



Universidad San Gregorio de Portoviejo

Departamento de Posgrado

Programa de Maestría en Derecho

Artículo profesional de alto nivel

Autonomía y competencias exclusivas de los gobiernos
municipales en el Ecuador

Autor:

Dr. David Antonio García Loor

Tutora:

Ab. María Yokir Reyna Zambrano. Mgs.

Portoviejo, 2022

AUTONOMÍA Y COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN EL ECUADOR

Autonomy and exclusive powers of municipal governments in Ecuador

David Antonio García Loor¹

Resumen

En el marco de un Estado descentralizado, como lo es Ecuador, las competencias son distribuidas en función del territorio o el nivel de gobierno que atribuyen autonomía en la toma de decisiones en base al artículo 425 de la Constitución en cuyo inciso tercero relievra la jerarquía normativa y el principio de titularidad que gozan los Gobiernos Autónomos Descentralizados, misma que se ha visto trasgredida en tanto que dicha autonomía no ha sido completamente materializada. Es por tal motivo que la presente investigación tiene por objetivo analizar las competencias exclusivas a los gobiernos municipales y las violaciones a la garantía autonómica que otorga la Constitución. Para el cumplimiento de dicho objetivo, se emplea un enfoque cualitativo de investigación a través del método bibliográfico-descriptivo a través de la revisión de fuentes documentales y normativas. Los resultados demuestran que la limitación a la autonomía de las administraciones municipales constituye una problemática para la satisfacción de las necesidades básicas de la población, de ahí que se destaque la importancia del establecimiento de nuevas estrategias de planificación territorial, administrativa y financiera que permita además el pleno ejercicio de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Palabras clave: Autonomía; competencias exclusivas; gobiernos municipales.

Abstract

In the framework of a decentralized State, such as Ecuador, the powers are distributed according to the territory or the level of government, attribute autonomy in decision-making based on article 425 of the Constitution, in which the third paragraph highlights the hierarchy regulations and the principle of ownership enjoyed by the Decentralized Autonomous Governments, which has been transgressed insofar as said autonomy has not been fully materialized. It is for this reason that the present investigation aims to analyze the exclusive powers of municipal governments and the violations of the autonomous guarantee granted by the Constitution. To fulfill this objective, a qualitative research approach is used through the bibliographic-descriptive method through the review of documentary and normative sources. The results show that the limitation to the autonomy of municipal administrations constitutes a problem for the satisfaction of the basic needs of the population, hence the importance of establishing new strategies of territorial, administrative and financial planning that also allows the full exercise of the powers of the Decentralized Autonomous Governments

Keywords: Autonomy; competence exclusive; local government

¹ Doctor en Jurisprudencia y Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador. Maestrante de la Maestría en Derecho Constitucional por la Universidad Particular San Gregorio de Portoviejo. Correo: echalebala2003@yahoo.com ORCID <https://orcid.org/0000-0003-4427-3433>

Introducción

El desarrollo y crecimiento globalizado de las ciudades, conlleva a los gobiernos locales estar a la vanguardia para la expedición de planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. En ese contexto, las colectividades exigen una permanente e inmediata atención a sus necesidades básicas por parte de las administraciones municipales (Durán, 2016), de ahí que se reconozca la imperatividad de autonomía en el ejercicio de sus competencias para la satisfacción de dichas necesidades,

Este escenario hodierno enfoca la actuación de los gobiernos autónomos descentralizados municipales que con exiguos recursos –ahora priorizando acciones de la pandemia- tiene que asumir diversas competencias exclusivas, adicionales, concurrentes y residuales, que además entran en conflicto con las competencias de distintos niveles de gobierno, conforme lo prevé el artículo. 269 de la Constitución de la República del Ecuador; sin que se haya perfeccionado la transferencia de recursos estatales como lo determina el artículo 273 de la Carta Suprema del Estado: “Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

La Constitución de la República, norma supra del ordenamiento jurídico, establece en el artículo 124 la efectividad de la autonomía afirmando que los gobiernos municipales gozan de autonomía administrativa, política y financiera en el ejercicio de sus competencias, lo que guarda concordancia con el artículo 125 de dicho cuerpo normativo, según el cual los Gobiernos Autónomos Descentralizados son titulares de las nuevas competencias exclusivas constitucionales, las cuales se asumirán e implementarán de manera progresiva conforme lo determine el Consejo Nacional de Competencias.

