



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

FACULTAD JURÍDICA SOCIAL Y ADMINISTRATIVA

CARRERA DE DERECHO

Título:

“NECESIDAD DE ESTABLECER EL CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD COMO EL MECANISMO IDÓNEO PARA IMPUGNAR LAS ORDENANZAS EMITIDAS POR LOS CONCEJOS MUNICIPALES”.

AUTORA:

NICOLE LIZBETH PONTÓN LÓPEZ.

DIRECTOR:

Dr. ERNESTO RAFAEL GONZÁLEZ PESANTES.

TESIS PREVIA A LA
OBTENCIÓN DEL
GRADO DE
LICENCIADA EN
JURISPRUDENCIA Y
TÍTULO DE ABOGADA.

Loja – Ecuador

2021

CERTIFICACIÓN

Dr. Ernesto Rafael González Pesantez. Mg. Sc.

**DOCENTE DE LA CARRERA DE DERECHO DE LA FACULTAD JURÍDICA
SOCIAL Y ADMINISTRATIVA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA.**

CERTIFICO

Que el presente trabajo de investigación jurídica, elaborado por la señorita Nicole Lizbeth Pontón López, titulado: **“NECESIDAD DE ESTABLECER EL CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD COMO EL MECANISMO IDÓNEO PARA IMPUGNAR LAS ORDENANZAS EMITIDAS POR LOS CONCEJOS MUNICIPALES”**, ha sido dirigido, corregido y revisado cuidadosamente en su forma y contenido de acuerdo a las normas de graduación vigentes en el Reglamento del Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, y de conformidad al plazo establecido en el cronograma del proyecto de tesis legalmente aprobado, su ejecución se encuentra en un 100 %, por lo que autorizo su presentación ante el respectivo Tribunal de Grado.

Loja, 21 de abril de 2021



Dr. Ernesto Rafael González Pesantez, Mg. Sc.

DIRECTOR DE TESIS

AUTORÍA

Yo, Nicole Lizbeth Pontón López, declaro ser autora del presente trabajo de tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido de la misma.

Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja, la publicación de mi tesis en el Repositorio Institucional-Biblioteca Virtual.

Autora: Nicole Lizbeth Pontón López

Firma: -----

Cédula: 1150207890

Fecha: Loja, 13 de mayo de 2021

CARTA DE AUTORIZACIÓN DE TESIS POR PARTE DE LA AUTORA, PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TEXTO COMPLETO.

Yo, NICOLE LIZBETH PONTÓN LÓPEZ , declaro ser autora de la tesis titulada: **“NECESIDAD DE ESTABLECER EL CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD COMO EL MECANISMO IDÓNEO PARA IMPUGNAR LAS ORDENANZAS EMITIDAS POR LOS CONCEJOS MUNICIPALES”**, como requisito para optar al grado de abogada; autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital Institucional:

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el RDI, en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad.

La Universidad Nacional de Loja, no se responsabiliza por el plagio o copia de la tesis que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los 13 días de mayo de dos mil veinte y uno, firma la autora.

Firma:

Autor: Nicole Lizbeth Pontón López

Cédula N°: 1150207890

Dirección: Motupe Alto, vía antigua que va a Carigán y San Agustín

Correo Electrónico: nicoleponton@gmail.com-nicole.ponton@unl.edu.ec

Teléfono Celular: 0998248272 -072581830

DATOS COMPLEMENTARIOS.

Director de Tesis: Dr. Ernesto Rafael González Pesantez. Mgs.Sc.

Tribunal de Grado:

Presidente: Dr. Rolando Jonathan Macas Saritama Mgs. Sc.

Vocal: Dr. Ángel Medardo Hoyos Escaleras Mgs. Sc.

Vocal: Dr. James Augusto Chacón Guamo Mgs. Sc.

DEDICATORIA

Quod autem ad gloriam Dei

Quiero dedicar el presente trabajo de investigación al Creador de mi existencia y a la Inmaculada Concepción, que con su luz y ternura han sabido guiar mis senderos, sueños y anhelos durante mi vida,

A mis padres Leofrey y Florcita, por ser siempre mi apoyo, fortaleza y mi más grande bendición,

A Mauricio, Lupita, Leofrey y Gabriela, por ser la más noble compañía y apoyo incondicional durante mi vida y carrera profesional,

A mi sobrina Ángeles Josette, con sus sonrisas y locuras de bebé han llenado de alegría mi vida,

A mis abuelitos Josefina y Francel (+) por darme su apoyo e ingente cariño; y a toda mi familia, tíos y primos que han estado presente en cada una de las etapas de mi formación,

A Lucy Moreno por compartir su sabiduría y brindarme su respaldo siempre,

A mis amigos y a todas las personas que han contribuido a encaminarme en la búsqueda de la verdad.

