

REVISTA JURÍDICA

Noviembre 2022

CONGOPE

Edición 008



Consortio de Gobiernos
Autónomos Provinciales
del Ecuador

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

- 3** Presentación octava edición

ACTUALIDAD JURÍDICA

Normativa recientemente promulgada

- 5** Cálculo de asignaciones a favor de los gobiernos autónomos descentralizados por concepto del modelo de equidad territorial correspondiente al tercer cuatrimestre del ejercicio fiscal 2022
- 6** Ordenanza para la promoción del desarrollo de planes y programas de vivienda de interés social del CADP de Manabí
- 8** Reforma al Reglamento General del Código Orgánico del Ambiente

Sentencias de la Corte Constitucional

- 10** Inconstitucionalidad de ordenanza municipal por no cumplir con el proceso de participación ciudadana en los términos establecidos por la CCE
- 11** Constitucionalidad de ordenanza municipal por supuesta vulneración de derechos de participación

Consultas absueltas por la Procuraduría General del Estado

- 13** Participación ciudadana y aplicación del presupuesto prorrogado
- 14** Cumplimiento de normativa técnica de accesibilidad en el marco de la Ley Orgánica de Discapacidades

ANÁLISIS Y OPINIÓN

- 16** Participación ciudadana local en democracia

PRESENTACIÓN DE LA OCTAVA EDICIÓN

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UN ELEMENTO TRASCENDENTAL EN LA GESTIÓN DE GOBIERNO



Jaime Salazar Tamayo

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Máster en Relaciones Jurídicas 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.

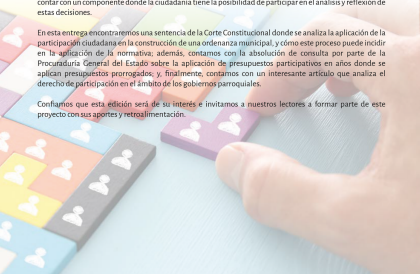
El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales (CONGOPE) presenta la octava edición de su Revista Jurídica, un instrumento de divulgación, análisis y opinión sobre ámbitos jurídicos y novedades normativas dedicadas a funcionarios y público en general interesados en actualizarse en los ámbitos relativos a los gobiernos autónomos descentralizados.

En esta edición presentamos nuestras acostumbradas secciones de normativa recientemente promulgada, sentencias de la Corte Constitucional, consultas absueltas por la Procuraduría General del Estado, y el análisis y opinión de expertos en temas de relevancia para los gobiernos seccionales.

En esta entrega encontraremos un tema que se presenta en varias de nuestras secciones, en sus diferentes modalidades: la participación ciudadana. La Constitución de la República establece que es un derecho fundamental de la ciudadanía, la participación, en todos los niveles de gobierno, con los objetivos de: i) elaborar planes y políticas, ii) mejorar la calidad de inversión y definir agendas, iii) elaborar presupuestos participativos, iv) fortalecer la democracia con mecanismos permanentes, y v) promover la formación ciudadana. Esto quiere decir que la toma de decisiones de todas las instancias gubernamentales debe contar con un componente donde la ciudadanía tiene la posibilidad de participar en el análisis y reflexión de estas decisiones.

En esta entrega encontraremos una sentencia de la Corte Constitucional donde se analiza la aplicación de la participación ciudadana en la construcción de una ordenanza municipal, y cómo este proceso puede incidir en la aplicación de la normativa; además, contamos con la absolución de consulta por parte de la Procuraduría General del Estado sobre la aplicación de presupuestos participativos en años donde se aplican presupuestos prorrogados; y, finalmente, contamos con un interesante artículo que analiza el derecho de participación en el ámbito de los gobiernos parroquiales.

Confiamos que esta edición será de su interés e invitamos a nuestros lectores a formar parte de este proyecto con sus aportes y retroalimentación.



ACTUALIDAD JURÍDICA



GLOSARIO DE TÉRMINOS

- AME: Asociación de Municipalidades del Ecuador
CONADIS: Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades
CONCAL: Consejo Nacional de la Calidad
COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COPLAFIP: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
CCE: Corte Constitucional del Ecuador
CMDMQ: Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito
CRE: Constitución de la República del Ecuador
CONCOPE: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
CONAGOPARE: Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador
DPE: Defensoría del Pueblo de Ecuador
GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado
GADM: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal
GADP: Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial
GADPR: Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales
INEN: Servicio Ecuatoriano de Normalización
ONU: Organización de las Naciones Unidas
LOD: Ley Orgánica de Discapacidades
LOCNI: Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad
LSEC: Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad
MCP: Ministerio de Cultura y Patrimonio
MINEDU: Ministerio de Educación
MINTEL: Ministerio de Telecomunicaciones
MPCEIP: Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca
MREMH: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
MSP: Ministerio de Salud Pública
MTOP: Ministerio de Transporte y Obras Públicas
PGE: Procuraduría General del Estado
PDOT: Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
SAE: Servicio de Acreditación Ecuatoriana
SNIPID: Sistema Nacional de Protección Integral de las Personas con Discapacidad

