

REVISTA JURÍDICA

Marzo 2023

CONGOPE

Edición 010



Consortio de Gobiernos
Autónomos Provinciales
del Ecuador

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

- 3** Presentación décima edición

ACTUALIDAD JURÍDICA

Normativa recientemente promulgada

- 5** Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- 7** Ley Orgánica para impulsar la Economía Violeta.
- 8** Ley Reformatoria de la Ley que establece rentas en favor de las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua, por venta de energía eléctrica (Decreto Ley No. 47).

Sentencias de la Corte Constitucional

- 10** Acción extraordinaria de protección por vulneración al debido proceso en juicios de repetición de servidores públicos.
- 11** Autoridad judicial encargada de la ejecución de la reparación económica ordenada a una institución pública.

Consultas absueltas por la Procuraduría General del Estado

- 13** Entidad encargada de cumplir con el depósito de la asignación del 4% del precio de venta por cada barril de petróleo que se extraiga de la CTEA.
- 15** Autonomía de la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (SCTEA).
- 16** Ejecución de proyectos no incluidos en el presupuesto inicial en el último semestre del periodo de las autoridades de los GAD sin la generación de deuda flotante.

ANÁLISIS Y OPINIÓN

- 18** Violencia de género en las parroquias rurales.

PRESENTACIÓN A LA DÉCIMA EDICIÓN

(RE) PLANTEAMIENTO DE PROBLEMÁTICAS EN TORNO A LA GESTIÓN Y AL EJERCICIO DE LOS DERECHOS EN EL RÉGIMEN DESCENTRALIZADO

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. 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

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), presenta la décima edición de su revista jurídica, misma que busca poner al alcance de sus lectores, las novedades jurídicas más relevantes relativas a la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

Entre lo más importante tenemos: recientes normas jurídicas promulgadas, sentencias de la Corte Constitucional, y consultas absueltas por la Procuraduría General del Estado.

En esta edición presentamos dos cuerpos legales completamente nuevos que fueron publicados recientemente en el Registro Oficial: la nueva Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Orgánica para impulsar la Economía Violeta. Estos cuerpos normativos buscan regular y materializar el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública, transparencia y participación, así como la transversalización del enfoque de género y multiculturalidad a través de la generación de incentivos y políticas públicas que promuevan la potencialización de las mujeres en su diversidad.

En materia de género precisamente se basa el artículo de opinión de esta edición, una interesante exposición y planteamiento sobre la problemática de la violencia de género en las parroquias rurales, desde una visión de quienes trabajan día a día brindando apoyo, asesoría y asistencia técnica al nivel de gobierno parroquial rural. Es importante el planteamiento de estas problemáticas que ciertamente son estructurales y que se deben atender de manera coordinada, integral y transversalizada por diversos actores y niveles de gobierno.

La gestión administrativa y financiera de los GAD en el ámbito del cierre de gestión de estos niveles de gobierno es una preocupación frecuente en los últimos meses del período de gobierno, lo cual se ve reflejado en las recientes consultas absueltas por la Procuraduría General del Estado. En tal virtud, el CONGOPE trabaja constantemente en el apoyo y asistencia a los gobiernos provinciales, incluso en la prestación, impulso y seguimiento de consultas que permitan a los gobiernos provinciales contar con una adecuada seguridad jurídica en el ámbito de su gestión.

Esperamos que esta edición sea de su agrado e interés. Estamos comprometidos con la divulgación y actualización de información relevante para todos nuestros lectores e invitamos a todos a ser parte de este proyecto.

ACTUALIDAD JURÍDICA



GLOSARIO DE TÉRMINOS

AEP: Acción Extraordinaria de Protección

ARCERNNR: Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables.

CC: Corte Constitucional del Ecuador

Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

COA: Código Orgánico Administrativo

COFJ: Código Orgánico de la Función Judicial

COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

COPLAFIP: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

CPC: Código de Procedimiento Civil

CRE: Constitución de la República del Ecuador

CTEA: Circunscripción Territorial Especial Amazónica

ERJAFE: Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva

FDSA: Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico

GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado

GADM: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal

GADP: Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial

GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

LH: Ley de Hidrocarburos

LOGJCC: Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

LOPCTEA: Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

MEM: Ministerio de Energía y Minas

PGE: Procuraduría General del Estado

PND: Plan Nacional de Desarrollo

POA: Planificación Operativa Anual

RALH: Reglamento de Aplicación de la Ley de Hidrocarburos

RLOPCTEA: Reglamento a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica

ROH: Reglamento de Operaciones Hidrocarburíferas

SCTEA: Secretaría de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica

TDCA: Tribunal de lo Contencioso Administrativo o Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo

NORMATIVA RECIENTEMENTE PROMULGADA

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 245 de 7 de febrero de 2023, se promulgó la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, una norma que tiene especial relevancia para la administración pública.

Dentro de la exposición de motivos, se encuentra como fundamento de este cuerpo normativo algunas disposiciones y principios de la Constitución de la República, entre ellos, el derecho que poseen los ciudadanos para acceder libremente a la información que generan las instituciones tanto públicas como privadas; el derecho a fiscalizar los actos del poder público entre otros.