En este orden de ideas, el artículo 425 de la normativa constitucional, contempla el orden jerárquico de aplicación de las normas, estableciendo de manera expresa y taxativa en el tercer inciso que la jerarquía normativa considerará el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados. Concomitantemente, el artículo 238 *ibidem*, señala que: “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Con estas iniciales premisas, que relieván el tema de la presente investigación que comprende la autonomía y competencias exclusivas de los gobiernos municipales en el Ecuador, se procurará revisar las catorce expresas competencias constitucionales que contempla la Carta Suprema del Estado para los gobiernos autónomos descentralizados municipales, aterrizadas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD y demás normativa legal para el efecto, empleando un enfoque de investigación por medio de la metodología bibliográfico-descriptiva.

Metodología

El método de la presente investigación es el bibliográfico-descriptivo desde el punto de vista jurídico, por lo que su enfoque es cualitativo y se basa en la recolección de información de diversas fuentes bibliográficas, documentales y normativas. Al respecto, se ha considerado como génesis doctrina y exposiciones con relación al principio autonómico municipal con el que históricamente nacieron los gobiernos locales, para abordar las competencias exclusivas constitucionales que surgieron a partir de la Constitución. Consecuentemente, para que el estudio pueda ser replicado por otro investigador, se resalta

como principal soporte la normativa constitucional, de la cual irradia el resto de normativas que conforman el sistema jurídico.

La autonomía municipal y las competencias exclusivas

La temática planteada requiere previamente revisar las acepciones de autonomía y competencia. La autonomía refiere a una autolegislación/autoregulación; es decir, poder regular y reglamentar la propia organización. Para la investigación objeto de estudio, esta organización representada en el territorio cantonal corresponde a los gobiernos locales municipales, donde se ejerce control. La competencia, en derecho, comprende la atribución jurídica otorgada por el Estado para el ejercicio de funciones en el territorio (Carrillo, 2016).

Si bien, son términos que se encuentran entrelazados, toda vez que no se concebiría autonomía sin competencia o viceversa competencia sin autonomía, también lo es, que las competencias exclusivas para los gobiernos locales fueron transferidas por el gobierno central, de ahí podría devenir la transgresión autonómica dado que se despoja de sus competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados objeto del presente ensayo y por lo que tratadistas infieren las denominadas competencias propias y las delegadas.

Abundante doctrina y autores han versado y desarrollado las esferas de la autonomía y competencias de los gobiernos locales, desde su génesis, historia, evolución hasta la presente. No obstante, el trabajo investigativo omite dicha reminiscencia para precisar la discusión de éstas con relación a sus actuales vulneraciones.

Referirse a la autonomía municipal y las competencias exclusivas constitucionales previstas en la ley ut supra del ordenamiento jurídico del país, “está indefectiblemente ligada al proceso de descentralización que promovió la derogada Ley de Modernización del Estado en el año 1993” (Alonso, 2020), que trajo consigo que las administraciones locales asumieran diversas competencias o atribuciones, pero con un cordón umbilical vigente hasta la actualidad. La referida Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, ponderó procesos de racionalización y eficiencia administrativa; descentralización, desconcentración y simplificación cuyo objeto no era más que incrementar la eficiencia, agilidad y productividad de la administración estatal, lo que es posible mediante la descentralización.

Respecto a la autonomía de los gobiernos locales se han ido consignando diversas posiciones con relación a los logros de la descentralización (Solís, Salgado y Montiel 2019) en los señalan que “aspectos no considerados limitaron el desarrollo del resto de las regiones y localidades no favorecidas por las decisiones centralizadoras” (p. 13); se colige claramente la intención política de superar conflictos y resistencias por parte del gobierno central de turno, que terminó cediendo y optando en alivianar el aparataje concentrador estatal para superar los conflictos y resistencias de los gobiernos locales, que se traducían en manifestaciones populares por las necesidades básicas insatisfechas.

La situación hodierna inferiría tal como lo han efectuado Goinheix y Freigedo (2020) la “autonomía (sobre todo medida como descentralización fiscal) es vista en algunos escenarios como una posible causa de la desigualdad territorial, dado que restringe la capacidad de intervención central y de redistribución de las transferencias en países pobres” (p. 37).

La ausencia de separación del control gubernamental con respecto los gobiernos locales implica un retroceso en la autonomía municipal en distintos aspectos como es el caso de la esfera administrativa, política, organizacional y económica, ya que los gobiernos locales se encuentran subordinados a las reglas fiscales estatales (Argumedo et al, 2019; Castro, 2020). En la otra orilla, como protagonista y espectador, el pueblo soberano, que ahora a través del camuflaje del discurso de la participación ciudadana se trata de involucrarlo justificando las decisiones y políticas públicas. Todo esto en consonancia con el escenario de

la Constitución de la República vigente a la época, que desencadenó a los municipios enfrentar diversas competencias y facultades, sin transferencia de recursos, sin planificación y con total desconocimiento de nuevas atribuciones y funciones.

