

**Julio
2023**

REVISTA **JURÍDICA**

Edición 011

CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR



Consortio de Gobiernos
Autónomos Provinciales
del Ecuador

CONTE NIDO

3

PRESENTACIÓN

Presentación undécima edición

ACTUALIDAD JURÍDICA

Normativa recientemente promulgada

5
7

Modelo de gestión “ Estado Abierto” como política pública

Ordenanzas provinciales de Santo Domingo de los Tsáchilas para la creación de dos áreas de consevación

Sentencias de la Corte Constitucional

10

Sanción por abuso de acción extraordinaria de protección imputable a abogados del sector público

11

Precisiones respecto a la investigación previa en la acción de repetición contra servidoras y servidores públicos en casos de reparaciones económicas ordenadas por violaciones de derechos

Consultas absueltas por la Procuraduría General del Estado

13

Potestad sancionadora de la SOT

14

Declaración de oficio de la potestad sancionadora de las instituciones públicas

17

ANÁLISIS Y OPINIÓN

Expectativas y retos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales

PRESENTACIÓN DE LA UNDÉCIMA EDICIÓN

RETOS Y EXPECTATIVAS PARA EL NUEVO PERÍODO DE GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES

Abogado de los Juzgados y Tribunales de la República con mención en Derecho Internacional Comercial por la Universidad del Pacífico sede Guayaquil, Especialista en Abogacía del Estado por el Instituto de Altos Estudios Nacionales, Mediador certificado por la Universidad de los Hemisferios y cursante de la Maestría de Derechos de la Naturaleza y Justicia Intercultural en la Universidad Andina Simón Bolívar. Cuenta con experiencia en asesoría jurídica a los gobiernos provinciales y actualmente desempeña las funciones de Analista Jurídico en el CONGOPE.



Andrés Zambrano Espinoza

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Ecuador (CONGOPE) tiene a bien presentar la undécima edición de su revista jurídica. Un instrumento de divulgación y actualización de novedades jurídicas de importancia para los GAD, mediante el cual se busca poner a la mano de los funcionarios y público en general, las más recientes normas, sentencias de la Corte Constitucional y pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado, relacionadas con la gestión de los gobiernos seccionales.

En esta edición presentamos las recientes publicaciones del Acuerdo Ministerial que reforma la regulación al régimen de gobierno abierto en el Ecuador donde se plantea un papel más relevante para los GAD, así como dos ordenanzas expedidas por el GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas, en ejercicio de la competencia exclusiva de gestión ambiental.

Las sentencias de la Corte Constitucional y los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado que trae esta edición son relevantes para la gestión jurídico-administrativa de los GAD en varios ámbitos específicos: ejercicio de las garantías jurisdiccionales, prescripción de la potestad coactiva y mecanismos para la repetición.

En esta edición, el artículo de opinión plantea los retos y expectativas de los gobiernos parroquiales, lo que reviste una particular importancia en el contexto del inicio del nuevo período de gestión de los gobiernos seccionales. Es evidente que para todos los niveles de gobiernos seccionales existe una amplia expectativa en torno al inicio del período de gobierno y, en cuanto a los gobiernos provinciales, el CONGOPE ha trabajado en mecanismos para facilitar la gestión en los primeros días entregando a las prefecturas diversos insumos y herramientas de apoyo sobre acciones concretas que deben ejecutarse e implementarse en cumplimiento de las obligaciones jurídicas, administrativas y financieras que tienen estos niveles de gobierno. La guía para prefectas y prefectos para la transición y los primeros días de gestión se puede encontrar en el siguiente enlace:

DESCARGAR AQUÍ

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

ACTUALIDAD JURÍDICA

GLOSARIO DE TÉRMINOS

ACUS: Área de Conservación y Uso Sustentable
AEP: Acción Extraordinaria de Protección
CC: Código Civil
CCE: Corte Constitucional del Ecuador
CGE: Contraloría General del Estado
CNJ: Corte Nacional de Justicia
CJ: Consejo de la Judicatura
COA: Código Orgánico Administrativo
COFJ: Código Orgánico de la Función Judicial
COGEP: Código Orgánico General del Procesos
COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COPLAFIP: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
CRE: Constitución de la República del Ecuador
CT: Código Tributario
GAD: Gobierno (s) Autónomo (s) Descentralizado (s)
GADM: Gobierno (s) Autónomo (s) Descentralizado (s) Municipal (es)
GADP: Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial
GADDMQ: Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito
LOGJCC: Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional
LOOTUGS: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo
MSP: Ministerio de Salud Pública
PDOT: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PGE: Procuraduría General del Estado
POA: Planificación Operativa Anual
SENAE: Servicio Nacional de Aduana
SNAP: Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SGAPGP: Secretaría General de la Administración Pública y Gabinete de la Presidencia de la República del Ecuador
SOT: Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

NORMATIVA RECIENTEMENTE PROMULGADA

MODELO DE GESTIÓN “ESTADO ABIERTO” COMO POLÍTICA PÚBLICA

La Asociación para el Gobierno Abierto OGP (Open Government Partnership) es una iniciativa internacional que busca promover la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la innovación tecnológica en los gobiernos de todo el mundo.