La norma expuesta está integrada por VII capítulos. El primero trata sobre las generalidades, determinando su objeto, que es garantizar y regular el derecho del acceso a la información; su finalidad es proteger, respetar, promover y garantizar que la información sea accesible, oportuna, completa y fidedigna para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Posteriormente trae consigo varias definiciones, para terminar con los principios y enfoques.

El segundo capítulo trata sobre los derechos, garantías y sujetos obligados. El derecho del acceso a la información pública comprende buscar, acceder, solicitar, investigar, difundir, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar, y redistribuir la información. Posteriormente, hace mención a los sujetos obligados, siendo estos los organismos que forman parte del sector público y las empresas públicas, las personas jurídicas que manejen fondos públicos, las personas jurídicas de derecho privado que sean delegatarios o concesionarios del Estado, los organismos no gubernamentales (ONG), las entidades asociativas de los gobiernos autónomos descentralizados, entre otros. Se establece la obligación de la presentación de informes sobre el cumplimiento del derecho del acceso a la información pública, por parte de los sujetos obligados por la Ley.

El tercer capítulo regula al órgano rector, siendo este la Defensoría del Pueblo, quien tiene varias atribuciones para el cumplimiento efectivo del derecho de acceso a la información pública.

En el capítulo cuarto se establece el régimen de excepción que se configura cuando los sujetos obligados tengan información declarada como reservada o confidencial. En el artículo 15 se establece qué tipo de información es la reservada, como por ejemplo, planes y órdenes de defensa nacional, militar, movilización de operaciones especiales, informes en el ámbito de la inteligencia y contrainteligencia, entre otras.

En el capítulo quinto se establece lo concerniente a la transparencia activa, mencionando que los sujetos obligados deben informar mensualmente: la estructura orgánica, base legal que la rige, regulaciones y procedimientos internos aplicables, metas u objetivos, el directorio completo de las entidades.

las remuneraciones mensuales, servidores que gocen de licencias de comisiones de servicios, presupuesto anual, resultados de los informes definitivos de auditorías internas y gubernamentales, información respecto a los procesos contractuales y pre contractuales, de adjudicación, entre otros elementos.

Se regula también a las denominadas obligaciones específicas, dirigidas a instituciones específicas, como el Ministerio de Finanzas, Ministerio de Energía y Minas, Función Judicial y Corte Constitucional, Función de Transparencia y Control Social, Gobiernos Autónomos Descentralizados, que deben publicar las resoluciones que adopten en sus sesiones, así también los planes de desarrollo local.

En el capítulo VI se regula a la transparencia pasiva, que es la que se ejerce a través de la acción directa hacia los sujetos obligados. Se incorpora, por ejemplo, los requisitos, el plazo y mecanismos para proceder con la obtención de la información.

Por último, en el capítulo VII, se prescriben normas relativas al control, el procedimiento de queja y sanciones administrativas. Se regula la responsabilidad sobre el tratamiento de la información pública, respecto a la denegación, alteración, ocultamiento o pérdida, en la que serán responsables, civil, administrativa y penalmente.

La inobservancia de esta norma acarrea sanciones administrativas, tanto en el incumplimiento activo como pasivo, de conformidad con la Ley Orgánica de Servicio Público.

[Descargar](#)

Ley Orgánica para impulsar la Economía Violeta.

En el Suplemento de Registro Oficial No. 234 se publicó la Ley Orgánica para impulsar la Economía Violeta.

En sus consideraciones se puede apreciar preceptos constitucionales como el principio de igualdad y el de progresividad en los tributos, también hace referencia a los grupos prioritarios entre los que se encuentran las mujeres embarazadas, y los convenios y tratados internacionales de protección a los derechos de las mujeres,

La norma se compone de tres capítulos. El primero hace mención a las disposiciones fundamentales, que contiene el objeto, el ámbito de aplicación, la finalidad, los principios rectores, las obligaciones del Estado y los incentivos.

El objeto de la norma es fortalecer, promover, garantizar y ejecutar la transversalización del enfoque de género y multiculturalidad a través de la generación de incentivos y políticas públicas que promuevan a la potencialización de las mujeres en su diversidad.

El ámbito de aplicación se extiende a toda persona natural y jurídica que se encuentre o actúe en el territorio nacional. La norma tiene como finalidad reducir las barreras institucionales como las brechas salariales, los permisos de maternidad y lactancia discriminatorias, la institucionalización de los roles de género, entre otras.

En la regulación de los deberes del Estado, entre los que se encuentran los gobiernos autónomos descentralizados, constan promover, proteger, garantizar y respetar los derechos humanos de las mujeres en toda su diversidad. Además se establecen varias normas concretas que buscan la prevención del acoso sexual y el acoso por razones de sexo en el trabajo, también se establecen incentivos para las mujeres de sectores productivos, mujeres adolescentes, entre otras.

Se regula de forma directa la garantía de igualdad de oportunidades en el campo laboral para las mujeres, en este caso se establece que será el Estado quien debe velar para que en los sectores público y privado se implementen medidas adecuadas para eliminar las barreras para la inserción laboral.