NORMATIVA RECIENTEMENTE PROMULGADA

Cálculo de asignaciones a favor de los gobiernos autónomos descentralizados por concepto del modelo de equidad territorial correspondiente al tercer cuatrimestre del ejercicio fiscal 2022

En el Suplemento de Registro Oficial No. 173, de 20 de octubre de 2022, se expidió el Acuerdo No. 0067 del Ministerio de Finanzas en el que se determina el cálculo de asignaciones a favor de los GAD por concepto de modelo de equidad territorial.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en su artículo 118, determina que las liquidaciones de estas asignaciones serán cuatrimestrales y las realizará el ente rector de las finanzas públicas.

El Acuerdo emitido por el ente rector de las finanzas públicas en su artículo primero menciona las normas atinentes a las asignaciones de recursos, así como las cifras de los ingresos permanentes y no permanentes ajustados al segundo cuatrimestre del año 2022.

El artículo segundo determina la distribución de los ingresos permanentes y no permanentes del presupuesto general del Estado del ejercicio fiscal 2022, que para los GAD provinciales será de US\$ 851.454.219,40.

En el tercer artículo se detalla el cálculo de la distribución de los recursos a cada GAD, empezando por los provinciales, luego los cantonales y por último las juntas parroquiales.

El acuerdo establece que el Banco Central del Ecuador realizará las acreditaciones correspondientes a las entidades nacionales de los GAD, de conformidad con el artículo 313 del COOTAD.

Para los GAD es de suma importancia que las asignaciones de recursos cumplan con lo que determina la Constitución de la República, en su artículo 271, es decir deben ser predecibles, directas, oportunas y automáticas, en concordancia con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad; de esto dependen las obras y gestión que realicen los GAD para el desarrollo del país.

[Descargar Pdf](#)

Ordenanza para la promoción del desarrollo de planes y programas de vivienda de interés social del GADP de Manabí

En la Edición Especial de Registro Oficial No. 571 de 21 de octubre de 2022, se expide la ordenanza provincial CPM-DSEG-2022-006-ORD, del GADP de Manabí para promover el desarrollo de planes y programas de vivienda de interés social en el área rural en el marco de sus competencias.

La Ordenanza tiene como uno de sus fundamentos la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, específicamente el objetivo No. 11, que establece como meta el aseguramiento al acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros, equilibrados y asequibles. Además se fundamenta en el derecho a una vida digna, que asegure la vivienda, y en uno de los fines de los GAD que es la obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias, y el desarrollo de planes de vivienda de interés social en el área rural de la provincia, todo esto de conformidad con las disposiciones aplicables de la Constitución de la República y el COOTAD.

La Ordenanza establece como beneficiarios a las personas del sector rural en situación de pobreza o vulnerabilidad, y a los grupos de atención prioritaria de la provincia de Manabí.

Se establecen las facultades del GADP de Manabí en cuanto a la vivienda de interés social, de las que destacan las siguientes:

1. Promover la ejecución de planes, programas y proyectos de vivienda de interés social y emergente en el área rural de la provincia.
2. Impulsar la asignación, generación y gestión de recursos públicos y privados, nacionales y extranjeros para el desarrollo de la vivienda de interés social y emergente dentro de la provincia de Manabí.
3. Coordinar con el MIDUVI, otras entidades públicas, privadas y organismos internacionales interesados en la realización de proyectos de vivienda de interés social y emergente en el área rural.

Este cuerpo normativo clasifica las viviendas de interés social, emergente y progresiva, y en el artículo 8 las subclasifica en segmentos.

La Ordenanza establece un subsidio que constituye un aporte en dinero, especie total o parcial para las viviendas de interés social y emergentes, con el objeto de facilitar su adquisición; esta puede ser nueva o usada; también se destinarán a la reconstrucción de viviendas ante situaciones de emergencia, casos fortuitos o de fuerza mayor; y por último la construcción, recuperación y mejoramiento de viviendas de interés social en mingas, en terrenos comunitarios o asociativos de los pueblos y nacionalidades de la provincia.