Fue presentada en 2011 por ocho países, incluyendo Brasil, Estados Unidos y Reino Unido, y actualmente cuenta con la participación de más de 70 países miembros y cientos de organizaciones de la sociedad civil.

La OGP fomenta el diálogo y la colaboración entre los países miembros, así como la cooperación con organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y otras partes interesadas. A través de esta iniciativa, se busca crear un espacio global para el intercambio de conocimientos y buenas prácticas en materia de gobierno abierto.

Los países miembros de la OGP se comprometen a cumplir con una serie de principios y valores fundamentales relacionados con la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración entre los ciudadanos y el gobierno. Para ello, se comprometen a implementar planes de acción en los que se detallan las medidas y políticas específicas que se llevarán a cabo para avanzar en estos principios.



El Ecuador es uno de los países miembros de la OGP

Ecuador se adhirió a la Asociación para el Gobierno Abierto (OGP) el 18 de julio de 2018 comprometiéndose a observar los principios de la Declaración de OGP y a implementar un Plan de Acción de Gobierno Abierto.

Este proceso se impulsó con la constitución del Grupo Núcleo y se llevó a cabo mediante un enfoque colaborativo que involucró a la sociedad civil, la academia y el gobierno. Su principal objetivo es poner al ciudadano en el centro de la política pública, consolidar la democracia y aumentar la confianza de la población en las instituciones públicas.

Del Acuerdo No. SGAPG-2023-001

El 14 de abril de 2023 la Secretaría General de la Administración Pública y Gabinete de la Presidencia de la República del Ecuador (en adelante SGAPGP) emitió el Acuerdo No. SGAPG-2023-001 mediante el cual se actualiza la proyección de un Gobierno Abierto a un Estado Abierto y se amplía la conformación del Grupo Núcleo.

El Grupo Núcleo es el espacio multisectorial estructurado y diseñado para maximizar la participación y cooperación entre el gobierno, la sociedad civil, la academia y el sector privado a fin de convocar a relevantes interlocutores en el debate y garantizar la pluralidad de voces, los cuales son el pilar fundamental para el éxito del proceso de apertura de los gobiernos, e imprescindibles para lograr reformas de país en el marco de gobierno abierto.

El siguiente cuadro grafica la reforma referente a la conformación del Grupo Núcleo:

GRUPO NÚCLEO	
ANTERIOR CONFORMACIÓN	NUEVA CONFORMACIÓN
Secretaría General de la Presidencia	SGAPGP
Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información	Función Ejecutiva
Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca	Función Legislativa
Secretaría Nacional de Planificación	Función Judicial
Secretaría de Derechos Humanos	Función de Transparencia y Control Social
Defensoría del Pueblo	Función Electoral
6 miembros de organizaciones de la sociedad civil y de educación superior	GAD Parroquiales
	GAD Municipales
	GAD Provinciales
	9 miembros de organizaciones de la sociedad civil, de educación superior, y del sector privado

Si bien la ampliación de la conformación del Grupo Núcleo es una medida para transversalizar la política pública, el Ecuador enfrenta importantes desafíos para implementar el gobierno abierto.

Uno de los principales retos es la consolidación de la cultura de transparencia y la participación ciudadana en la toma de decisiones. Esto implica la necesidad de fortalecer los mecanismos de acceso a la información pública y de fomentar una mayor apertura en la gestión gubernamental. Asimismo, es fundamental avanzar en la implementación de políticas públicas que promuevan la colaboración y la co-creación entre el gobierno, la sociedad civil y la academia.

Otro desafío clave es la necesidad de mejorar la capacidad de monitoreo y evaluación de las iniciativas de gobierno abierto, para garantizar que estas tengan un impacto real en la vida de la ciudadanía y contribuyan a fortalecer la democracia y la gobernanza en el país. Para superar estos retos, es necesario un compromiso firme y sostenido por parte de todas las partes interesadas, y un enfoque de trabajo conjunto y coordinado que permita avanzar hacia una gestión pública más abierta, participativa y efectiva en beneficio de toda la ciudadanía.