Este cuerpo legal también incorpora disposiciones reformativas a cuerpos normativos como la Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI), para las deducciones que corresponden a las remuneraciones y beneficios sociales sobre los aportes a la seguridad social, reformas al Código del Trabajo, donde se incorporan disposiciones que buscan materializar de mejor forma esta ley, como las del régimen de licencias por maternidad.

Descargar

Ley Reformatoria de la Ley que establece rentas en favor de las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua, por venta de energía eléctrica (Decreto Ley No. 47).

En el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 250 de 14 de febrero se publicó la Ley Reformatoria a la Ley que establece rentas en favor de las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua, por venta de energía eléctrica (Decreto Ley No. 47).

En la exposición de motivos se hace referencia a los derechos de la naturaleza, a la autonomía de los GAD, así como el derecho que tienen los territorios de los GAD donde se explotan o industrializan recursos naturales no renovables, de participar de las rentas que recibe el Estado por esa actividad.

A partir del año 1990 en el presupuesto general del Estado, se establecen rentas en favor de las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago, y Tungurahua; con esta reforma se establecen asignaciones equivalentes al 5% de la facturación que se haga por venta de energía eléctrica que efectúe la Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC-EP), de las centrales hidroeléctricas de Paute, Pucará, y Agoyán. Se reforma la asignación para los GAD, que sería 60% para los GAD municipales y 40% para los parroquiales. Además, la renta que percibirá la provincia de Tungurahua se determina en un 40%.

Finalmente, se establece que CELEC-EP deberá remitir mensualmente al Ministerio de Finanzas, la base de cálculo con el que se fijará el monto de las asignaciones que deben percibir los GAD.

[Descargar](#)



SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Acción extraordinaria de protección por vulneración al debido proceso en juicios de repetición de servidores públicos.

Sentencia No. 71-17-EP/22

Fecha: 28 de noviembre de 2022

Dentro de la AEP interpuesta por el Ministerio de Defensa Nacional contra una sentencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, la CC analizó los argumentos presentados por la Corte Nacional de Justicia, después de una acción de repetición planteada en contra de un grupo de Comandantes Generales del Ejército, presuntos responsables de violar el derecho a la protección judicial. En el año 2011, la Corte IDH estableció esta violación por parte del Estado ecuatoriano en el caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador, según los números 1 y 2 del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El Tribunal Distrital de Primera Instancia, TDCA, emitió una sentencia el 3 de marzo de 2016 en la que rechazó la demanda debido a la falta de pruebas que demostraran la existencia de una investigación administrativa previa que permitiera establecer responsabilidades de los funcionarios, dolo o culpa grave, que haya ocasionado las violaciones al derecho mencionado, resueltas por la Corte IDH y debiera repetirse la reparación económica pagada por el Estado. El Ministerio de Defensa apeló esta decisión, pero la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional también la rechazó. Ante esto, las autoridades presentaron una AEP en la que la CC estableció algunas precisiones sobre la acción de repetición, incluyendo su finalidad, requisitos y quiénes están legitimados para presentarla.

La CC manifestó que la finalidad de la acción de repetición es recuperar el dinero pagado por el Estado a las víctimas que han sufrido vulneraciones a sus derechos, proteger el patrimonio público y prevenir conductas antijurídicas atribuibles al Estado. Determinó que los requisitos son:

- i) que el Estado haya sido condenado a reparar en un proceso de garantías jurisdiccionales o resolución de un organismo internacional de protección de derechos;
- ii) que el Estado haya pagado la totalidad de la reparación a favor de la víctima;
- iii) que la reparación integral se haya producido como consecuencia de la conducta dolosa o culposa del funcionario o ex funcionario público debidamente comprobada.

En los casos en que la máxima autoridad sea quien presente la demanda de acción de repetición, deberá determinar previamente la identidad de los presuntamente responsables a través de una investigación de máximo 20 días. Si no identifica la identidad de los presuntos responsables, la Procuraduría General del Estado deberá presentar la demanda de repetición en contra de la máxima autoridad de la entidad, expresó la CC.

Finalmente señaló que la decisión impugnada tiene contradicciones, ya que equipara el proceso de acción de repetición iniciado por la máxima autoridad de la entidad pública al proceso de acción de repetición iniciado por cualquier persona, constituyéndose en una decisión carente de coherencia entre las premisas fácticas, las disposiciones aplicadas al caso concreto y las conclusiones. Por lo tanto, la CC aceptó la acción extraordinaria de protección, declaró además que la sentencia vulneró el derecho al debido proceso y dejó sin efecto dicha decisión de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, y dispuso que se sortee una nueva sala para resolver la causa.