El artículo 11 de la Ordenanza regula la reubicación de las viviendas, que procede cuando un sector o región se encuentre amenazado por problemas de contaminación o de alto riesgo, y que sus habitantes sean considerados como personas en vulnerabilidad. En estos casos podrán acceder a beneficios de prioridad.

Este cuerpo normativo dispone que el CADP de Manabí establecerá una política planificada de vivienda, integrada en los planes de desarrollo económico y social.

Esta Ordenanza es de gran importancia porque se alinea con los ODS, además que aporta con una salida al problema que tiene la población rural para acceder a viviendas.

[Descargar Pdf](#)



Reforma al Reglamento General del Código Orgánico del Ambiente

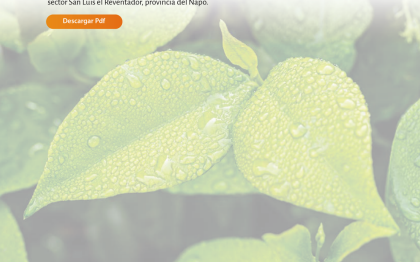
En el Tercer Suplemento de Registro Oficial No. 171 de 18 de octubre de 2022, se expide la reforma al Reglamento al Código del Ambiente. En sus considerandos se exponen los principios del *sumak kawsay*, así como la conservación del ambiente y, de conformidad con la Constitución de República, hace mención a las competencias de la autoridad nacional del ambiente.

Se reforma el artículo 433 del Reglamento que hace referencia al estudio de impacto ambiental, este sustituye el inciso final en el que se indica que los estudios deberán ser elaborados por consultores ambientales calificados (ya no acreditados), con base en los requisitos establecidos por la autoridad ambiental nacional.

Se sustituye el artículo 485 del Reglamento que regula a los monitoreos ambientales. La reforma establece que estos se harán por parte del operador, quien deberá presentarlos a la autoridad ambiental nacional competente, de manera consolidada, dentro de los informes de gestión ambiental, para el efecto tiene hasta el 15 de enero de cada año. Antes, los plazos eran distintos y se contabilizaban de diferente manera.

Se sustituye el artículo 573 del Reglamento, particularmente los literales *h)* e *i)* que hablan respecto a la gestión integral de residuos y desechos, donde tienen competencia los CAD metropolitanos y municipales.

Por último, se incorporan dos disposiciones transitorias que regulan las afectaciones por erosión del sector San Luis el Reventador, provincia del Napo.

[Descargar Pdf](#)

***SENTENCIAS DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL***



Inconstitucionalidad de ordenanza municipal por no cumplir con el proceso de participación ciudadana en los términos establecidos por la CCE

Sentencia No. 50-17-IN/22

Fecha: 10 de agosto de 2022

La CCE atendió una acción pública de Inconstitucionalidad propuesta por tres ciudadanos (Derly Exberto Bravo Zambrano, Ricardo Alberto Borja Zambrano, y José Eduardo Chamba Velastegui) contra la "Ordenanza que contiene el estudio de la demanda del servicio comercial en taxis convencionales y ejecutivos y los cupos disponibles en el cantón El Carmen, provincia de Manabí", emitida por el GAD de El Carmen, provincia de Manabí por considerar que, por la forma, no se respetó el proceso legislativo de socialización, convocatoria y aprobaciones de la ciudadanía en general.

Los accionantes afirmaron que en el proceso no participaron los involucrados en el transporte liviano, es decir todas las cooperativas de taxis que cuenten con los permisos correspondientes y que, además, a través de ésta se concedió un permiso a determinada cooperativa.

Pese a que el GADM presentó actas de las sesiones del Concejo Cantonal y CD de grabaciones de las asambleas realizadas, y señaló las normas que lo amparan, la CCE determinó que no han participado representantes de gremios de transportistas, excepto en su reforma, donde participaron dirigentes sindicales quienes resaltaron su inconformidad con la autorización emitida a la cooperativa mediante el artículo 8 de la Ordenanza.

La CCE desarrolló la participación ciudadana como un derecho que los GAD deben promover en el proceso legislativo para que "las personas que se sientan afectadas por una decisión puedan

expresar sus objeciones a la norma que pasará a ser parte del ordenamiento jurídico (...) los asuntos públicos no merecen ser resueltos por pocos y se debe procurar la participación protagónica de todos los ciudadanos. (...) La diversidad de perspectivas enriquece la decisión y tiende a ser más certera"

Asimismo, la CCE consideró que convocar a los gremios de taxistas en una segunda ocasión "no convalidó el error inicial", destacando que no se discutió el principal argumento del gremio de transportistas contenido en el artículo 8 de la Ordenanza y la afectación provocada por este.

