la utilización privativa de un bien de dominio público”*.

En cuanto a la presunta incompatibilidad de la tasa con el principio de equidad, agregó que este principio tiene como objetivo evitar que se creen situaciones inequitativas a través de la tributación, y guarda estrecha interdependencia con el principio de progresividad, que consiste en que los contribuyentes de mayor capacidad asuman obligaciones de mayor cuantía, por lo que obligatoriamente se debe analizar la capacidad contributiva que *“(…) implica que solamente las manifestaciones directas o indirectas de riqueza*

*pueden configurar el hecho generador de una obligación tributaria. Por otro lado, deriva en que los particulares están obligados a contribuir de manera progresiva en función de su capacidad económica”, especificando que se trata de una carga proporcional al accionar estatal del que se beneficia, esto según la sentencia No. 65-17-IN/21.*

Para el análisis correspondiente, la Corte consideró el Acuerdo Ministerial No. 83-B de 08 de junio de 2015 expedido por el Ministerio del Ambiente, el cual reformó los valores por los servicios que presta dicha cartera de Estado, entre ellos, el de seguimiento al PMA. Por estas razones, la Corte concluyó que:

- La tarifa de la tasa, en la norma impugnada, no guarda necesariamente conexión directa con las actividades administrativas de seguimiento.
- Las tasas no pueden ser siempre las mismas, ya que guardan conformidad con el tiempo y personal necesario.

- La tasa debe ser calculada a partir de la particularidad de cada proyecto, de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Ministerial 83-B, a pesar de que este no es vinculante para el GAD, ni es necesario revisar la conformidad entre este y la Ordenanza.

La Corte, finalmente, declaró la inconstitucionalidad de la disposición (art. III.5.309 contenida en el Título V, del Libro IV del Código Municipal) al considerar, entre otros fundamentos, que existe una desproporción entre las diligencias realizadas y los costos incurridos en la actividad administrativa de seguimiento del PMA, identificando una desconexión entre el accionar estatal por el que se cobra la tasa y el valor de esta. Concluyó, además, que la disposición contraviene los principios de equidad, progresividad, capacidad contributiva, provocación y recuperación de costos.





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



*Consulta realizada por el GADM de Riobamba sobre la posibilidad de contratar pese a un reclamo y consecuentes observaciones del SERCOP a un proceso de contratación, observando los plazos establecidos en el Código Orgánico Administrativo (COA)*

### **Consulta absuelta mediante oficio No. 18224, de 29 de marzo de 2022**

**E**l 13 de enero de 2022, el alcalde del GADM de Riobamba presentó a la Procuraduría General del Estado (en adelante PGE) la siguiente consulta:

“¿Es factible adjudicar y suscribir el contrato administrativo una vez proporcionada la respectiva respuesta al Servicio Nacional de Contratación y posterior a los 7 días establecidos en el inciso primero del artículo 102 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública aun cuando el SERCOP continúe con la acción de control y no haya emitido las respectivas sugerencias dentro del plazo de un mes establecido en el artículo 203 del COA?”

La PGE citó los distintos criterios de la entidad consultante y el SERCOP, resaltó que ambos difieren en lo siguiente: El GADM de Riobamba considera que “en función de las condiciones propias que se observen tanto a través de reclamos como a través de las respectivas acciones de control implementadas por el SERCOP, es facultad de la entidad contratante, a través de sus autoridades administrativas, servidoras y servidores públicos, resolver la aplicación de la norma de jerarquía superior, esto es el artículo 102 de la LOSNCP en concordancia con el artículo 203 del Código Orgánico Administrativo, y una vez fenecidos los plazos determinados en estas norma (sic), dispondrá una suspensión definitiva del procedimiento, adoptar correctivos, adjudicar o celebrar el respectivo contrato, garantizando el cumplimiento de los fines institucionales”.

Por su lado, el SERCOP concluyó que no hay relación entre el artículo 102 de la LOSNCP y el artículo 203 del COA, por cuanto las acciones de control, “ya sea de oficio o a petición de parte, no son sustanciadas a través de procedimientos administrativos, conforme a lo previsto en el artículo 134 del COA.” Por tal razón, “el término de 7 días, establecido en el artículo 102 de la LOSNCP, está concebido únicamente para la emisión de descargos por parte de la entidad contratante”, en tanto que el análisis está sujeto a las disposiciones internas emitidas por el SERCOP, que “en la notificación de inicio y descargos requeridos a las entidades contratantes se les dispone que no se puede generar acto administrativo de adjudicación o suscripción del contrato hasta que finalice la acción de control y se emita un pronunciamiento definitivo sobre el caso.”