Link de la Sentencia

bit.ly/3KeQQfo

Autoridad judicial encargada de la ejecución de la reparación económica ordenada a una institución pública

Sentencia No. 8-22-IS/22

Fecha: 21 de diciembre de 2022

En la acción de incumplimiento presentada por el TDCA de Guayaquil, la CC se distancia explícitamente de las reglas jurisprudenciales que establecían que una vez emitido un auto resolutorio en el proceso de ejecución de reparación económica, el TDCA debía emplear los medios adecuados para su ejecución y notificar al juez de instancia o a la CC según corresponda, conforme con el artículo 21 de la LOGJCC. En su análisis de esta acción, la CC argumentó que las reglas jurisprudenciales emitidas en el pasado, específicamente en la sentencia No. 011-16-SIS-CC, dividían el proceso de ejecución y generaban procesos paralelos en manos de distintos jueces, lo que va en contra de los principios de eficacia, eficiencia y coordinación establecidos en la CRE.

En ese sentido, señaló que es necesario respetar las normas claras y expresas respecto de la ejecución de las garantías jurisdiccionales, considerando que es el juez de primera instancia quien tiene las facultades necesarias para la ejecución de lo dispuesto en la sentencia, evaluar el impacto de las medidas de reparación y, de ser necesario, modificarlas para lograr su cumplimiento.

Manifestó que, aunque este precedente pretendía llevar a cabo una cuantificación del monto por concepto de reparación económica en contra del Estado de manera técnica, no cabía modificar las reglas establecidas en la LOGJCC y el COFJ, y que el artículo 21 de la LOGJCC le permite al juez de primera instancia ejecutar lo dispuesto en la sentencia, siendo la parte económica solo una de las medidas de reparación.

Además, esta sentencia busca evitar la duplicidad de funciones en la función judicial para exigir el cumplimiento de una misma sentencia, obligando a las partes a comparecer a distintas autoridades judiciales, lo que consideró contrario a los principios de eficacia, eficiencia y de coordinación

previstos en la Constitución. Declaró que constituye una carga innecesaria de los TDCA, incluso fuera de su capacidad real, más aún si se tiene abiertos procesos de ejecución de manera paralela, provocando de esta manera efectos negativos para los usuarios del sistema de justicia constitucional y beneficiarios de una reparación integral dispuesta en sentencia.

Por esta razón, la CC concluyó que no le corresponde a los TDCA activar los medios jurídicos para ejecutar la medida de reparación económica y dispuso que partir de esta sentencia, el cumplimiento de las medidas de reparación económica dispuestas en una sentencia de garantías jurisdiccionales corresponden al mismo juez executor, de conformidad con los artículos 163 de la LOGJCC y 142 del COFJ y, por tanto, una vez que el TDCA competente determine el monto económico a pagarse remitirá el expediente a la Unidad Judicial para que sea esta quien adopte todas las medidas a su alcance, y que lo resuelto en los procesos de garantías jurisdiccionales se cumpla en su integralidad. Esto no significa que la ejecución de la sentencia deba esperar a la cuantificación del TDCA, pues su cumplimiento, como ya ha determinado esta Corte, debe ser inmediato y deberán ejecutarse las demás medidas y respetarse los plazos establecidos en la sentencia.

Por lo tanto, la CC verificó que no se han cumplido los requisitos previstos en la ley para el ejercicio de la acción de incumplimiento y el TDCA no es el juez competente para hacer cumplir lo dispuesto en la sentencia de 18 de mayo de 2020 y el auto resolutorio de 21 de junio de 2021; por ende, tampoco es competente para poner en conocimiento de la CC el presunto incumplimiento del auto resolutorio dictado, y finalmente decidió rechazar la acción de incumplimiento y dispuso difundir la sentencia a todos los jueces y juezas competentes para conocer garantías jurisdiccionales y los TDCA, y en el caso concreto, remitir el expediente a la primera instancia para que determine si la sentencia se encuentra cumplida integralmente.

Link de la Sentencia

bit.ly/3m2hQGG

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



Entidad encargada de cumplir con el depósito de la asignación del 4% del precio de venta por cada barril de petróleo que se extraiga de la CTEA

Consulta absuelta mediante oficio No. 00722 de 18 de enero de 2023.

El 18 de noviembre y 8 de diciembre de 2022 el MEM formuló a la PGE las siguientes consultas:

I. ¿Quién es el sujeto obligado a cumplir con el depósito de la asignación equivalente al 47% (no puede ser inferior a 2 dólares) del precio de venta por cada barril de petróleo que se extraiga en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, en relación con los contratos de prestación de servicios administrados por el Ministerio de Energía y Minas y suscritos antes de la vigencia de la LOPICTEA, considerando que estas empresas se dedican a la explotación petrolera en la Amazonía ecuatoriana y no tienen a su cargo la comercialización, ni perciben los recursos por los barriles de petróleo extraídos y comercializados externamente a que se refiere la Ley para el cálculo de la asignación?

II. Al no contar con los ingresos correspondientes a la comercialización del petróleo extraído y comercializado por parte de las empresas que mantienen contratos de prestación de servicios administrados por el Ministerio de Energía y Minas y suscritos antes de la vigencia de la LOPICTEA dedicadas a la explotación petrolera en la Amazonía ecuatoriana, y tomando en cuenta el cálculo establecido en el artículo 60 de la LOPICTEA, agradeceré se indique si el Reglamento General a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica establece un procedimiento que permita ejecutar dicho pago.