Con estas iniciales premisas, Fernández-Rubio (2017), diferencia competencias propias y competencias atribuidas por delegación. Las competencias municipales propias se ejercen en “régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad”, atendiendo a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas” (p. 26). En ese orden de ideas, Valcárcel (2017) señala que dichas competencias se corresponden a las que un municipio ejerce a priori de forma autónoma y bajo su responsabilidad a diferencia de lo que ocurre con las competencias del gobierno central, siendo el problema a dilucidar.

La temática de las competencias municipales y el resultado de la gestión podría concluir que nos encontramos con catorce competencias que han sido distorsionadas han desordenado y confundidas con el tiempo, limitando la autonomía y generando desconfianza de la población ante la insatisfacción de necesidades básicas, desconfianza probablemente atribuida a las diversas competencias transferidas sin recursos, produciendo falta de eficiencia y eficacia administrativa municipal; lo que Poveda y Castro (2017) señalan que dichas competencias evolucionan dado a las exigencias legislativas existencias y las que el Consejo Nacional de Competencias conforme al artículo 195 del COOTAD transfiere de manera “obligatoria, progresiva y definitiva de competencias y recursos, desde el gobierno central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados.” Sin embargo, la facultad normativa local con la expedición de ordenanzas, terminan presentando antinomias y conflictos con normas legales orgánicas y ordinarias induciendo a dualidad y confusión en cuanto a su aplicación.

Al respecto Prieto (2019), considera que es necesaria la existencia de principios de buena regulación que podrán instaurarse en la memoria para analizar su impacto normativo y poder llevar a cabo evaluaciones con respecto al cumplimiento de los objetivos previstos, así como la realización de políticas públicas encaminadas hacia el cumplimiento de los mismos.

Desde esta perspectiva, Ibarra (2018) ya preveía que la estructuración de nuevas luchas y subjetividades en el entorno urbano con la intención de impactar en el municipalismo y las políticas es donde se disputa el derecho a la ciudad, lo que acarrearía que las nuevas competencias envueltas en el manto sagrado de la autonomía, traería disputas como la acontecida en Guayaquil con respecto a la competencia de cultura que conllevó un enfrentamiento entre el Alcalde Nebot y el presidente Correa por la ubicación de un monumento del ex presidente León Febres-Cordero. Si bien, un caso con connotación más de tinte político y de poder, ya dibujaba el escenario conflictivo de transferencias de competencias municipales, de ahí que García (2021) estableciera un procedimiento para el sometimiento de consulta popular los asuntos de competencia municipal.

En ese orden de ideas, Carrillo (2016) señala que es necesario analizar el concepto de autonomía para lograr comprender la intensidad de la descentralización del poder y las competencias, debido que toda transferencia de poder central representa un cierto grado de autonomía. A lo cual se acota lo expresado por Durán (2017) quien afirma que esto da lugar a una relación invertida según la cual a mayor autonomía existe menor control y viceversa. Mientras la descentralización conlleva la transferencia de competencias y potestades públicas, la autonomía implica la independencia con que dichas competencias y funciones se podrán ejercer en relación con el poder central gubernamental.

Ahora bien, si se habla de la autonomía de los municipios, resulta por tanto oportuno retomar el concepto de Municipio establecido en la Ley de Régimen Municipal en la Codificación (1971), que resaltaba el reconocimiento incólume de la autonomía: “El Municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del

Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad y del área metropolitana”.

Concepto corroborado posteriormente, en la Codificación de la Ley de Régimen Municipal que estuvo vigente antes de la entrada del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) QUE ESTABLECE QUE “Las municipalidades son autónomas. Salvo lo prescrito por la Constitución de la República y esta Ley, ninguna Función del Estado ni autoridad extraña a la municipalidad podrá interferir su administración propia, (...)”

El mismo cuerpo legal, COOTAD, revalida la autonomía al establecer en el artículo. 5:

La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes.

Dentro del proceso histórico en el Ecuador, al igual que en otros países de América Latina, la descentralización ha sido un tema discutido y abordado en distintos cuerpos normativos, desde la Ley de Modernización del Estado, la Ley de Descentralización y Participación Social y la Ley de Distribución del 15% del Presupuesto del Estado a gobiernos seccionales, que comprendían la descentralización voluntaria, para que los gobiernos autónomos escogieran libremente las competencias que querían asumir, a excepción de las no descentralizables. Con la entrada del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización se definió tipos de competencias: exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales.