Para atender esta consulta, la PGE analizó *i)* el ámbito de aplicación del COA, y *ii)* las competencias del SERCOP como organismo de control. En el primer punto concluye que, de conformidad con el COA, en sus artículos 125 y 134, los contratos administrativos se rigen por el ordenamiento específico en la materia, esto es la LOSNCP, su Reglamento General y las resoluciones emitidas por el SERCOP en el ámbito de sus competencias; y en el segundo punto analiza la normativa correspondiente a las facultades del SERCOP en el control en casos de reclamos y las recomendaciones de cumplimiento obligatorio, entre otros, concluyendo que “al término del plazo de siete días previsto en el artículo 102 de la LOSNCP, y según el tenor del segundo inciso de esa norma, la máxima autoridad de la entidad contratante, en mérito de la verificación de su actuación, está facultada a adoptar la decisión correspondiente entre las dos opciones previstas en esa norma legal, esto es: *a)* implementar las rectificaciones que correspondan; o, *b)* continuar con el procedimiento; en los dos casos sin perjuicio del control posterior que corresponde a las entidades públicas que integran el subsistema de control establecido por la LOSNCP”

Finalmente, la PGE concluye que, una vez vencidos los siete días hábiles de plazo, la máxima autoridad de la entidad contratante es responsable de implementar las correspondientes rectificaciones o continuar con el procedimiento, sin perjuicio del control posterior que establece la LOSNCP.

*Consulta realizada por el GADM de Jama respecto de la necesidad del dictamen del Ministerio de Finanzas para aprobar indemnizaciones o compensaciones contempladas en la LOSEP, que no hayan sido previstas en la planificación anual de talento humano*



### **Consulta absuelta mediante oficio No. 18771, de 19 de mayo de 2022**

**E**l 25 de enero de 2022, el Alcalde del cantón Jama realizó una consulta a la PGE en los siguientes términos:

“Considerando la autonomía constitucional y legal otorgada a los GAD, y la facultad asignada en el tercer inciso del Art. 285 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público para emitir dictamen presupuestario que permita incluir los casos de indemnizaciones o compensaciones contempladas en la LOSEP, que no hayan sido previstos en la planificación anual de talento humano, ¿puede ser ejercida en el ámbito de cada GAD por la unidad encargada de las finanzas (sic) municipales en su calidad de entidad encargada de certificar los recursos presupuestarios del Municipio, o en su defecto a pesar de lo indicado, es menester que el MEF emita su dictamen a pesar de que los GAD no pertenecen al ámbito de la administración pública central?”

La PGE analizó los criterios, tanto del Ministerio de Finanzas como del GAD, concluyendo que estos coinciden “en virtud de la autonomía de la que gozan los GAD, esos niveles de gobierno tienen competencia para definir el uso de sus recursos.” El Ministerio de Finanzas, por su lado, expresó que “esta Cartera de Estado, no puede certificar los recursos presupuestarios de estos niveles de gobierno, pues la información y decisión de uso, pertenece a cada uno de ellos”.

La PGE destacó las disposiciones del COOTAD aplicables a la gestión del talento humano, las atribuciones del órgano legislativo y el ejecutivo de los GAD sobre el presupuesto, así como los de la LOSEP que se adhieren a la facultad de tener sus propios planes ajustados a las normas que rigen al régimen autónomo descentralizado, por lo que se pronuncia en el sentido de que la planificación y presupuestación anuales del talento humano y los recursos que se requieren para los casos de compensaciones económicas e indemnizaciones que prevé la LOSEP serán ejercidas por el GAD en función de su autonomía administrativa y financiera.

De este pronunciamiento se destacan las siguientes conclusiones de la PGE:

- 1) La planificación y uso de los recursos de los GAD es de su exclusiva responsabilidad.
- 2) Los servidores del GAD se rigen por las normas de la administración pública, incluida la LOSEP.
- 3) Es atribución del órgano legislativo regular los temas institucionales específicos, incluida la aprobación del presupuesto, mientras que la facultad ejecutiva le corresponde al alcalde, en el caso del municipio.
- 4) Las indemnizaciones y compensaciones económicas establecidas en la LOSEP y su reglamento están sujetas a la planificación y presupuestación de todo organismo público.