La CCE resaltó la importancia de "que los gobiernos autónomos descentralizados procuren que, en la toma de decisiones, se cuente con participación de los actores de la sociedad, de lo contrario, el proceso de formación de un acto normativo estaría revestido de un vicio de inconstitucionalidad formal."

Por esta razón, la decisión fue aceptar la acción y declarar la inconstitucionalidad de la Ordenanza, por la forma, por tanto, el GAD de El Carmen deberá emitir una nueva ordenanza respetando los derechos de participación de los ciudadanos de ese cantón.

Link de la Sentencia:
[Sentencia_Participación Ciudadana GAD municipal.pdf](#)

Constitucionalidad de ordenanza municipal por supuesta vulneración de derechos de participación

Sentencia No. 70-16-IN/22

Fecha: 14 de septiembre de 2022

En este caso, los accionantes argumentan que con una disposición del CMDMQ, en su título III, denominado "Del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social" excluiría a los comités barriales como unidades básicas de participación. Para ello, la CCE se plantea si las asambleas barriales son un mecanismo que permite el cumplimiento del derecho de participación o si es contraria al derecho de los comités barriales a organizarse y participar. Para ello, observa que "los barrios deben ser entendidos en un sentido amplio; por lo que, estas asambleas podrían surgir tanto de barrios legalmente constituidos, como de aquellos que se autoidentifican como tales". Adicional a esto menciona que "el establecimiento de las asambleas barriales en el esquema de mecanismos de participación no es rígido y admite que la ciudadanía se organice de forma autónoma e independiente; asimismo, (...) tanto la ciudadanía (a título personal o colectivo) como las organizaciones públicas y privadas pueden participar en las asambleas barriales."

Otro problema jurídico planteado por la Corte es si el artículo 430 del CMDMQ violaría la autonomía al disponer la invitación de funcionarios del Municipio a las asambleas barriales, y la obligación de fijar plazos y notificar al Municipio de forma previa a la realización de estas.

La CCE identificó que la norma impugnada no obliga a los funcionarios municipales a asistir a las

sesiones para tomar decisiones sino únicamente en calidad de invitados, para garantizar el derecho de participación mediante el acompañamiento.

Con respecto de la obligación de fijar plazos, la CCE notó que la norma "satisface la necesidad de registro, coordinación y rendición de cuentas para favorecer un desarrollo eficiente del Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social, mismo que incluye varios órganos de representación articulados, siendo las asambleas parroquiales los órganos de relación inmediata de las asambleas barriales."

Al no encontrar indicios o razones que permitan cuestionar la presunción de constitucionalidad del texto de la ordenanza, la CCE consideró que no existe incompatibilidad alguna con el artículo 95 de la CRE sobre los principios de participación, sobre lo cual, en sentencia No. 14-11-IN/20 expresó que "tienen como fundamento el valor de la democracia como método para la adopción de decisiones" modelan la participación ciudadana en asuntos públicos, y tienen por objetivo propiciar la deliberación como mecanismo de definición y resolución de nuestros intereses, sobre lo cual citó la parte pertinente.

Link de la Sentencia:
Sentencia_Participación Comités Barriales DMQ.pdf



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



Participación ciudadana y aplicación del presupuesto prorrogado



Consulta absuelta mediante oficio No. 20233 de 12 de septiembre de 2022

El 29 de junio de 2022, el CONGOPE presentó a la PGE las siguientes consultas:

¿Los mecanismos de presupuestos participativos contemplados en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana son aplicables en años donde se aplican presupuestos prorrogados conforme al artículo 107 del COPLAFIP?

De ser afirmativa la respuesta, ¿en qué etapas del ciclo presupuestario deben aplicarse los mecanismos de presupuestos participativos?

Por su lado, la AME, con documento de fecha 18 de agosto de 2022 ingresado al siguiente día a la PGE, consultó lo siguiente:

¿Para los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el año 2023 conforme al art. 107 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que legisla el presupuesto prorrogado, se debe aplicar el presupuesto inicial al 1 de enero del año anterior a las elecciones o el presupuesto codificado con las reformas pertinentes del año anterior a las elecciones?

En virtud de que las consultas realizadas por estos organismos refieren a la aplicación del artículo 107 del COPLAFIP, la PGE las atiende de forma conjunta considerando los distintos criterios de estos, por un lado el del CONGOPE que precisa que *"en los años en que se apliquen presupuestos prorrogados es posible aplicar el presupuesto participativo, en cuanto a la priorización del gasto y el seguimiento de la ejecución presupuestaria, exclusivamente"*, sin perjuicio de su potestad normativa; por otro lado, la AME manifestó que *"el presupuesto participativo al igual que el proceso de formación del presupuesto o ciclo presupuestario no se puede realizar en el año de elección de nuevas autoridades durante el cual se prorroga el presupuesto codificado del 31 de diciembre del año anterior"*.