Ahora bien, es preciso relieves el mérito constitucional de asignar competencias exclusivas a los gobiernos autónomos descentralizados, en virtud del artículo 260 de la Constitución, en el que se establece que el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, observa la autonomía intervenida en la gestión de competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, conforme al artículo 268 de la Constitución, de que los gobiernos autónomos locales sean intervenidos en casos excepcionales, el procedimiento y la forma de control que determine la ley.

La vigente Constitución de la República del Ecuador (2008) contempla “la organización territorial del Estado en regiones y en niveles de gobierno: el gobierno central, y cuatro niveles de gobiernos autónomos descentralizados: los gobiernos regionales autónomos, los gobiernos provinciales, los gobiernos municipales y los gobiernos de las parroquias rurales”. Establece como regímenes especiales: los distritos metropolitanos; el Consejo de Gobierno de la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias.

Por otra parte, se reconoce la existencia de autonomía política, territorial, administrativa y financiera, en tanto eligen a sus autoridades, regulan su administración social y política, y toman decisiones con respecto al empleo de sus recursos naturales y económicos atendiendo a lo dispuesto en la Constitución de la República.

Subsiguientemente, a la naturaleza autonómica de la que gozan los gobiernos municipales para administrar el territorio, se encuentran sus competencias exclusivas determinadas en la vigente Constitución de la República del Ecuador. La actuación municipal dirigida a la realización de varios fines y objetivos dentro de la circunscripción cantonal, en cuyo artículo 264 de la Constitución de la República (2008), se determinan las catorce competencias constitucionales que se serán revisadas en líneas posteriores.

Competencias exclusivas que se consagran sin perjuicio de otras que determine la ley, resaltándose entre ellas la planificación del desarrollo cantonal de manera articulada, “con la finalidad de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural a través de la expedición de ordenanzas municipales” (Acosta, 2020).

Concomitantemente, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), refrenda el ejercicio de las competencias exclusivas en materia de vialidad urbana; tránsito y transporte; cooperación internacional; gestión ambiental; agua potable; infraestructura de salud y educación; catastros inmobiliarios urbanos y rurales; gestión de riesgos; explotación de materiales áridos y pétreos; registro de la propiedad; patrimonio cultural; niñez y adolescencia. Tangarife et al (2015) señalan: “Es en este escenario, donde se manifiesta la gubernamentalidad urbana, la consonancia de los saberes de los dispositivos de la gubernamentalidad neoliberal y los saberes construidos desde la resistencia, en la autogestión, característica de la gubernamentalidad desde abajo” (p. 28).

Para el efecto, sucintamente se hará referencia las catorce competencias constitucionales y la coordinación que la misma norma legal contempla con distintos niveles de gobierno; así tenemos:

1.- Planificar el desarrollo cantonal con planes de ordenamiento territorial

La planificación del desarrollo cantonal en base al ordenamiento territorial constituye uno de las principales competencias exclusivas, el eje de la planificación con la formulación de los planes de ordenamiento territorial para regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. Competencia convalidada con la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo y su Reglamento, que tiene por objeto fijar las reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

De acuerdo con Vera, (2021), dada la evolución de los conceptos de ordenación territorial ambiental y urbanística que establecen la imperatividad de la reconstrucción de modelos y espacios sostenibles y proporcionados. En este contexto, Santana y Sulat (2021), afirman que para que las actuaciones urbanísticas se desarrollen con mayor facilidad, la jurisprudencia ha aperturado su doctrina hacia la exigencia de nuevas cargas en el suelo urbano. Ante lo cual conviene citar a Parejo (2021), quien considera que una debilidad de los planes urbanísticos es justamente la problemática jurídica que rodea a la figura de planificación urbana lo que deriva en la ineficacia de los mismos, reiterando la relevancia del establecimiento de nuevos modelos de planificación.

Tomando específicamente el caso de Portoviejo, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, ha sido uno de los primeros municipios en aprobar vía ordenanza los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial en el denominado Plan 2035, mismo que ha generado reacciones y reclamos ciudadanos por el gravamen o imposición a predios por meras expectativas de proyecciones viales, que requerirían contar indefectiblemente con suficiente disponibilidad de recursos para expropiar e indemnizar las referidas afectaciones, situación que presuntivamente no se cuenta por los disminuidos recursos municipales ante la atención prioritaria de la pandemia.

2.- Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón

Como se ha manifestado, no cabe duda respecto a la competencia municipal para ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón, sin embargo, habría que analizar el principio regulador del Derecho según el cual los derechos de cada uno terminan donde comienzan los derechos de los demás; al respecto la Corte Interamericana sobre tal principio ha señalado que debe escogerse la opción que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, si bien es cierto existe competencia municipal para usar y ocupar el suelo, no debe ejercerse esta competencia por encima del derecho de los individuos.