# ***ANÁLISIS Y OPINIÓN***



## La descentralización en Ecuador: sobre su noción, medición y evaluación

*Es PhD en Desarrollo Local y Cooperación Internacional y cuenta con posgrados en política pública y relaciones internacionales. Ha ejercido varios cargos directivos en las funciones Ejecutiva y Legislativa de Ecuador. Actualmente es docente investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador. Es autor de varias publicaciones científicas y su investigación se centra en los estudios del desarrollo desde la intersección de la política, a economía y la filosofía.*



**Pablo Garcés Velástegui**

El mundo se descentraliza. La descentralización es parte del menú de políticas concebidas dentro del 'buen gobierno' (Andrews, 2008). Alrededor del mundo, un creciente número de países han optado por esta política, por distintas razones: desde atender demandas internas de autonomía (Banco Mundial, 1999), anticipar conflictos étnicos (von Braun y Grote, 2000) y aportar a la paz interna (Kauzya, 2005) hasta consolidar la equidad y la eficiencia del Estado (Smoke, 2003), incrementar la participación de la población (Katsiaouni, 2003) y responder a estímulos políticos externos (Scott, 2006). A pesar de la amplia adopción de esta política pública, para su adecuada implementación, es necesario cuestionar su noción, medición y evaluación.

### La descentralización, conceptualmente

A pesar de su gran acogida, la descentralización carece de una definición consensuada. Aunque considerarla como la transferencia de los poderes de toma de decisiones desde el gobierno central hacia unidades de gobierno subnacionales (Banco Mundial, 2008; Schneider, 2003; Faguet, 2003) puede generar cierto acuerdo, para operativizarla es necesario mayor precisión. La descentralización es una política pública. Como toda política pública, la descentralización obedece a una noción causal. Es decir, su razón de ser es generar cierto efecto. En otras palabras, es un medio para un fin. En tal virtud, distintas teorías, enfoques y abordajes han explicado cómo la

descentralización es la causa para la generación de determinadas consecuencias. En cada una, tanto la descentralización como sus objetivos reciben diversas definiciones.

Teóricamente, la descentralización se origina en la literatura de las finanzas públicas. Tiebout (1956), por ejemplo, propone que la descentralización es un estímulo para generar competencia de políticas fiscales entre distintas jurisdicciones, ya que la población puede 'votar con sus pies' y cambiar de residencia dependiendo de la carga impositiva. Las autoridades locales, entonces, están forzadas a utilizar eficientemente los tributos locales. Oates (1972), por otra parte, sugiere que la descentralización aporta al crecimiento económico y a la eficiencia del Estado, si las necesidades y las preferencias de la población son heterogéneas. La transferencia de competencias a unidades subnacionales de gobierno mejora la provisión de servicios públicos locales y esto aumenta el crecimiento económico (Meloche et al., 2004). Asimismo, Brennan y Buchanan (1980), en su 'teorema del Leviatán', proponen que descentralizar la política fiscal (imposiciones y gastos) conduce a una reducción del sector público.

En el caso ecuatoriano, la descentralización ha adoptado quizá la noción dominante, que identifica tres componentes: política, fisco y administración (Plan Nacional de Descentralización 2012). La descentralización política se refiere a la sensibilidad que cada gobierno subnacional tiene de las necesidades locales.

La ilustración más evidente de esto es la elección de gobernantes por esas poblaciones y que no sean designados desde el Estado central. Así, se establece un estímulo para que las autoridades locales respondan a las necesidades locales. La descentralización fiscal denota los recursos económicos.

### **La descentralización, empíricamente**

Para reconocer el grado de descentralización en un país, es necesario un ejercicio empírico. Para operativizar una definición compuesta se quiere un indicador compuesto. Este es un indicador que conjuga otros indicadores que, a su vez, capturan cada dimensión o componente de la definición. En este caso, un indicador de la descentralización en general, debe englobar los ámbitos político, fiscal y administrativo. Hay una variedad de propuestas interesantes sobre posibles fórmulas para este ejercicio (véase por ejemplo Ivanyna y Shah [2012]). Lo que varias de estas alternativas tienen en común es el método de agregación empleado, sin mayor elaboración en las implicaciones que esto tiene, tanto conceptuales como para la política pública. Por tanto, no es el propósito de este breve texto proponer una más, sino realizar una reflexión sobre las implicaciones de la agregación de estas dimensiones.