ORDENANZAS PROVINCIALES DE SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS PARA LA CREACIÓN DE DOS ÁREAS DE CONSERVACIÓN

El Área de Conservación y Uso Sustentable (ACUS) es una herramienta fundamental para la preservación del medio ambiente y la biodiversidad. Consiste en un área designada para la protección de los recursos naturales y la promoción de un uso sostenible de los mismos.

En este sentido, se busca evitar la explotación excesiva y no sostenible de los recursos, al tiempo que se promueve la educación ambiental y la investigación científica.

La implementación de un ACUS requiere la participación de múltiples actores, como comunidades locales, autoridades gubernamentales y organizaciones civiles. Es importante involucrar a estas partes interesadas en el proceso de diseño y gestión del ACUS, ya que esto garantiza una mayor eficacia y sostenibilidad en el tiempo. Además, la inclusión de la población local es esencial para garantizar que las medidas de conservación sean apropiadas y respeten las necesidades y prioridades de las comunidades que viven en las zonas a proteger.

Un ACUS bien diseñado y administrado puede tener múltiples beneficios, no solo para la preservación del medio ambiente, sino también para la economía y la sociedad en general. La conservación de los recursos naturales puede contribuir al turismo ecológico y la generación de empleo en actividades sostenibles. Además, la protección del medio ambiente puede mejorar la calidad de vida de las personas y reducir la vulnerabilidad de las comunidades a los impactos del cambio climático.

En conclusión, la creación y gestión de un Área de Conservación y Uso Sustentable (ACUS) es una herramienta esencial para garantizar la preservación del medio ambiente y la biodiversidad, así como para promover un uso sostenible de los recursos naturales. Su implementación requiere la participación de múltiples actores y una gestión adecuada, pero los beneficios para la economía, la sociedad y el medio ambiente son numerosos y duraderos.

Contexto normativo nacional

Los ACUS se encuentran definidos en el Acuerdo Ministerial No. 083 de 08 de agosto de 2016, donde la autoridad competente establece los procedimientos para la declaración y gestión de áreas protegidas de los subsistemas Autónomo Descentralizado, Privado y Comunitario del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

Complementariamente, el numeral 2 del artículo 26 del Código Orgánico de Ambiente confiere a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales (GADP) la facultad de: "Elaborar planes, programas y proyectos de incidencia provincial para la protección, manejo, restauración, fomento, investigación, industrialización y comercialización del recurso forestal y vida silvestre, así como para la forestación y reforestación con fines de conservación".



De la competencia de los GADP

El literal d) del artículo 4 del COOTAD establece la recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de medio ambiente sostenible y sustentable, dentro de su circunscripción territorial, como uno de los fines que corresponde a los GAD.

La Resolución No. 005 del Consejo Nacional de Competencias -de 6 de noviembre de 2014- regula el ejercicio de la competencia ambiental a favor de los GAD provinciales, municipales y parroquiales.

Del GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas

Sin perjuicio de sus competencias ambientales antes señaladas, mediante Resolución Ministerial No. 390 publicada en el Registro Oficial Edición Especial No. 364 de 04 de septiembre de 2015, el GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas es acreditado como Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable, en virtud de lo cual no solo ejerce la competencia exclusiva de la Gestión Ambiental Provincial, sino también mediante mecanismos de control y seguimiento ambiental, protegiendo los recursos naturales de la provincia, garantizando un ambiente libre de contaminación y precautelando el interés común del buen vivir y salud de la ciudadanía.

Sobre la base de lo expuesto, el GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas en ejercicio de sus competencias ambientales -mediante ordenanza- ha declarado área de conservación y uso sustentable dos predios privados: el predio privado denominado “Herminia Oranzona & Alfonso Aguavil Oranzona”; y, el predio privado denominado “Finca San Pedro de Alejandrino”, ambos bajo la categoría de Área de Conservación y Uso Sustentable Provincial (ACUS).

A partir de la entrada en vigencia de dichas ordenanzas, se encuentra limitado el cambio de uso de suelo de la superficie de bosques en las áreas designadas como ACUS, con el fin de adaptar el uso del suelo a los objetivos de preservación y conservación ambiental.

Dicha adaptación se realizará a través de la ejecución del Plan de Manejo. La elaboración de dicho Plan estará a cargo del propietario de la tierra y podrá contar con el apoyo del equipo técnico del GADP, y deberá ser conocido y aprobado por la Dirección de Gestión Ambiental del GADP.