3.- Planificar, construir y mantener la vialidad urbana

La competencia en el ejercicio de la vialidad urbana con respecto a su planificación, construcción y mantenimiento, depende del nivel del gobierno en el que se encuentre, por ejemplo: mientras al gobierno provincial le corresponde la construcción y el mantenimiento del sistema vial a nivel provincial sin incluir la zona urbana, al gobierno municipal le corresponde la planificación, construcción y mantenimiento vial de las zonas urbanas incluyendo las cabeceras de parroquias rurales.

Cabe manifestar que esta competencia requiere de importantes recursos presupuestarios para que los gobiernos municipales atiendan las necesidades en calles y carreteras en su circunscripción territorial.

4.- Prestar servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental

Otra competencia importante y vital, es la referente a la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y actividades de saneamiento ambiental, que se ejecutan con normas municipales pero observando regulaciones establecidas por entes estatales; lo que conlleva para este servicio el establecimiento de pliegos tarifarios o tasas diferentes y elevadas con relación a las que determina el gobierno municipal, vulnerándose la autonomía municipal.

Así es, que la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, determina en el artículo 135 con relación a las tarifas por prestación de servicios de agua potable, saneamiento, riego y drenaje, establece que éstas serán fijadas por los prestadores tanto públicos como comunitarios respectivamente, sobre la base de las regulaciones emitidas por la Autoridad Única del Agua a través de la Agencia de Regulación y Control. Disposición legal que hace sinergia con lo que establece el artículo el artículo 314 de la Constitución de la República que contempla que el Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación.

A lo que se adiciona el escenario que los órganos crediticios nacionales o internacionales para financiar esta competencia vital, comprometen la expedición de ordenanzas con determinación tributaria para el retorno o recuperación del crédito, que directamente será imputado al contribuyente o ciudadano, a través de la competencia municipal de crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas tasas y contribuciones especiales de mejoras, que en la práctica generan el aumento de pliegos tarifarios o tributos.

5.- Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas tasas y contribuciones especiales de mejoras

De conformidad con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en el artículo 566, los municipios tienen la facultad de aplicar tasas retributivas de servicios públicos por medio de ordenanzas, considerando que, de acuerdo con el artículo siguiente, los servicios que están sujetos a estas tasas son:

- a) Aprobación de planos e inspección de construcciones;
- b) Rastro;
- c) Agua potable;
- d) Recolección de basura y aseo público;
- e) Control de alimentos;
- f) Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales;
- g) Servicios administrativos;
- h) Alcantarillado y canalización;
- i) Otros servicios de cualquier naturaleza.

6.- Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro del territorio cantonal

En lo referente a la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte público, ésta se encuentra regulada y articulada con el gobierno central, toda vez, que si bien los municipios tienen la competencia dentro de su territorio, la rectoría del sistema es del Ministerio de Transporte, en coordinación con la Agencia Nacional de Tránsito, situación que nuevamente observaría una restricción o limitación a la autonomía municipal.

7.- Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo

En términos de planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física y equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, es posible colegir que esta competencia asignada constitucionalmente a favor de los gobiernos municipales, entrevería un escenario contrario a las limitaciones autonómicas anteriormente descritas, ya que la competencia y rectoría en los campos de salud, educación y deporte corresponden al gobierno central, sin embargo los municipios pueden desarrollar actividades de planificación sobre estas áreas, reiterando como se indica al inicio del presente artículo que las competencias deben ser transferidas con los respectivos recursos para el efecto.

8.- Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.

En lo relativo a la competencia patrimonial, también se observa una distorsión o limitación de la autonomía municipal. El Consejo Nacional de Competencias transfirió de manera parcial a favor de los gobiernos municipales la competencia para preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural; en consonancia con lo indicado por Durán (2020) quien acota que, también concierne “a inmuebles en ruinas o vetustos que generan alto riesgo para los peatones”, que en el caso de Portoviejo, se encuentran en la lista del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, organismo dependiente del Ministerio de Cultura, continúa siendo competencia estatal.

Como puede observarse esta dualidad o ambigüedad en la asignación de la competencia patrimonial, genera una restricción a la autonomía municipal en cuanto al uso y control del suelo en el cantón, al respecto Barnés (2002), señala que justamente la distribución de competencias urbanas constituye para el Estado autonómico una problemática competencial.

9.- Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales

La competencia de formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales, exige la actualización cada dos años de éstos y la valoración de la propiedad urbana y rural; también observa la intervención del gobierno central, en la elaboración de la cartografía geodésica del territorio nacional para el diseño de los catastros urbanos y rurales de la propiedad inmueble y de los proyectos de planificación territorial.