Un indicador compuesto es tan bueno como la teoría que lo fundamenta y la información que lo compone (OCDE, 2008). A esto debe añadirse que también depende de la traducción de esa teoría a una fórmula. Convencionalmente, de distintas formas, el método de agregación de dimensiones para indicadores compuestos es el aritmético. Ejemplos de estos son el índice de democracia publicado por *The Economist* o el índice de desarrollo humano, en su versión hasta 2009, publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Se trata de producir un promedio o media, como es conocida ordinariamente.

Sin embargo, este no es el único método posible. Existe una alternativa, el promedio geométrico (OCDE, 2008). ¿En qué consiste?

En lugar de sumar los valores de las dimensiones y dividir por el número de dimensiones, que es un promedio aritmético, el promedio geométrico multiplica los valores de las dimensiones y los eleva a la raíz del número de dimensiones. El ejemplo icónico del empleo de este método de agregación es el índice de desarrollo humano, en su versión a partir de 2010.

### **Implicaciones para la política pública**

La diferencia más relevante entre los métodos está en la tasa marginal de sustitución. Por un lado, el método aritmético asume que las dimensiones son perfectos sustitutos. Una constante tasa marginal de sustitución implica que pérdidas en una dimensión pueden compensarse con ganancias en cualquier otra, independientemente del nivel alcanzado en estas dimensiones (Klugman et al., 2010). Por otro lado, el método geométrico asume rendimientos decrecientes. Esto significa que ganancias análogas en distintas dimensiones pesan distinto dependiendo del nivel alcanzado. A menor nivel, mayor el peso de un incremento y, por tanto, mayor su impacto en el indicador compuesto (Klugman et al., 2010).

En términos prácticos, mediante este método *i)* se reconoce que las dimensiones no son (plenamente) reemplazables y *ii)* se visibilizan las dimensiones de peor desempeño relativo y, por tanto, más necesitadas. Ambos son fundamentales para la descentralización. Primero, esto permite reflejar el hecho de que ni lo fiscal compensa lo político o lo administrativo, ni lo político reemplaza lo fiscal o administrativo, ni lo administrativo sustituye a lo político o a lo fiscal, sin importar qué tan alto es su nivel.

Segundo, esto permite brindar más atención a las dimensiones con niveles más bajos y resaltar la urgencia de corregirlas (OCDE, 2008). De esta forma, hay un incentivo para concebir a la descentralización integralmente pues para mejorar su desempeño, el dólar mejor invertido por el Estado Central y las unidades subnacionales es en las dimensiones de menor nivel.



## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

*Doctora en Jurisprudencia por la Universidad Central del Ecuador. Se ha desempeñado como secretaria general y procuradora síndica del Municipio de Ambato, vocal y presidenta de la Comisión Jurídica y de Gasto Electoral del Consejo Provincial Electoral, asesora del Congreso Nacional, vocal miembro de la Comisión de Prestaciones Zonal IESS Tungurahua, docente en las universidades UNIANDES e INDOAMERICA de Ambato. Actualmente es la procuradora síndica en el Gobierno Provincial de Tungurahua.*



**Marisol Álvarez Ulloa**

Desde 2008, la Constitución del Ecuador (artículos 95, 96, 100, 278) establece la participación de la sociedad y sus representantes en la toma de decisiones en los asuntos de interés público, a través de una participación directa y voluntaria que garantice la democracia interna entre los distintos niveles de gobierno y la ciudadanía, en las diferentes formas y espacios de la función pública, principalmente con atención al medio ambiente.

El Gobierno Provincial de Tungurahua emitió y aprobó la Ordenanza de Participación Ciudadana mediante sesiones ordinarias de Consejo Provincial (Órgano Legislativo) el 25 de junio y 28 de octubre de 2011, y de acuerdo con lo dispuesto por el COOTAD, en sus artículos 322 y 324, se crea la Cámara de Representación, el Sistema de Participación Ciudadana de Tungurahua, se define su integración, los principios, y la organización de la Cámara.

El Consejo de Planificación en Tungurahua (Participación Ciudadana), a través de este modelo de gestión, está integrado por las principales autoridades provinciales y de cada cantón, y los delegados de los parlamentos, academia, movimientos indígenas, colegios profesionales, delegados de barrios, jóvenes y transportistas, quienes utilizarán los espacios parlamentarios en que tengan interés, de conformidad con el instrumento jurídico debidamente legalizado.