La declaración de una Área de Conservación ACUS será permanente, sin embargo, se podrán realizar modificaciones en la misma en caso de que exista una justificación adecuada y un respaldo técnico, por parte del propietario del área o la Dirección de Gestión Ambiental.

Finalmente, las ACUS tienen múltiples beneficios para el medio ambiente y la sociedad. Estas áreas protegen la biodiversidad y los ecosistemas, previenen la erosión del suelo y la contaminación del agua, y promueven el turismo ecológico y la educación ambiental. Además, las ACUS pueden proporcionar recursos naturales como alimentos, madera y medicinas de manera sostenible y a largo plazo. Al promover un enfoque de conservación y uso sostenible, las ACUS pueden ayudar a equilibrar las necesidades económicas y sociales con la protección del medio ambiente, lo que resulta en un futuro más saludable y sostenible para todos.

SENTENCIAS DE LA **CORTE** CONSTITUCIONAL

REVISTA
JURÍDICA

Sanción por abuso de acción extraordinaria de protección imputable a abogados del sector público

Sentencia No. 345-18-EP/23

Fecha: 18 de enero de 2023

Dentro de la AEP interpuesta por el SENAE contra un auto de inadmisión del recurso de casación en un proceso contencioso tributario, se alegó una presunta vulneración del debido proceso por parte de un conjuer. El SENAE fundamentó que correspondía a la Sala de Admisión analizar únicamente aspectos de forma y no entrar en el fondo del asunto.

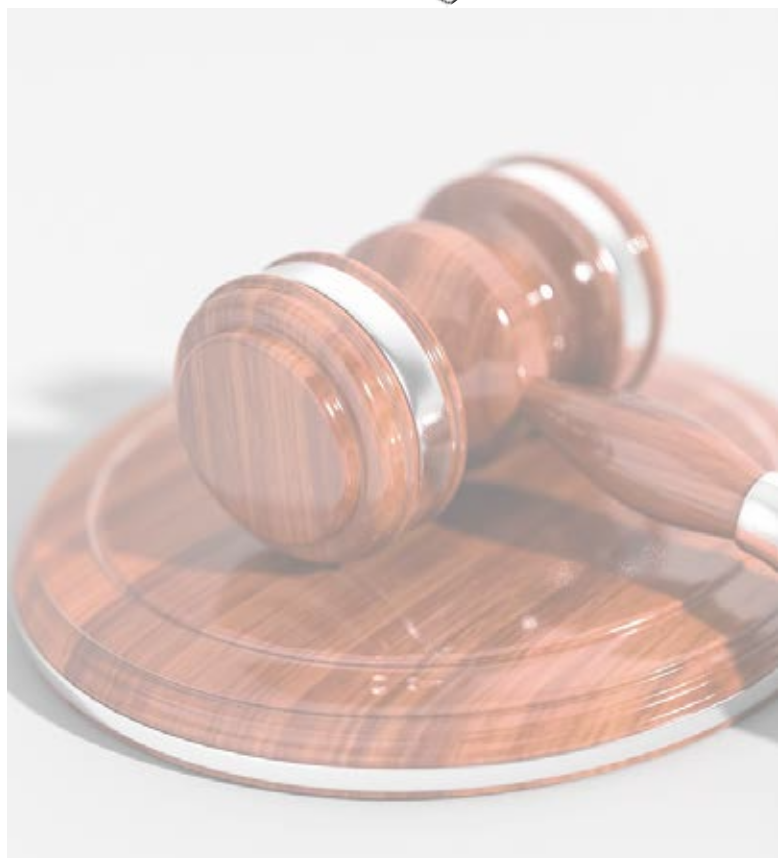
Sin embargo, la CCE determinó que no había argumentos distintos a los que se presentaron en el proceso contencioso, por lo que su función se limita a pronunciarse únicamente sobre la presunta vulneración de derechos. Asimismo, consideró que la CNJ no violó ningún derecho constitucional, ya que al tratarse de los mismos hechos conocidos en el proceso contencioso administrativo y al centrarse en analizar la fundamentación necesaria para cumplir con los requisitos formales del recurso de casación establecidos en el artículo 268 del COGEP, está plenamente facultada para realizar dicha verificación, incluso en la fase de admisibilidad. Por lo tanto, no se infringió ninguna regla de procedimiento al rechazar el recurso de casación.