10.- Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley

Otra competencia consignada para los gobiernos municipales constituye delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley. Potestad concordante con la preservación y garantía del acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas, no obstante, la ley también atribuye a esta competencia ciertas limitaciones para la actuación municipal, lo que corrobora la existencia de una transgresión a la autonomía municipal aseverada a lo largo del presente trabajo investigativo.

11.- Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas

En lo pertinente a la competencia de regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece que se deberá observar las regulaciones y especificaciones técnicas contempladas en la ley, considerando que, de acuerdo con el artículo 17 de dicho cuerpo normativo, estos son bienes de uso público en tanto que son de uso directo, general y gratuito para los particulares, aunque mediante el pago de una regalía estos pueden ser de utilización exclusiva y temporal.

12.- Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras

Concordante con la competencia anterior, la explotación de materiales de construcción y permisos para materiales de construcción, deben ser regularizados a través de la ordenanza respectiva, ahora bien, las canteras de Portoviejo no se encuentran ubicadas en dicha ciudad, sino que están en otro cantón de la Provincia de Manabí: Montecristi, empero, para ingresar a las mismas, esto se da por el territorio portovejense.

13.- Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios

Con relación a gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendio, que comprende acciones para enfrentar las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al territorio, se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada por todos los niveles de gobierno de acuerdo con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la ley. Contemplándose que los cuerpos de bomberos serán considerados como entidades adscritas a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, sin embargo, éstos funcionarán con autonomía administrativa y financiera, presupuestaria y operativa, observando la ley especial y normativas vigentes a las que estarán sujetos. Situación que acarrea un organismo bomberil regido bajo la Ley de Defensa contra Incendios siendo parte del municipio.

14.- Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias

Finalmente, la competencia de gestión de la cooperación internacional, actualmente mecanismo de obtención de financiamiento para la concreción de obras, se está constituyendo en un referente con los otorgados por organismos multilaterales internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Europeo de Inversiones, Agencia Internacional de Cooperación Española, entre otros; sin “dejar de comentar las condiciones que para el efecto establecen como el de ceder la jurisdicción y ventilar los conflictos que se presenten en instancias y tribunales internaciones” (Olmedo, 2005).

De lo expuesto, las competencias exclusivas municipales y sus regulaciones, se encontrarían en menoscabo con el principio autonómico municipal, garantizado en el Art. 6 del COOTAD: “Ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes de la República.”.

Jerarquía normativa de las competencias exclusivas

De lo expuesto en líneas anteriores que infieren la revisión de las catorce competencias exclusivas que contempla la Constitución a favor de los entes locales municipales y de la injerencia o intromisión del gobierno central a éstas, a través de la expedición de leyes orgánicas y ordinarias regentadas por la Asamblea Nacional, se abre el debate o discusión si las competencias exclusivas municipales tendrían superioridad o prevalencia con relación a las leyes orgánicas.

En ese sentido el artículo 425 Constitucional determina el orden jerárquico de aplicación de las normas, señalando en la cúspide de la pirámide kelseana a la Constitución, los tratados y convenios internacionales; y en segundo y tercer lugar a las leyes orgánicas y las leyes ordinarias; quedando las ordenanzas en escala inferior a éstas. El segundo inciso del

artículo prevé en caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, deberán resolverlo con la aplicación de la norma jerárquica superior. Al parecer la discusión no tan bizantina estaría resuelta respecto a la prevalencia normativa; sin embargo, el tercer inciso del Art. 425 referido, determina: “La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.”

Este inciso pondera la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos locales, es decir, que las catorce competencias constantes en el artículo 264 constitucional y refrendado en el COOTAD, que se encuentren comprendidas en una ordenanza municipal, que constituye el conjunto de disposiciones que regulan el funcionamiento del cantón bajo el principio de territorialidad (Pérez, 2017), ejerciendo el control sobre el uso y ocupación del suelo, tiene fuerza de ley para el cantón por lo que prevalece y tiene superioridad jerárquica con relación a leyes orgánicas y ordinarias.

Situación totalmente inobservada y desconocida por las autoridades, lo que conlleva a la vulneración autonómica y la limitación de competencias exclusivas a los gobiernos locales preceptuadas por la Constitución, según la cual la descentralización es uno de los poderes del Estado dentro del modelo vigente en el Ecuador; de esta manera, la normativa constitucional no deberá desvanecer dicha tesis gubernamental priorizando la titularidad de las competencias exclusivas municipales y por ende a su autonomía, motivo del trabajo investigativo que colige tal vulneración.