La aplicación de las normas que regulan las asignaciones y procedimientos para el funcionamiento del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico (FDSA), ha generado dudas debido a los diferentes criterios entre el Ministerio de Energía y Minas (MEM) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El MEM sostiene que la asignación adicional prevista en el artículo 60 de la LOPICTEA no puede ser descontada a los contratistas y debe ser cubierta por el Presupuesto General del Estado, y sus procedimientos debe estar a cargo del presidente, mientras que el MEF señala que esta asignación debe provenir de estas empresas que realizan actividades de explotación petrolera en la Amazonía ecuatoriana y corresponde al MEM solicitar al MEF dicha asignación.

Para analizar esta situación, la PGE consideró varios aspectos como los pronunciamientos previos, los contratos de prestación de servicios, la política hidrocarburífera y la competencia de regulación del FDSA.

Con respecto de los pronunciamientos previos, se tomó en cuenta el oficio No. 16727 de 29 de noviembre de 2021 en el cual la PGE señaló premisas normativas para la asignación que financia el FDSA, tales como:

- I) que la explotación se realice en la CTEA,
- II) que la comercialización de cada barril de petróleo producido en la CTEA se realice dentro del país o fuera de él; y,
- III) corresponde a la CTEA la asignación del 4% del valor del precio de venta de cada barril, que no puede ser inferior a USD 2,00.”

Además, agregó que, para las definiciones de los términos técnicos, operativos y económicos, utilizados en el ROH, indicados en el Anexo A, que no consten en el mismo, deberá revisar la normativa específica y los contratos de hidrocarburos en cuanto fuere aplicable. Así mismo, recordó la conclusión de que, al no estar prevista la comercialización del crudo en el mercado interno, este valor no es aplicable para el cálculo de la asignación, por lo que se debe calcular únicamente respecto del valor de venta de los barriles comercializados en el mercado externo. Sin embargo, precisó que a la misma fecha de este pronunciamiento se reformó la LH y con posterioridad se expidió el Reglamento de Aplicación de la Ley de Hidrocarburos (RALH).

En cuanto a los contratos de prestación de servicios, la PGE resaltó la reserva del Estado central sobre la competencia relativa a los sectores estratégicos, las empresas públicas de hidrocarburos y su facultad de delegar la naturaleza jurídica de los contratos de prestación de servicios y el riesgo económico que asume la empresa prestadora, considerando el financiamiento y las tarifas recibidas de manera fija, obtenidos como resultado de la diferencia entre el ingreso bruto del contrato y los costos de comercialización que incurre el Estado debido a su título de propiedad del área de producción.

Sobre la política hidrocarburífera y las competencias regulatorias, la PGE analizó los artículos 151 y 154.1 de la CRE que establece las responsabilidades de los ministros de Estado en representación del presidente de la República. Así mismo, se refirió a las competencias del ministro sectorial en materia hidrocarburífera como una actividad altamente especializada cuya regulación corresponde a la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCERNNR), organismo técnico administrativo adscrito al MEM encargado de regular, controlar y fiscalizar las actividades técnicas y operacionales en las diferentes fases de la industria hidrocarburífera. Además, la PGE mencionó las atribuciones establecidas en el artículo 11 de la LH y concluyó que corresponde al ministro sectorial formular la política de hidrocarburos, aprobada por el presidente de la República, y a la ARCERNNR, emitir normativa secundaria en lo concerniente a la prospección, exploración, explotación, refinación, industrialización, almacenamiento, transporte y comercialización de hidrocarburos y de sus derivados.

En lo referente a la regulación del FDSA, la PGE concluyó que se requiere una regulación de los procedimientos de cálculo y utilización del FDSA a través de normativa secundaria, y que cualquier proyecto de instrumento legal o administrativo que tenga impacto en los recursos públicos, debe contar con un dictamen del MEF. Para esto, se deberán coordinar acciones con las entidades correspondientes; en ese sentido, la PGE determinó que el Estado ecuatoriano es el encargado de financiar el fondo y que en los contratos de prestación de servicios para la exploración y explotación no se cumple la premisa del artículo 60 de la LOPICTEA, que establece que los barriles de petróleo extraídos y comercializados en los mercados internos y externos son los que deben financiar la asignación legal del FDSA.

En cuanto a la segunda consulta, la PGE concluyó que la ARCERNNR es la entidad reguladora de las diversas actividades de la industria petrolera y, por tanto, la encargada del desarrollo de la normativa secundaria en materia de hidrocarburos, para el cálculo, distribución y transferencia del FDSA. Además, deberá contar con el dictamen previo, obligatorio y vinculante del MEF, según lo establecido en el numeral 15 del artículo 74 del COPLAFIP.

[Descargar](#)

Autonomía de la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (SCTEA)

Consulta absuelta mediante oficio No. 00249 de 05 de diciembre de 2022.