La CCE reiteró que "el desacuerdo con una decisión emitida por un órgano jurisdiccional desnaturaliza el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección y no puede ser alegado a través de esta garantía jurisdiccional". En consecuencia, aunque se pretenda proteger los recursos del Estado, no procede presentar esta acción de manera automática u obligatoria si no se advierte una real vulneración de los derechos

constitucionales, ya que esto constituiría un abuso del derecho según el artículo 23 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional LOGJCC. Además, dicho abuso puede ser sancionado de acuerdo con el artículo 64 de la LOGJCC.

Ante las múltiples ocasiones en las que la CCE ha advertido al SENAE que no se puede presentar una AEP por meras inconformidades, en este caso ordena que revise su política de presentación de estas acciones durante la fase de admisión o la CNJ informará al CJ para que se aplique el artículo 64 de la LOGJCC y se sancione a los abogados patrocinadores de la entidad proponente. Además, se insta a la CGE y a la PGE a tener en cuenta esta disposición que sería aplicable a todas las entidades estatales.

Leer la sentencia completa aquí 



Precisiones respecto a la investigación previa en la acción de repetición contra servidoras y servidores públicos en casos de reparaciones económicas ordenadas por violaciones de derechos

Sentencia No. 439-17-EP

Fecha: 25 de enero de 2023

En la acción de repetición presentada por las autoridades del MSP en el año 2014 en contra de un grupo de médicos y, ante el rechazo del Tribunal Contencioso Administrativo y posteriores recursos de apelación y aclaración, esta cartera de Estado propuso una AEP en el año 2017.

La CCE se enfoca en la investigación que debe realizar toda autoridad, previo a la presentación de la demanda establecida en el artículo 69 de la LOGJCC. Luego de recordar los requisitos fijados en la sentencia No. 71-16-EP/22 y presentados en la edición anterior de esta revista (página 10) para activar la acción de repetición, la CCE determinó que no se trata de un procedimiento administrativo sancionatorio, sin embargo, este es un mecanismo suficiente para identificar a los responsables de la violación de los derechos constitucionales que debe cumplirse previo a la presentación de la demanda de acción de repetición.

En ese sentido, ponderó el derecho al debido proceso con el interés público para determinar efectivamente a todos los implicados en las acciones u omisiones que ocasionaron la vulneración de derechos y la consecuente reparación económica, y por lo tanto, son los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial, los que deben considerar la investigación previa para decidir sobre “declarar y hacer efectiva la responsabilidad patrimonial por dolo o culpa grave de las servidoras y servidores públicos en ejercicio de sus funciones”, en los términos del artículo 67 de la LOGJCC.

De esta manera, la CCE reafirma que es necesario que apenas se cancelen los valores correspondientes a una reparación, las entidades públicas deben iniciar un proceso investigativo para identificar a los responsables, siempre que precautele las garantías del debido proceso contenidas en el artículo 76 de la CRE. Esto implica lo siguiente:

- Que se presenten pruebas que permitan identificar a los servidores públicos a cargo de las obligaciones que generaron la vulneración de derechos.
- Respetar su derecho a ser notificado de los hechos que se le imputan y de las infracciones que tales hechos pueden constituir.
- A formular alegaciones y utilizar medios de defensa.
- A la presunción de inocencia mientras no se logre demostrar lo contrario.

Finalmente, la CCE advirtió que para que se cumpla el requisito de investigación, la máxima autoridad debe realizar al menos lo siguiente:

- i) Haber determinado, ya sea mediante informe o dictamen motivado de índole administrativa, la identificación del presunto responsable de las obligaciones incumplidas que hayan generado la violación o violaciones de derechos; y
- ii) Haber garantizado el cumplimiento de las garantías del debido proceso, a través de un proceso de orden administrativo correspondiente.

No obstante de ello, la CCE consideró que los jueces tanto de primera como de segunda instancia identificaron y aplicaron correctamente las normas, sin hallar inobservancia alguna, por lo que desestimó la AEP al no encontrarse ningún derecho vulnerado.

Leer la sentencia completa aquí 

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



REVISTA
JURÍDICA

► Potestad sancionadora de la SOT

Consulta absuelta mediante oficio No. 01602 de 03 de abril de 2023

El 23 de diciembre de 2022, la máxima autoridad de la SOT formuló a la PGE las siguientes consultas:

“De conformidad con las competencias y atribuciones que tiene la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, de vigilancia, control y sanción, puede la SOT continuar con el ejercicio de vigilancia, control, con capacidad sancionatoria, como mandato constitucional y regulado por la misma LOOTUGS, específicamente en sus artículos 95, 96 en concordancia con los artículos 102, 103, 104?”