Ante esta diferencia de criterios, la PGE se refiere a dos puntos: i) Procedimiento para la aprobación de los presupuestos de los GAD; y, ii) Elaboración del presupuesto participativo de los GAD.

La PGE señaló que el procedimiento es regulado por la CRE, el COPLAFIP y el COOTAD, sobre lo cuál destacó las condiciones análogas al presupuesto general del Estado que son compatibles con las de los GAD, según lo establece el artículo 212 del COOTAD y las demás que rigen exclusivamente a los GAD en los indicados cuerpos normativos, principalmente con respecto de la planificación y participación ciudadana.

Así mismo, analizó las normas que rigen la participación ciudadana, especialmente sobre la conformación de las instancias respectivas y los procedimientos para su formulación en el ámbito de sus competencias y autonomía política, concluyendo que es aplicable la participación ciudadana en aquellas fases de construcción del presupuesto que sea posible.

En tal virtud, durante el año de presupuesto prorrogado, la participación ciudadana es aplicable para priorizar la inversión según las normas citadas y las que expida cada GAD; y, en cuanto a la consulta de la AME, durante ese año se prorroga el presupuesto codificado al 31 de diciembre del año anterior.

Cumplimiento de normativa técnica de accesibilidad en el marco de la Ley Orgánica de Discapacidades (LOD)

Consulta absuelta mediante oficio No. 20392 de 23 de septiembre de 2022

El 15 de julio de 2022, la Secretaría Técnica del CONADIS presentó a la PGE las siguientes consultas:

1. ¿Cuál es la Dependencia o Institución que debe realizar el procedimiento de control, supervisión y sanción de la normativa técnica de accesibilidad de conformidad a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 58 de la Ley Orgánica de Discapacidades (LOD)?
2. ¿Cuál es la Dependencia o Institución que recepte y gestione las quejas provenientes desde la ciudadanía, respecto al incumplimiento de lo dispuesto en la normativa técnica de accesibilidad por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales?
3. ¿Cuál es la Dependencia o Institución que debe realizar el procedimiento sancionador y dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 3, artículo 116 de la Ley Orgánica de Discapacidades (LOD)?
4. ¿Cuál es la Dependencia o Institución que certificará a los profesionales con especialización (diplomado, masterado, postgrado) en Accesibilidad Universal que les permita realizar el proceso de emisión de informes técnicos de cumplimiento de Accesibilidad Universal?

Para atender las consultadas planteadas, la PGE consultó a varias entidades, tales como el MPCEIR, SAE, MDT, INEN, DPE y AME quienes coadyuvaron a dilucidar los siguientes puntos:

- I) El derecho de las personas con discapacidad a la accesibilidad, las sanciones y procedimiento administrativo previstos en la LOD;
- II) El Sistema Nacional de Protección Integral de las Personas con Discapacidad y las competencias previstas para el CONADIS, la DPE y los GAD como organismos de ejecución, según la LOD; y,
- III) El Sistema Nacional de Calidad y las normas de accesibilidad para personas con discapacidad dictadas por el INEN.

De conformidad con el objeto de la LOD y su artículo 58 que regula la accesibilidad, así como los artículos 16 al 19 de su reglamento que regulan los mecanismos que garantizan la accesibilidad, y los artículos relativos a la autoridad competente (35.1 al 35.8), se determinan las entidades rectoras que deberán conocer y resolver los procedimientos administrativos e infracciones, mismas que son: MSP, MTOP, Ministerio de Gobierno, MDT, MINTEL, MREMH, MINEDU y MCP.

Sin embargo, en esta consulta se concluye que: i) en toda obra pública y privada de acceso público, urbano o rural, deben preverse accesos, medios de circulación e instalaciones adecuadas para personas con discapacidad; ii) corresponde a los GAD dictar ordenanzas para el cumplimiento del

derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad, de conformidad con las normas técnicas dictadas por el INEN; y, iv) constituye infracción gravísima el impedir la accesibilidad o dificultar la movilidad de las personas con discapacidad en las instituciones públicas y privadas.”

En el segundo punto se cita el artículo 88 de la LOD donde se establecen las entidades que conforman el Sistema Nacional de Protección Integral de las Personas con Discapacidad, de las cuáles se destaca al CONADIS, la DPE y los organismos de ejecución de políticas como las autoridades nacionales y GAD.