El 06 de octubre de 2022, la SCTEA formuló a la PGE las siguientes consultas:

- I. **¿La SCTEA forma parte o no de la función ejecutiva?**
- II. **¿La SCTEA tiene autonomía propia para el manejo del Fondo Común?**

Para abordar las consultas planteadas, la PGE examinó varios temas, incluyendo la integración del sector público y la función ejecutiva, la naturaleza jurídica de la SCTEA, la creación del Fondo Común y su planificación y administración en consonancia con el PND.

En relación con la integración del sector público y la función ejecutiva, la PGE revisó las normas que rigen la conformación de las entidades que integran estos sectores, entre ellas, el artículo 45 del COA y el ERJAFE, que definen a las entidades creadas por la administración pública central que integran la función ejecutiva.

La PGE concluyó que la función ejecutiva puede contar con varios tipos de entidades, entre ellas las secretarías técnicas, pero estas deben estar expresamente adscritas a la Presidencia, Vicepresidencia, un ministerio o secretaría nacional.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la SCTEA, la PGE citó los artículos que regulan su creación y las responsabilidades del Consejo de Planificación y Desarrollo de la CTEA. Con base en esto, se concluyó que la CTEA es un régimen especial regido por la LOPICTEA, que también creó el Fondo Común y regula su financiamiento y destino de sus recursos.

En lo concerniente a la administración del Fondo Común y la planificación nacional, la PGE señaló la importancia de la colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno y las competencias exclusivas establecidas en la Constitución, que deben guiar la planificación y asignación de recursos. Además, concluyó que la planificación es obligatoria en el ámbito de las competencias de los distintos niveles de gobierno, y que la SCTEA es una entidad de derecho público con autonomía técnica, administrativa y financiera que no forma parte de la Función Ejecutiva y que tiene la competencia de administrar el Fondo Común, previa coordinación interinstitucional, para incluir y priorizar los proyectos puestos en el Plan Integral para la Amazonía que estén acordes con el Plan Nacional de Desarrollo.

[Descargar](#)

Ejecución de proyectos no incluidos en el presupuesto inicial en el último semestre del periodo de las autoridades de los GAD sin la generación de deuda flotante

Consulta absuelta mediante oficio No. 00644 de enero de 2023 recibido por la PGE el 17 de noviembre de 2022.

El 8 de noviembre de 2022 el GADMP suscribió el oficio con la siguiente consulta:

I. Considerando que el plan operativo anual y presupuesto del GADM de Portoviejo aprobado para el año 2022 contempla proyectos que han sido incorporados mediante reformas por suplemento de créditos y traspasos dentro del ejercicio fiscal vigente, y la planificación de la ejecución de estos se enmarca en el último trimestre del 2022. Estos proyectos no constaban en el presupuesto inicial aprobado a finales de 2021. Se debe procurar que estos proyectos no impliquen la generación de deuda flotante, conforme lo establece el artículo 213 del COOTAD ¿Es posible que se ejecuten estos proyectos dentro del último semestre del periodo para el cual fueron elegidas las autoridades de los GAD, considerando que no se incluyen en el presupuesto inicial 2022 aprobado el 22 de octubre de 2021 por la Asamblea Ciudadana Cantonal? Se debe asegurar que la certificación, contratación y compromiso presupuestario correspondiente se realice y que estos proyectos no generen deuda flotante para la institución, según lo establecido en el Art. 213 del COOTAD.

La PGE realizó un análisis de los puntos clave que facilitan el estudio de la materia de consulta en cuanto a la ejecución presupuestaria de los GAD en los años donde rige el presupuesto prorrogado. En primer lugar se analizó la sujeción de los GAD a los planes y reglas fiscales, la autonomía financiera y los presupuestos durante el año de elección de las autoridades.

En su análisis, la PGE citó diversos artículos, como el 293 de la CRE, el 4, 5.1 y 106 del COPLAFIP, y el 215 del COOTAD. Con base en estos, concluyó que los presupuestos de los GAD están sujetos a la planificación local, PND y a las reglas fiscales y de endeudamiento público. Además, los plazos de aprobación del presupuesto de los GAD en el año en que se posesional sus nuevas dignidades son los mismos que establecen la CRE y el COPLAFIP para el Presupuesto General del Estado.

En cuanto a la autonomía financiera, la PGE señaló que esta comprende la capacidad de los GAD de generar y administrar sus propios recursos, y la prohibición de funcionarios y personas ajenas a los GAD de impedir o retrasar la ejecución de obras, planes o programas de competencia. Asimismo, resaltó que los presupuestos de los GAD están sujetos a fases que incluyen su formulación, aprobación, sanción, ejecución, clausura y liquidación, pero que las normas prevén la posibilidad de efectuar reformas condicionadas al cumplimiento de requisitos específicos, entre estos, la aprobación del órgano legislativo de los GAD.

Respecto de la elección de autoridades municipales y la prórroga de los presupuestos de los GAD, se concluyó que en el año de posesión de las autoridades de los GAD rige, por excepción, el presupuesto del año anterior. En el último semestre del periodo en que se ejercen sus funciones, las dignidades de los GAD están prohibidos asumir compromisos presupuestarios que no consten en el POA aprobado por las instancias de participación ciudadana y el respectivo órgano legislativo, salvo los dispuestos por la ley.