La PGE, para atender la consulta, consideró entre otras normas las disposiciones de la LOOTUGS, cuyo objeto radica en fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural y los fines y competencias de la SOT, principalmente los relativos a la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial de todos los niveles de gobierno, el uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano. Así mismo las facultades de vigilancia, control y sanción de este organismo.

En ese sentido, la PGE enfoca su análisis en la Disposición Transitoria Quinta de la LOOTUGS que establece que los GAD adecuarán sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y las ordenanzas correspondientes hasta el 15 de diciembre del 2022, por motivo de la crisis sanitaria derivada de la COVID-19. A esto se suma el Decreto Ejecutivo No. 1126 sobre la presentación de los alcances a los PDOT hasta el 15 de diciembre de 2022, por iniciativa propia u observaciones de la SOT.

Del análisis de esta consulta se destacan las siguientes conclusiones:

- 1) Los GADP debieron adecuar sus PDOT hasta el 15 de diciembre de 2022.
- 2) Los GADP pudieron subsanar los errores indicados por la SOT hasta el 15 de diciembre de 2022.
- 3) Las facultades de seguimiento, control y sanción de la SOT continúan, por lo tanto, no se restringen ni se suspenden por el plazo indicado.

Descargar

► **Declaración de oficio de la potestad sancionadora de las instituciones públicas**

Consulta absuelta mediante oficio No. 01970 de 04 de mayo de 2023

El 27 de febrero de 2023, el alcalde del GADDMQ presentó a la PGE las siguientes consultas:

I. ¿Conforme lo dispuesto en los Artículos 245, 246 y 247 del Código Orgánico Administrativo y el Artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, los órganos competentes, pueden declarar de oficio la prescripción de la sanción administrativa, una vez que ha transcurrido el tiempo señalado en la ley?

II. En caso de que exista la facultad de la Administración Pública para declarar de oficio la prescripción de la sanción administrativa, ¿quién sería el órgano competente para ello?

Para abordar las consultas planteadas, la PGE analizó i) la relación entre el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica, ii) el procedimiento administrativo sancionador y la coactiva, y iii) cómo opera la prescripción en los procedimientos administrativos.

Se consideraron los artículos 82 de la CRE y 22 del COA que regulan la seguridad jurídica, así como el artículo 226 de la CRE que establece el principio de legalidad; así mismo, los artículos 172 del COOTAD sobre ingresos propios de los GAD, 434.1 sobre la regulación, prohibición y control de consumo de drogas y 476 de la misma norma sobre las multas derivadas de fraccionamientos no autorizados de los GADM. De esta manera concluye que:

i) Las entidades del sector público, entre ellas los GAD se rigen por el principio de legalidad.

ii) El ejercicio de la función administrativa se sujeta al COA.

iii) Las multas que se imponen para sancionar infracciones administrativas, son ingresos propios de gestión de los GAD.

Con respecto al procedimiento administrativo sancionador y la coactiva, la PGE resaltó los artículos del COA, 42, numerales 7 y 9, y artículo 134 que regulan la recaudación de créditos y ejecución coactiva proveniente de sanciones administrativas respectivamente. De igual manera, los que responden al impulso procedimental y carga de la prueba, regulados en los artículos 139, primer inciso y 195, segundo inciso del mismo cuerpo legal. Dejó claro además que el 244 de esta norma prevé que, pese a la caducidad, es posible iniciar un nuevo procedimiento “mientras no opere la prescripción”. Por consiguiente, luego de citar normativas y pronunciamientos relacionados a la temática y su aplicación para grupos de atención prioritaria, concluyó:

i) Corresponde a la administración el impulso de los procedimientos administrativos sancionador y de coactiva.

ii) En caso de que no exista cumplimiento voluntario por el deudor, el procedimiento coactivo permite cobrar los valores provenientes de las infracciones pecuniarias establecidas en actos firmes.

iii) La prescripción requiere ser declarada y dar lugar a la baja del título de crédito.

iv) La baja de títulos incobrables procede una vez que se haya agotado el ejercicio de la coactiva.

v) En forma previa al ejercicio de la coactiva, los GAD deben implementar instancias de negociación y mediación, especialmente para grupos de atención prioritaria, que deben regularse a fin de armonizar con los plazos de prescripción de las acciones de cobro.

vi) Lo anterior hace necesario examinar las normas que regulan la prescripción en los procedimientos administrativos sujetos al COA y especialmente la prescripción de la acción de cobro coactivo.