Con relación a las funciones y competencias de los Consejos Nacionales para la Igualdad, la PGE cita los artículos 88, 100 y 101 de la LOD, y 9 de la LOCNI, mismos que permiten dilucidar lo siguiente: “i) el SNPIPD está conformado por tres niveles de organismos a los que corresponde: definir políticas; proteger y exigir derechos; y ejecutar las políticas, planes y proyectos. ii) al CONADIS le corresponde, entre otras atribuciones, el seguimiento y evaluación de políticas públicas; además, según la LOCNI le corresponde poner en conocimiento de las instituciones competentes los casos de amenaza o violación de derechos, dar seguimiento de las denuncias y de ser necesario solicitar a la DPE medidas de protección. iii) la DPE y los órganos de administración de justicia son los encargados de la protección, defensa y exigibilidad de derechos; iv) de acuerdo con la LOD, la DPE, como institución nacional de derechos humanos, cuando determine la existencia o amenaza de vulneración de derechos de las personas con discapacidad tiene atribución para dictar medidas de protección, así como para solicitar a la autoridad competente, esto es a la respectiva cartera de Estado, que conozca y resuelva los procedimientos administrativos y las presuntas infracciones a esa ley; y, para, de ser necesario, activar las garantías jurisdiccionales respectivas; y, v) las autoridades nacionales y los GAD son organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos.”

Del tercer punto se desprenden la LSEC que en sus artículos 1, 7, 8 y 9 establece su objetivo y finalidad, definición del sistema ecuatoriano de la calidad, su integración y la creación de la instancia de coordinación y articulación, CONCAL, y sus atribuciones respectivamente, así como las reglas del Reglamento Técnico del INEC, permiten colegir que: “i) el CONCAL es una instancia de coordinación y articulación de la política de la calidad intersectorial y se encuentra integrada por varias entidades públicas; ii) al CONCAL le compete emitir las directrices para los procedimientos de evaluación de la conformidad, relacionados con la certificación obligatoria de personas que ejercen labores especializadas; iii) el SAE es el órgano oficial en materia de acreditación y está adscrito al MPCEIP; iv) la vigilancia y control del Estado a través del MPCEIP se limita al cumplimiento de los requisitos exigidos en los reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad; y, v) en cumplimiento del segundo inciso del artículo 58 de la LOD, el INEN emitió el Reglamento Técnico que confiere al CONADIS atribución para vigilar y controlar el cumplimiento de los requisitos de esa norma técnica, a través de los organismos pertinentes.”

Del pronunciamiento de la PGE se destaca lo siguiente:

1. El Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades es la dependencia responsable del control y supervisión del cumplimiento de la normativa técnica de accesibilidad emitida por el INEN. En casos de amenaza o violación de derechos debe poner en conocimiento de la DPE.
2. La DPE es la dependencia que debe receptar y gestionar las quejas de la ciudadanía, respecto al incumplimiento de lo dispuesto en la normativa técnica de accesibilidad por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales.
3. El MSP es la dependencia de la Función Ejecutiva que debe sustanciar el procedimiento sancionador de la infracción tipificada en el numeral 3, artículo 116 de la Ley Orgánica de Discapacidades.
4. El SAE es la dependencia a la que le corresponde certificar a los profesionales con especialización (diplomado, masterado, postgrado) en Accesibilidad Universal para realizar el proceso de emisión de informes técnicos de cumplimiento de Accesibilidad Universal.

ANÁLISIS Y OPINIÓN



PARTICIPACIÓN CIUDADANA LOCAL EN DEMOCRACIA

Abogado de los Juzgados y Tribunales del Ecuador conferido por la Universidad Nacional de Loja. Máster en Derecho con mención en Derecho Constitucional otorgado por la Universidad Andina Simón Bolívar - Sede Ecuador. Ha desempeñado varias funciones y ocupado distintos cargos en el ámbito de los gobiernos seccionales. Actualmente es Coordinador Nacional de Asesoría Jurídica del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador - CONAGOPARE.



Padil Jaramillo

El artículo 1 de la Constitución de la República, al configurar al Ecuador como un Estado de derechos, pretende colocar al ser humano en el centro de todo su accionar. En ese sentido, la garantía de los derechos adquiere una importancia fundamental, pues se convierte en el deber primordial del quehacer estatal. De ahí que se establezca en el artículo 11, numeral 9, un principio en cuanto a que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

Además, la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Soberanía que se materializa con el derecho a la participación ciudadana local.

La participación ciudadana se ejerce de forma individual y colectiva, su labor es protagonista para la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos, y el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. Se sustenta en los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad, conforme lo dicta el artículo 95, inciso segundo de la Constitución.