La participación ciudadana es clave en la toma de decisiones, incluso de conformidad al artículo 241 del COOTAD, es este conglomerado, integrado por delegados de los más importantes grupos de voz de la Provincia, quienes conocen el anteproyecto de presupuesto y emiten la resolución correspondiente.

Los espacios parlamentarios han sido creados en Tungurahua de acuerdo con las necesidades básicas de la provincia y desde hace varios años se han conformado los parlamentos de agua, trabajo y gente.

La formación y capacitación a los diferentes entes que conforman la participación ciudadana es muy importante porque acarrea nuevas oportunidades laborales, permite la asociatividad y reduce el subempleo.

La participación ciudadana, en forma consciente y atinada, considera al medio ambiente y a los recursos naturales como el medio más importante, y el eje fundamental para el buen vivir de las futuras generaciones. Entonces, en la provincia de Tungurahua se pone principal énfasis en el control y descontaminación hídrica, y se emiten instrumentos legales de protección de páramos, donde se determinan proyectos de inversión que generan una mejor calidad de vida para las comunidades que cuidan los páramos.

Dentro de la participación ciudadana se establecen políticas para el sector productivo, que mejoran la calidad de vida en equidad

que conlleva a que todas las personas tenemos los mismos derechos y capacidad, que el Estado tiene la obligatoriedad de mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes del país y el reconocimiento de los potenciales de cada provincia.

Por todas estas consideraciones, la participación ciudadana es fundamental para que una sociedad sea solidaria y equitativa. Con este modelo de gestión se puede crear más empleo y confianza para todos los ciudadanos.

Nuestra provincia es muy rica, agrícola y comercialmente hablando, es una de las más importantes del país según los datos que el mismo SRI emitió en este último trimestre. Tungurahua tributa USD. 84,2 millones, por ello es clave que todos los ciudadanos participemos activamente en la toma de decisiones, como nos permite la Constitución y las leyes vigentes.

Si creamos políticas en cada GAD, nos convertiremos en pequeños gobiernos fuertes. La seguridad jurídica, a través de un ordenamiento de normas correcto, nos permite ser provincias o ciudades con más posibilidades de progreso y desarrollo.

La toma de decisiones de la ciudadanía es fundamental, ya que la articulación de los sectores públicos con los privados permite priorizar a los sectores vulnerables y más necesitados de la provincia o cantón, de esta manera, el común denominador del ecuatoriano, de la ciudadanía en general, es la honestidad, salir adelante a través del trabajo, la solidaridad a través de la asociatividad, de ahí la principal función de la participación ciudadana en la toma de decisiones.

El hecho de que la Constitución, el COOTAD, y otros instrumentos vigentes le den facultades a la ciudadanía, a través de la participación ciudadana, significa mejores condiciones de vida para todos y gobiernos honestos y transparentes.

En nuestro país se ha desarrollado un conjunto de leyes y reglamentos a partir de la Constitución para establecer y fortalecer el proceso de participación ciudadana y control social, de los cuales podemos mencionar los siguientes:

- Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
- Código de la Democracia.
- Ley de Seguridad Pública.
- Ley Orgánica de Empresas Públicas.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización.
- Código de Planificación y Finanzas Públicas.
- Ley del Deporte.
- Reglamento General de Veedurías.

En la provincia de Tungurahua, el organigrama de participación ciudadana está conformado por el Gobierno Provincial, a través de la Cámara de Representación Provincial, con la Junta de Gobierno integrada por las principales autoridades, prefecto, gobernador, alcaldes cantonales, presidentes de las juntas parroquiales, parlamentos, agua, gente y trabajo y la sociedad civil integrada por mujeres, jóvenes, movimientos indígenas, cámaras, transportistas, universidades, grupos prioritarios como adultos mayores, barrios y cultura.

La Dirección de Planificación del GADP de Tungurahua es la encargada de dirigir, gestionar y organizar este modelo de gestión consagrado en la Constitución del Ecuador, y estos planes y proyectos se acoplan a los avances y desafíos del mundo actual.