Desde el mundo occidental ya se plantea una tesis fusionaria municipal para hacer frente a todas las desigualdades. De ahí que Durán (2016) señale que debe tratarse de una propuesta jurídica que goce de rigurosidad y viabilidad para lograr la sostenibilidad de las plantas municipales como un soporte para la autonomía local que sería la base del desarrollo estatal, es decir, garantizar la autonomía de los gobiernos locales implicaría el fortalecimiento del Estado en tanto que

Marchena (2021) comprende una situación actual respecto a la pandemia del planeta, que también deben observar las municipalidades, en tanto que considera que es la parte Estatal más necesaria para la atención de las personas, dado que debe contar con material y competencias suficientes adecuados a las personas y su territorio considerando que, como afirma Durán (2020), a lo largo de la historia las pandemias han provocado muertes y crisis económicas que terminan por empobrecer más a la población

En este estado de cosas, es oportuno mencionar a Velasco (2020) quien indica:

Se plantea la cuestión de cuál es el posible alcance de la actuación competencial, y cuál su vinculación a los mandatos estatales y autonómicos. En líneas generales, los ayuntamientos actúan con plena subordinación al Gobierno (y, en su caso, a las autoridades autonómicas que ejecutan los estados de alarma). Fuera del estado de alarma, aunque aún en el contexto de la emergencia sanitaria, los ayuntamientos actúan al amparo de sus competencias propias, pero en la práctica con escasa autonomía: como Administración indirecta del Estado o de las Comunidades Autónomas (p. 23).

De esto, se colige que la autonomía de los gobiernos locales no solo se direcciona hacia la administración y ejercicio de sus competencias, sino también a su capacidad de reaccionar con inmediatez y eficacia ante situaciones de riesgo, de forma tal que se satisfacen las necesidades inminentes a la vez que se descongestionan a la organización central.

Conclusiones

Como colofón del presente trabajo, las competencias exclusivas constitucionales atribuidas a los gobiernos municipales por efecto del sistema de descentralización estatal,

terminan subordinadas a las políticas y regulaciones de orden legal que se emiten desde el gobierno central, generando en muchos casos antinomias y conflictos de disposiciones con respecto a las administraciones locales y que perfeccionan la inobservancia permanente del principio autonómico que tienen los gobiernos municipales de conformidad con la Constitución de la República del Ecuador.

Las catorce competencias exclusivas que consagra el marco constitucional, se encuentran en su mayoría supeditadas a normativas legales que infieren un conflicto en la actuación de las administraciones locales, como se refleja con el suscitado entre el gobierno central y el municipio de Guayaquil por la colocación de un monumento con relación a la competencia de patrimonio cultural.

Desde esta perspectiva, el estudio demuestra la imperatividad de restructuración del sistema de administración descentralizada desde el punto de vista de la planificación eficaz ya sea en aspectos políticos, financieros o administrativos propiamente dichos, no obstante, esto solo es posible cuando se hable de una verdadera descentralización del poder, dado que en la práctica, esto no se encuentra completamente materializado.

Ahora bien, el reconocimiento y respeto a la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el ejercicio de sus competencias, así como también en la toma de decisiones es fundamental para la satisfacción de necesidades básicas de los ciudadanos, de ahí que también se reconozca la necesidad de que en la restructuración de planificación estratégica y políticas públicas exista la participación activa de los ciudadanos, de forma tal que se garantiza que la competencia y autonomía de los gobiernos locales no trasgreda sus derechos y garantías constitucionales.