Sobre la aplicabilidad de la prescripción en los procedimientos administrativos cita las reglas del CC sobre la prescripción, resaltando el artículo 2393 que dispone que “El que quiera aprovecharse de la prescripción debe alegarla. El juez no puede declararla de oficio”, al igual que el CT que dispone que “La prescripción debe ser alegada expresamente por quien pretende beneficiarse de ella, el juez o autoridad administrativa no podrá declararla de oficio”.

La PGE además recordó sus pronunciamientos en materia tributaria contenidos en oficios 10028, 08588, 06055, 17789 y 15330 de los años 2012 y 2010 en los que “ha concluido en forma reiterada que la prescripción solo puede ser declarada siempre que se alegue en forma expresa por quien quiera beneficiarse de ella”. Además, el criterio se complementa con el oficio No. 14825 de 25 de septiembre de 2013 en que se estableció que “igual criterio es aplicable respecto de la acción para el cobro de créditos de naturaleza no tributaria, sobre la base del artículo 2393 del Código Civil”. Así mismo, analizó las disposiciones inherentes a la suspensión y potestad de los administrados frente a los actos administrativos contenidos en los artículos 266, 267, 272 y 278 del COA.

En consecuencia de lo expuesto, la PGE concluyó que:

- 1) La prescripción es un modo de extinguir las obligaciones, que se interrumpe por el inicio del procedimiento de ejecución, cuyo impulso corresponde a la administración pública acreedora.
- 2) Tanto el CC como el CT concuerdan al establecer que corresponde al deudor alegar expresamente la prescripción como modo de extinguir total o parcialmente su obligación.
- 3) El CT expresamente prohíbe a la autoridad administrativa declarar la prescripción de oficio. El COA prevé en forma expresa que la prescripción se debe declarar y no confiere competencia a la administración para efectuar tal declaración de oficio, lo que guarda armonía con las reglas que en idéntico sentido establecen en forma concordante el CC y el CT, en las que se fundamentó el pronunciamiento previo de este organismo, contenido en oficio Nro. 14825 de 25 de septiembre de 2013, que concluyó que la prescripción puede ser declarada siempre que se alegue en forma expresa por quien quiera beneficiarse de ella.
- 4) La declaración de prescripción da lugar a la baja del título que contiene la obligación, según prevé el COA que además regula en forma expresa los casos en que ese procedimiento se suspende.
- 5) Compete a la administración acreedora examinar las condiciones de su cartera y establecer los criterios que la tornen incobrable, así como considerar la situación de sus deudores, especialmente de los grupos de atención prioritaria para adoptar, en ejercicio de sus competencias, las medidas que técnica y jurídicamente sean oportunas.

Descargar

ANÁLISIS Y OPINIÓN

REVISTA
JURÍDICA

Expectativas y retos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales

Profesional del derecho, su formación académica incluye un máster en Propiedad Intelectual y Derecho de las Nuevas Tecnologías, y una Especialización en Derechos Humanos, Políticas Públicas y Herramientas de Apoyo en Contextos de Crisis.

Su trayectoria laboral abarca tanto el sector público como privado. Actualmente se desempeña como asesora jurídica del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador Loja (CONAGOPARE LOJA), brindando asesoramiento legal a los gobiernos parroquiales de la provincia en temas relacionados con la gestión territorial, desarrollo local, participación ciudadana y defensa de los derechos colectivos. Así mismo, es docente invitada en la Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL).



**María Esther
Mora Valencia**

En el año 2000, con el objeto de materializar de manera efectiva la descentralización hacia los gobiernos seccionales, se expidió la en ese entonces Ley Orgánica de Juntas Parroquiales, la cual otorgó una representación muy leve a estos organismos en el territorio, muchos desconocían cuál exactamente era su finalidad, y fueron en su momento utilizados como simples “gestionadores” de la satisfacción de las necesidades de la población en su circunscripción territorial.

Al año siguiente, en el 2001, con la expedición del Reglamento a la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales se asigna de manera igualitaria un presupuesto mínimo a cada una de ellas, sin establecer diferencia territorial alguna ni considerar las necesidades básicas insatisfechas, o la densidad poblacional.

En el año 2005, más por voluntad política que por legislación, se incrementaron recursos económicos a todas las juntas parroquiales, lo cual permitía cubrir al menos costos de remuneraciones y servicios básicos, aunque no contaban con presupuesto de inversión.