Es importante que ciertos grupos de la sociedad que se encontraban fuera de la toma de decisiones se hayan convertido en actores del poder político y económico, unidos con la finalidad de hacer un trabajo conjunto, con actividades permanentes para concretar objetivos comunes provinciales, por ello a través de la Agenda Tungurahua se organiza la intervención de todos los actores sociales que, de una u otra manera, aportan al desarrollo de la provincia.

Por todas estas apreciaciones, en Tungurahua tenemos la participación de varios parlamentos que consideramos adecuados:

El Parlamento Agua es un eje fundamental en la provincia, un espacio ciudadano para garantizar el cuidado y protección del agua potable y de riego. Pese a que el servicio de agua potable no es competencia de los gobiernos provinciales, el GADP de Tungurahua, a través de convenios concurrentes, satisface las necesidades de líquido vital en la población. Siendo nuestra provincia eminentemente agrícola, es muy importante optimizar el uso del agua para riego, y estar al día con la tecnificación adecuada para mejorar los sistemas de producción agropecuaria, y a través de los planes de páramo, reducir la contaminación en la provincia y nuestro país. A nivel mundial se realizan políticas adecuadas para que el líquido vital no sea escaso para las futuras generaciones. El medio ambiente es un tema prioritario para el Gobierno Provincial de Tungurahua, por lo que estamos avanzando con un plan completo de descontaminación de ríos, quebradas, acequias y buenas prácticas ambientales, a nivel del sector urbano y rural.

Los tungurahueses nos caracterizamos por ser hombres y mujeres de trabajo, y esforzados por el bienestar de nuestras familias. El Parlamento de Trabajo busca mejorar la producción y productividad de las grandes, medianas, pequeñas y micro empresas, generando nuevos productos a través de valores agregados, estableciendo nuevas plazas de trabajo, y evitando la migración.

A través del eje productivo, el turismo y los clústeres se han convertido en un ícono de desarrollo provincial, en los que la Dirección de Producción del H. Gobierno Provincial de Tungurahua ha jugado un papel fundamental, logrando que la institución sea objeto de varios reconocimientos a nivel mundial.

A través del Parlamento Gente se forman líderes juveniles, futuros empresarios y emprendedores de la provincia, se fortalece el desarrollo humano y el cooperativismo, se forman líderes para coordinar las propuestas más importantes, para lo cual se realiza un trabajo conjunto de todos los actores, cantones, parroquias, cámara de producción, seguridad ciudadana que fomenta la inversión en el sector.

La epidemia del COVID afectó la economía mundial, no solamente hubo muertes y personas gravemente afectadas por la enfermedad, la desestabilización económica que nos produjo la pandemia tiene límites incalculables, es por ello muy importante la unión de todos los sectores de la sociedad, para una reactivación económica que nos permita salir adelante con esfuerzo y dedicación.

Actualmente, la tasa de desempleo, subempleo, y empleo no remunerado se ha incrementado por la pandemia; tras el terremoto de 1949 pudimos comprobar que somos fuertes y resilientes, y podemos salir de la crisis a través de la reactivación económica de todos, liderados por autoridades eficientes, con corresponsabilidad, gobernabilidad representatividad, transparencia y eficiencia.

Hablar de participación ciudadana es hablar de procesos que generan y regeneran, que construyen y reconstruyen los cimientos de la democracia.



# CRÉDITOS

## **PRESIDENTE**

*Pablo Jurado Moreno*

## **DIRECTORA EJECUTIVA**

*Isabel Proaño Cornejo*

## **COMITÉ EDITORIAL**

*Ángel Armijos Tello  
Lizbeth Pérez Olalla  
Jaime Salazar Tamayo*

## **REDACCIÓN**

*Diego Gordillo Narvárez  
Andrés Zambrano Espinoza  
Isabel Proaño Cornejo  
Marisol Álvarez Ulloa  
Pablo Garcés Velástegui*

## **DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN**

*Jhonatan Suárez Morillo*

## **EDICIÓN GENERAL**

*Lizbeth Pérez Olalla  
Verónica Ayala Tufiño*

*Síguenos en redes sociales:*



*@congopecuador*



*Congope*



*CongopeEcuador*

*Dirección: Pdte. Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre, Quito - Ecuador.*

*Teléfono: 02 380 1750*

*www.congope.gob.ec*



**Consorcio de Gobiernos  
Autónomos Provinciales  
del Ecuador**

*Comentarios y sugerencias: [jsalazar@congope.gob.ec](mailto:jsalazar@congope.gob.ec)*



**Las Provincias Somos el Ecuador**