La participación ciudadana es un derecho que se ejerce a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. Es representativa ya que a través de los derechos de participación las y los ecuatorianos podemos elegir y ser elegidos, mandato que está presente en el artículo 61, numeral 1) de la Constitución. Además, a través de la Función Electoral, garantiza el cumplimiento del derecho político al sufragio. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDDH) señala que la democracia representativa constituye una forma indirecta de participar en el gobierno. El sufragio o el voto es la institución más importante de la democracia representativa.

Al depositarlo, se está eligiendo a las personas que conformarán el gobierno y, junto con ellas, se está decidiendo por un programa de gobierno que se cree es el que mejor responderá a los intereses nacionales. No gobernamos, pero si elegimos a nuestros gobernantes.

Es democracia directa porque el ciudadano puede ejercer con libertad su derecho a participar utilizando distintos mecanismos como la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y/o la revocatoria del mandato, según el artículo 5 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Para Juan Jacobo Rousseau, en su obra *El contrato social*, la democracia "jamás deberá enajenarse, y el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo: el poder se transmite, pero no la voluntad". De ahí que, la verdadera democracia sólo es posible bajo la forma directa. Esto último lo dijo Gwénaél Le Brazidec, en la Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.

Es democracia comunitaria, porque va de la mano con la aplicación de los derechos colectivos consagrados en el artículo 56 y siguientes de la Constitución, donde intervienen como actores principales las comunas, las comunidades, los pueblos y las nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano y los pueblos montubios. Todos constituyen una forma novedosa de democracia, la misma que sostiene la democracia intercultural. Para Ramiro Ávila Santamaría, dentro de su obra *El neoconstitucionalismo transformador*, la democracia comunitaria representa el reconocimiento y valoración de todos los individuos, minorías y comunidades políticas excluidas, mediante el predominio de las decisiones e ideales que identifican y mantienen unido a un grupo. Identifica además tres principios para satisfacer la necesidad: el principio de participación, el principio de interés, y el principio de independencia, estos principios se nutren por el ejercicio y la protección de derechos.

Finalmente, no quiero dejar de lado la democracia participativa, ya que tiene un profundo valor local, y la ampara la Constitución en su artículo 95, que señala:

"Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participan de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano..."

Esta democracia participativa representa el derecho pleno, desinteresado y legítimo del ciudadano a participar de forma activa en la toma de decisiones dentro de las instituciones públicas del Estado. La ciudadanía se vuelve un actor en el desarrollo de este derecho, ya que revaloriza el papel del ciudadano en los procesos de toma de decisiones, a la vez que le impone nuevas responsabilidades como miembro activo de la comunidad. A aquello se refirió la Corte Constitucional de Colombia en su Sentencia No. T-123/09, de 24 de febrero de 2009.

Este tipo de democracia es muy notoria en los 821 gobiernos parroquiales, a través de las asambleas, donde interviene la ciudadanía y la dirigencia comunitaria, juntamente con las autoridades para planificar su desarrollo, fortaleciendo la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social, en cumplimiento con el artículo 100, numeral 4) de la Constitución.

La participación ciudadana local recae en las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y constituye un principio, un derecho y una garantía constitucional. Esta triple dimensión denota un rol protagónico que ahora tiene la ciudadanía frente al poder estatal, en la planificación y en la toma de decisiones, al menos desde el punto de vista de la norma principal, lo que en la práctica se puede evidenciar dentro de la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, al momento de aprobar su presupuesto, previo informe del Consejo de Planificación Parroquial Rural (Art. 28 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas), mismo que está conformado por autoridades parroquiales y la ciudadanía; para conformar comisiones de trabajo con la ciudadanía que deben ser presididas por una autoridad parroquial

rural (Art. 327 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD) y en las asambleas parroquiales, las mismas que son de carácter ampliadas, con toda la ciudadanía local, o focalizadas a nivel de representantes de comunidades, recintos y/o barrios, donde intervienen autoridades parroquiales y ciudadanos, dando a conocer sus necesidades y planificando su desarrollo.

Toda la actividad de los gobiernos parroquiales rurales con la ciudadanía es recogida, canalizada y aprobada por la junta parroquial, órgano legislativo del gobierno parroquial con facultad resolutoria y reglamentaria. Por tanto, se vuelve legítima y democrática la participación ciudadana en territorio.

¿Se cumple el ejercicio de la participación ciudadana en las parroquias rurales?