La PGE emitió su pronunciamiento final en el sentido que si el POA y el presupuesto del GAD aprobados para el año inmediatamente anterior a aquel en que concluyen sus periodos las dignidades de esos gobiernos contemplan proyectos incorporados mediante reforma presupuestaria, corresponde ejecutarlos en el último semestre del periodo para el cual fueron elegidas las respectivas autoridades.

ANÁLISIS Y OPINIÓN



VIOLENCIA DE GÉNERO EN LAS PARROQUIAS RURALES

Abogada por la Universidad Central del Ecuador, asesora legislativa, he ejercido varios cargos en la función ejecutiva y actualmente soy Directora de Asesoría Jurídica del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador CONAGOPARE



Gabriela Astudillo Montufar

La violencia de género es un problema que debería preocupar a las cinco funciones del Estado y a los tres niveles de gobierno (provincial-prefecturas, cantonal-alcaldías y parroquial-juntas parroquiales). A pesar de existir legislación actualizada el flagelo persiste. Ecuador es uno de los países que cuenta con una Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, que fue inscrita en el registro oficial el 31 de enero de 2018. Este cuerpo legal tipifica las sanciones por el cometimiento de varios tipos de violencia en contra de la mujer, además establece el rol, la responsabilidad del Estado y la creación de un sistema para prevenir y erradicar este fenómeno que afecta a toda la sociedad y finalmente, también establece la reparación como un mecanismo de insertar a las víctimas en el tejido social.

Como resultado de las luchas sociales de grupos feministas y organizaciones de la sociedad civil, lograron el 28 de enero de 2014, incorporar en el Código Orgánico Integral Penal la figura del femicidio (delito penal), art. 141, que establece una sanción por el cometimiento de este delito de 22 a 26 años de privación de libertad. Esto significa un gran avance en legislación y que en su momento se pensó que evitaría más muertes de mujeres por su condición de mujer.

A pesar de estos esfuerzos las cifras no son muy alentadoras. En el 2021 se registraron 197 casos de femicidios. En el 2022 la cifra se elevó a 332, en este año las provincias con más casos fueron: Guayas, Manabí y Esmeraldas. Desde el 2014 hasta el 2022 se han registrado 1378 casos. Cifras obtenidas de investigaciones realizadas por ALDEA (Asociación Latinoamericana para el Desarrollo Alternativo), información que dio a conocer a inicios de 2023. Esto evidencia que ya no se trata de falta de legislación, por el contrario, se genera un cuello de botella que sería la falta de implementación y ejecución de la política pública por parte del ministerio rector.

La situación se agudiza y para entender esto es necesario analizar e identificar donde está la

punta del ovillo que desencadena los altos índices de violencia contra la mujer. En este análisis presentamos una hipótesis de lo que podría justificar este incremento y que debe ser considerado para que se evalúe la política pública, el rol que tienen las cinco funciones de Estado, los Gobiernos Autónomos Descentralizados en sus tres niveles de gobierno, los medios de comunicación y verificar si existe un sistema de protección de derechos que garantice el ejercicio de los mismos por parte de las mujeres víctimas de violencia.

Al no existir la institucionalidad se estarían realizando acciones aisladas que no resuelven el problema de raíz, y esto imposibilita evaluar la aplicación de la ley y validar si lo escrito en el cuerpo legal está acorde a la realidad ecuatoriana. Si bien es cierto, existe un naciente Ministerio de la Mujer que al momento aún dista de gran medida de cumplir con su objetivo de creación, poco o nada se conoce sobre lo que hace, ¿qué programas, proyectos y planes tiene? Hasta la fecha no se han logrado acciones determinantes para combatir y enfrentar el alto índice de tipos de violencia de la cual son objeto las mujeres.

En nuestro país existen dos poblaciones totalmente marcadas, la urbana y la rural. Desde esta perspectiva es necesario sincerarnos y decir cómo se está abordando este problema en el sector rural. De lo que se presenta en los medios de comunicación parecería que las luchas feministas son predominantes en las grandes urbes y tienen agendas que evidencian la problemática central en torno a la mujer, pensado como sujeto de la urbanidad. Con esto, no quiero decir que no sea importante, por el contrario, es fundamental que estas agendas sean acogidas por las autoridades nacionales y locales. Sin embargo, también es cierto que no se habla de una agenda de mujeres rurales que permita superar problemas estructurales como acceso a educación, salud, jornadas laborales, acceso a créditos y otros derechos que están consagrados en la Constitución con el objetivo de alcanzar el buen vivir y el estado fundamental de derechos.

La situación de la mujer rural en cifras de acuerdo último CENSO 2010, evidencia que los problemas pasan por una condición de violencia económica, acceso a servicios públicos, ausencia del estado, políticas públicas que no llegan a la ruralidad, crisis institucional por falta de recursos, sobre todo en relación a los gobiernos parroquiales, muchas instituciones no saben cómo abordar el problema, medios de comunicación que alimentan los patrones machistas, y los brotes de altos índices de violencia y ausencia de políticas públicas con énfasis en la mujer rural, entre otros factores.