Referencias

- Acosta, J. (2020) Facultad reguladora de los gobiernos autónomos descentralizados. Universidad Internacional SEK Ecuador
- Alonso, M. (2020). Nuevo régimen de las competencias municipales. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, pp.153-186. Disponible en <https://bit.ly/3dwThtt>
- Araguás, I. (2021). La planificación normativa. *Revista General de Derecho Administrativo*, N° 56.
- Argumedo, D., Acosta, L., Arias, M., Arismendy, A., Bedoya, M., Correa, S., Osorio, L., & Efraín, Y. (2019). Prohibición de las actividades mineras como manifestación del ejercicio de la autonomía municipal: ¿avances o retrocesos?. *Diálogos De Derecho Y Política*, (23), 53–81. Recuperado a partir de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/derypol/article/view/339651>
- Barnés, J. (2002) Distribución de competencias en materia de urbanismo Estado, Comunidades Autónomas, entes locales: análisis de la jurisprudencia constitucional. España: J.M. Bosch Editor.
- Carrillo, D. (2016). El rol del gobierno central frente a la competencia exclusiva de uso y ocupación de suelo de los gobiernos autónomos descentralizados municipales. Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. <https://bit.ly/3IBGRPi>
- Castro, L. (2020). La regla fiscal y la autonomía municipal. Universidad nacional Costa Rica. Publicado en Delfino, disponible en: <http://hdl.handle.net/11056/21221> <https://delfino.cr/2020/05/la-regla-fiscal-y-la-autonomia-municipal>
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2010). Registro Oficial 303-S, 19-X-2010. Quito.
- Consejo Nacional de Competencias. www2.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2021/04/04-1.-C...
- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 de 20-X-2008.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2017). Sentencia N.º 009-17-SCN-CC, 2017. CASO N.º 0016-15-CN
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011). Caso: Salvador Chiriboga Vs. Ecuador.
- Durán, F. (2016). La fusión de municipios como estrategia. España: Dykinson
- Durán, F. (2020). La historia y el patrimonio local como escuela de resiliencia. *Revista de Estudios del MUVI*, pp. 2-3. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=3856581>
- Durán, F. (2017). Enfoque de la autonomía local en los sistemas alemán y británico de financiación municipal. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, pp. 115-125 Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=3856581>
- Fernández-Rubio, G. (2017) Competencias municipales: tipologías y régimen jurídico. Madrid: Universidad complutense de Madrid.
- García, M. (2021). Procedimiento para sometimiento a consulta popular de asuntos de competencia municipal. *Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, N° 2.
- Goinheix, S. y Freigedo, M. (2020). Índice de autonomía local y subnacional en Uruguay. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, pp. 35-61. Disponible en https://1library.co/document/q048703z-riem-art%C3%ADculos-de-investigaci%C3%B3n-a%C3%Bl0-xii-n%C2%BA.html?utm_source=search_form
- Ibarra, P. Martí i Puig, S. Gomá, R. (2018). Movimientos sociales y derecho a la ciudad. Creadoras de democracia radical España: Icaria. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=728127>

- Ley de Régimen Municipal en la Codificación. (1971). Honorable Congreso Nacional. Quito.
- Marchena, M. (2021). Enfoques sobre administración local. El "tercer estado" Valencia: Tirant lo Blanch.
- Olmedo, A. (2005). La delimitación de competencias entre órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social. España: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, CEMCI. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=260493>
- Pablos, F. (2016). Autonomía y suficiencia financiera de la Hacienda municipal. Pamplona: Aranzadi.
- Parejo, L. (2021). Cese de la causa de las normas y decadencia de su obligatoriedad y eficacia; en particular las de los planes urbanísticos. Revista General de Derecho Administrativo, N° 56. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7742712>
- Pérez, L. (2017). Principio de territorialidad. Diccionario Jurídico y Social | Enciclopedia Online. Disponible en: <https://diccionario.leyderecho.org/principio-de-territorialidad/>
- Poveda, G. y Castro, F. (2017). Revisión y análisis de evolución de la competencia municipal de Guayaquil. Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/cccss/2017/03/competencia-municipal-guayaquil.html>
- Prieto, C. (2019) La mejora regulatoria en el ámbito de las entidades locales. ICE: Revista de Economía, pp. 131-144. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6939264>
- Santana, J. Suay, J. (2021). La consolidación jurisprudencial del nuevo paradigma del urbanismo mediante el régimen de las actuaciones urbanas en suelos urbanos: renovación y actuaciones de dotación. Revista General de Derecho Administrativo, N° 56. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7742714>
- Solís R, Salgado S. Montiel D (2019) Retos de la Gestión Municipal: Entre la Autonomía y la Gestión. Horizontes de la Contaduría en las Ciencias Sociales, pp. 1-22. Disponible en: <https://www.uv.mx/iic/files/2020/01/Num10-Art01.pdf>
- Tangarife A, Giraldo, D. y Sanín, J. (2015). Globalización, emprendimiento e innovación en la ciudad de Medellín: un dispositivo para la construcción de sujetos en el marco de la ciudad capitalista. Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015. En línea: <http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wpcontent/uploads/2014/12/Panel-ALACIP.pdf>
- Valcárcel, P. (2017). Las “competencias municipales propias” en el vigente régimen local. Revista da Asesoría Xurídica Xeral, pp.156-180. Disponible en: https://www.xunta.gal/c/document_library/get_file?file_path=/portal-web/Rexuga/Revista_7/156__REXUGA_7_2017_cas.pdf
- Velasco, F. (2020). Competencias y poderes municipales a lo largo de la pandemia de covid-19. Anuario de Derecho Municipal, pp. 23-45. Disponible en: <http://www.revistasmarcialpons.es/anuarioderechomunicipal/article/view/615>
- Vera, D. (2021) Las actuaciones de interés autonómico: cara y cruz de un instrumento polémico. Revista General de Derecho Administrativo, N°56. Disponible en: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1511538>