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales (en adelante GADPR), son creados con la expedición de la Constitución de la República de 2008, como entidades de derecho público, con personería jurídica, autonomía política, administrativa y financiera, pertenecen al régimen autónomo descentralizado, y tienen a su cargo competencias exclusivas y un presupuesto anual otorgado por el Estado central a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

Los gobiernos parroquiales poseen una estructura administrativa básica (Art. 338 del COOTAD), compuesta por cinco dignidades de elección popular, todos vocales, mismo que en sesión de junta parroquial y mediante acto administrativo posesionan y otorgan las dignidades de presidente/a, vicepresidente/a, y tres vocalías, que podría ser mayor dependiendo del número de habitantes en la parroquia rural.

Los GADPR, con su estructura básica, tienen la obligación de implementar un sistema de participación ciudadana que es regulado por acto normativo (Art. 304 del COOTAD) para elaborar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT), y formular las políticas públicas locales. Así, la participación ciudadana en este nivel de gobierno está llamada a cumplir un papel de gran relevancia, entre otros asuntos, en la definición de las políticas públicas locales, para orientar el efectivo ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución de la República y conseguir una

sociedad más organizada, con una cultura de respeto al cumplimiento del marco jurídico vigente, y en observancia de los principios de democracia y de solidaridad.

Pero también existe la percepción generalizada de que no se produce un aporte significativo de la ciudadanía en la toma de decisiones dentro de los gobiernos parroquiales rurales, coadyuvante a la planificación del desarrollo local y de la formulación de políticas públicas locales. La actividad institucional de los gobiernos parroquiales se creería que es marginal, al manejarse una concepción equivocada de ellos, en tanto que parroquias rurales disponen de una asignación presupuestaria exigua y de una estructura orgánica funcional mínima, situación exacerbada si se añade la escasa formación política y académica de sus autoridades. No obstante, como parte del andamiaje institucional estatal en el orden subnacional, siendo el más pequeño de los llamados gobiernos autónomos descentralizados, deben cumplir con toda la exigencia normativa que demanda el marco jurídico ecuatoriano, tanto más, si se trata de asegurar la participación ciudadana local, pues es en territorio donde debe gestarse la intervención de la sociedad organizada. De ahí la importancia de la participación ciudadana en las parroquias rurales, ya que con la planificación a través de las asambleas parroquiales, consideradas como la instancia máxima de decisión y deliberación para la toma de decisiones en territorio, nace y se fortifica el desarrollo rural.

Al evaluar la participación ciudadana, con base en la pequeña muestra que recaba información tanto de las autoridades parroquiales, de la ciudadanía, así como de la documentación institucional generada, se puede confirmar el ánimo que tienen las autoridades de fortalecer los mecanismos de participación. Esto se constata al observar la promoción de la participación ciudadana planificada con las comunidades, y liderada por las autoridades del gobierno parroquial. Las evidencias encontradas exponen resultados alentadores, los que, sin embargo, no dejan de plantear grandes desafíos tanto al poder político como a la sociedad organizada para reforzar los mecanismos de participación con los que la ciudadanía se sienta más identificada para promover objetivos de interés general.

Los resultados de esta pequeña muestra no constituyen un denominador común frente a la amplia mayoría de los 821 gobiernos parroquiales rurales del Ecuador, pero sí debería despertar el interés no solo de los gobiernos parroquiales, sino de las entidades de control, las entidades asociativas como el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE), y la academia.

Hallazgo

En las parroquias Pimocha (Los Ríos), Tres de Noviembre (Orellana), y Gonzalo Pizarro (Sucumbíos) se constató, a través de una pequeña muestra, que existe una activa participación de los representantes de las comunidades y/o recintos, de los representantes de las organizaciones sociales, y de la ciudadanía en general, en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos de sus respectivos gobiernos parroquiales, quienes a su vez trabajan en la formulación de políticas públicas de incidencia local, así como en la elaboración y socialización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) que son canalizados principalmente mediante las asambleas parroquiales y los consejos de planificación parroquial.

CRÉDITOS

PRESIDENTE

Pablo Jurado Moreno

DIRECTORA EJECUTIVA

Isabel Proaño Cornejo

COMITÉ EDITORIAL

*Ángel Armijos Tello
Lizbeth Pérez Olalla
Jaime Salazar Tamayo*

REDACCIÓN

*Jaime Salazar Tamayo
Andrés Zambrano Espinoza
Paúl Jaramillo Jaramillo
Diego Gordillo Narváez*

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Jhonatan Suárez Morillo

EDICIÓN GENERAL

*Lizbeth Pérez Olalla
Verónica Ayala Tuñiño*

Síguenos en redes Sociales:

 @congopecuador  Congope  CongopeEcuador

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

Telef: 02 380 1750

www.congope.gob.ec



**Consortio de Gobiernos
Autónomos Provinciales
del Ecuador**

*Comentarios y sugerencias
jsalazar@congope.gob.ec*