Fue a partir de la Constitución del 2008 que las juntas parroquiales rurales fueron definidas como un nuevo nivel de gobierno, pasarían a llamarse GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PARROQUIALES RURALES, los cuales están orientados en propender el desarrollo sustentable de su territorio. Su naturaleza, conformación, atribuciones y responsabilidades están determinadas por la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010). Estos instrumentos legales establecen que las juntas parroquiales rurales gozan de autonomía administrativa, económica y financiera, lo que les permite ejecutar sus competencias, y establecer normativa reglamentaria interna. Asimismo, les otorgan la facultad de agruparse y conformar

mancomunidades o consorcios con otros gobiernos autónomos descentralizados, con el objetivo de coordinar la gestión de sus competencias y cooperar con sus presupuestos para la consecución de metas comunes. Es entonces que con la expedición del COOTAD se asigna un presupuesto del 6% del Presupuesto General del Estado el cual es distribuido entre todos los gobiernos parroquiales del Ecuador.

Con estos antecedentes se puede realizar un análisis efectivo del desarrollo de los gobiernos parroquiales como niveles de gobierno, y si bien es casi imposible efectuar una comparación con los niveles provinciales y municipales, debido a la asignación de competencias y recursos, es necesario recalcar que la mayoría de las veces son los gobiernos parroquiales los que deben satisfacer las necesidades inmediatas de la población, constituyéndose como un gobierno de cercanía.

¿Por qué gobierno de cercanía?

Porque es el más cercano a la población, es quien debe canalizar todos los requerimientos, solucionar falencias de infraestructura, atención en salud, reparaciones en escuelas, colaboración en el sistema de riego, mantenimiento de los sistemas de agua entubada, actividades que no puede realizar por no contar con competencias exclusivas para atender estos temas, además de sus exiguas capacidades económicas y operativas: situación que la ciudadanía desconoce y que frecuentemente genera inconformidades.

En consecuencia, resulta ser un gobierno de cercanía pero limitado, sin embargo, al “primer rostro” que ve el ciudadano al acercarse al Estado tiene la ventaja de tener a su cargo ocho competencias, de las cuales, la mitad puede ejercer sin necesidad de un convenio de concurrencia.

Por tanto, el rol que tendrán las nuevas autoridades de las juntas parroquiales rurales es sumamente relevante ya que implica el ejercicio de funciones interpersonales, informativas y decisorias, orientadas a cumplir los objetivos institucionales y a responder a las demandas y necesidades de la población, en resumen, una vocación de servicio. Por ello, la importancia de que cuenten con capacidades técnicas, administrativas, políticas y sociales que les permitan liderar, comunicar, coordinar, negociar y resolver problemas.

El proceso de participación interna del gobierno parroquial es una actividad fundamental para el logro de los resultados esperados. Las decisiones pueden ser de carácter estratégico, táctico u operativo, dependiendo del nivel de impacto, alcance y complejidad que tengan. Las decisiones de la Junta Parroquial obligatoriamente deben basarse en criterios técnicos, legales, éticos y participativos, así como en la evaluación de las alternativas disponibles y sus posibles consecuencias.

La implementación de políticas públicas en las parroquias rurales se refiere al proceso de poner

en práctica las normas, planes, programas y proyectos que se diseñan a nivel nacional, provincial o cantonal, o que se generan desde las propias juntas parroquiales, con el fin de mejorar las condiciones de vida de los habitantes. Este proceso implica la asignación de recursos humanos, financieros y materiales, así como la articulación con otros actores públicos y privados.

Los principales desafíos que enfrentan las administraciones de los gobiernos parroquiales rurales en el Ecuador son: fortalecer su autonomía política, administrativa y financiera; mejorar su capacidad institucional y técnica; incrementar su transparencia y rendición de cuentas; ampliar su oferta y calidad de servicios públicos; impulsar el desarrollo productivo y turístico; promover la inclusión social y la equidad territorial; y fomentar la participación ciudadana y el control social. La situación clave es que para que esto sea posible es necesario que se efectúe una adecuada distribución de los recursos económicos entre los diferentes niveles de gobierno, considerando efectivamente la inversión que realiza cada uno, de acuerdo con sus competencias.



Consortio de Gobiernos
Autónomos Provinciales
del Ecuador

Síguenos en redes Sociales:



@congopeecuador



Congope



CongopeEcuador

PRESIDENTA

Paola Pabón Caranqui

DIRECTORA EJECUTIVA

Marcela Andino Ramos

REDACCIÓN

Andrés Zambrano Espinoza

María Esther Mora Valencia

Luis Santiana Ortiz

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Jhonatan Suárez Morillo

EDICIÓN GENERAL

Dirección de Comunicación CONGOPE

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

Telef: 02 380 1750

www.congope.gob.ec



Las Provincias somos el Ecuador