Desde la experiencia rural hay que discutir el modelo para erradicar los tipos de violencia contra la mujer en las parroquias rurales. Para esto se realizará un análisis comparativo en cifras entre mujer rural y urbana que permitirá evidenciar que la situación es crítica y que se debe tomar acciones. Según las estadísticas, en el Ecuador, el 40% de la población vive en el área rural y de estos, el 50% son mujeres. De este porcentaje el 35,49% de las mujeres que viven en la zona rural están en condiciones de pobreza, frente al 15,5% del promedio nacional que vive en la urbanidad. (Censo de Población y Vivienda del año 2010).

Otros datos de ONU mujeres manifiestan que el 73% de las mujeres rurales no tiene acceso a ningún tipo de seguridad social. A esto se suma el analfabetismo 15,6%. Este índice es el más alto que en la zona urbana. El porcentaje de mujeres en el sector agrícola (según la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) que aplica el Instituto Nacional de Estadística y Censo de Ecuador (INEC), alcanza el 37,19% en el área rural, pero apenas del 10,14% representa a mujeres asalariadas en agricultura, mientras que el 86% en el campo agrícola no reciben remuneración. La agricultura familiar campesina liderada por mujeres rurales, garantiza más del 60% de la producción de alimentos, pero solamente el 36% son propietarias de la tierra.

La situación de violencias debe ser analizada desde una visión económica y socio cultural. Los datos evidencian que este problema contra la mujer rural es estructural. Para combatirlo se debe mejorar la situación económica de las mismas, y paralelo a ello, trabajar en procesos de sensibilización que permitan empoderar a este actor en relación a los derechos que posee de acuerdo a las leyes; es necesario concientizar el rol de la mujer rural en la modernidad.

Caso contrario los esfuerzos realizados por la sociedad civil y los gobiernos de turno serán como haber arado en el mar.

En las zonas rurales el acceso a la educación se ha convertido en un problema para las mujeres. Las adolescentes (mujeres) rurales tienen menor acceso a la educación. La primera barrera que se les presenta es el traslado al centro de estudios; la segunda es cultural, la familia prioriza la educación del hombre y la mujer queda relegada a las tareas domésticas, artesanales y agrícolas.

Hay elementos que deben ser de preocupación del Estado, cuando no se tiene una política de levantamiento de información, todos los esfuerzos realizados se quedan en buenas intenciones porque no se tiene claridad de las acciones que deben seguir. En el caso de la mujer rural, no existen datos específicos de la situación de violencia física y acoso en el sector rural.

En las zonas rurales el índice de violencia psicológica es del 57,4% y la gineco-obstétrica del 54,8% superando al área urbana. Estas cifras deben ser consideradas al momento de analizar estas desigualdades en relación al sector urbano. Se tiene que trabajar en una propuesta integral de erradicación de la violencia desde el núcleo familiar, sistema educativo en todos sus niveles, procesos de sensibilización en las nuevas generaciones, de las zonas rurales.

Para entender las cifras en lo rural es necesario cuestionar si los recursos asignados a los gobiernos parroquiales son suficientes para hacer frente a estos problemas, o si es necesario entrar a un proceso de redistribución que les permita desarrollar planes, programas y proyectos, tal como lo establece la Ley de Erradicación de la Violencia contra la Mujer, misma que los hace parte del sistema de protección. Esto, frente a la incapacidad de los municipios a través de los Consejos de Protección de Derechos y Juntas Cantonales de Protección de Derechos, mismos que han demostrado la indolencia que tienen en relación a los grupos de atención prioritaria.

Hay que dejar claro que la Ley establece que los GAD parroquiales deben atender a los grupos de atención prioritaria y esto incluye a las mujeres víctimas de violencia doméstica y sexual, así lo establece el art. 35 de la Constitución, se debe destinar por lo menos el 10% de los ingresos no

tributarios, para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales según lo manifestado en el Art. 249 del COOTAD. Este porcentaje es obligatorio asignarlo, porque caso contrario no se aprueba el presupuesto en los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, no están consideradas las víctimas de violencia de género como grupo de atención prioritaria en la constitución, por lo que es necesario implementar en el COOTAD un porcentaje del recurso asignado para implementar lo que manifiesta la Ley para

Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y así ir reforzando, en conjunto y en territorio, los programas que el ente rector ejecute para que esta problemática que sufrimos las mujeres, y con énfasis las mujeres rurales, pueda ser aplacada, recordando que los recursos distribuidos en la ruralidad lograrán mejorar las condiciones de vida de la población con más necesidades básicas insatisfechas y, que la mejor gestión y aplicación de las normas sea la que se ejecuta desde el territorio y no desde el escritorio.

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
Gabriela Astudillo Montufar
Diego Gordillo Narváez***

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Jhonatan Suárez Morillo

EDICIÓN GENERAL

***Lizbeth Pérez Olalla
Maria Dolores Ponce***

Síguenos en redes Sociales:



@congopeecuador



Congope



CongopeEcuador

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