Totus Tuus.

La Autora

AGRADECIMIENTO

A Dios por ser mi más grande fuente de inspiración y creador de todas las cosas.

Agradezco infinitamente al Dr. Leofrey Pontón, porque además de ser mi Padre ha sido mi mentor y coach en el derecho, sus enseñanzas y largas horas de conversación han sido un pilar fundamental en mi formación.

A la Universidad Nacional de Loja por abrirme sus puertas y permitir formarme en una de las más prestigiosas carreras como es la de Derecho, y por concederme el honor de ir en su nombre y representación a diferentes espacios académicos; a todo el claustro docente que con sus conocimientos me direccionaron en el profundo y apasionante mundo del Derecho.

Mi gratitud profunda con la Dra. Ruth Obando por ser una excelente maestra e impulsora de proyectos muy valiosos.

De manera especial agradezco al Dr. Ernesto Rafael González Pesantes, ilustre maestro universitario, quien además de dirigir la presente investigación, durante toda mi formación profesional me ha compartido sus valiosos conocimientos que me ha otorgado la oportunidad de profundizar en la Teoría del Derecho.

Agradezco a todos mis compañeros y amigos que me han brindado su amistad y han corroborado en mi formación.

Extiendo mi agradecimiento profundo a The Smart Lawyers por ofrecerme la oportunidad de conocer los beneficios que brinda la transformación e innovación legal.

A todas las personas que de una u otra forma han aportado para la realización de este trabajo de titulación, en especial a los maestros: Rolando Macas, Edgar Fuentes Contreras y Ángel Torres Maldonado sin su aporte invaluable y criterios doctrinarios no hubiera sido posible la presente investigación.

La Autora

ESQUEMA DE CONTENIDOS

- I. PORTADA
- II. AUTORIZACIÓN
- III. AUTORÍA
- IV. CARTA DE AUTORIZACIÓN
- V. DEDICATORIA
- VI. AGRADECIMIENTO
- VII. ESQUEMA DE CONTENIDOS

1. TÍTULO

2. RESUMEN

2.1. ABSTRACT

3. INTRODUCCIÓN

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1. Marco Conceptual

4.1.1. Estado Unitario

4.1.2. Descentralización

4.1.3. Régimen de Autonomía

4.1.4. Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales

4.1.5. Competencias

4.1.6. Facultad Normativa Local

4.1.7. Actos normativos

4.1.8. Ordenanzas

4.1.9. Principio de Competencia

4.1.10. Principio de Jerarquía normativa

4.1.11. Derecho a la Seguridad Jurídica

4.1.12. Impugnación

4.2. Marco Doctrinario.

4.2.1. Descentralización en Estados Unitarios

4.2.2. Situación actual de la descentralización del Ecuador

4.2.3. Facultades Legislativas Locales

4.1.3.1. Facultades Legislativas de los Gobiernos Autónomos
Descentralizados

4.1.3.2. Fundamentos del Constituyente con respecto a las facultades
legislativas locales

4.1.3.3. Facultades legislativas: Ordenanzas en el ámbito de las
competencias exclusivas

4.1.4. Naturaleza de la Ordenanza: cómo acto normativo de rango de ley

4.1.5. Medios para impugnar una ordenanza en función de sus competencias
exclusivas

4.1.5.1. Control de constitucionalidad para impugnar una ordenanza que
regula competencias exclusivas

4.1.5.2. Control de legalidad para impugnar ordenanzas que regulan competencias complementarias y concurrentes.

4.1.5.3. Participación ciudadana en la impugnación de ordenanzas.

4.2. Marco Jurídico

4.3.1. Constitución de la República del Ecuador

4.3.2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

4.3.3. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

4.3.4. Código Orgánico de la Función Judicial

4.3.5. Código Orgánico Administrativo

4.3. Legislación Comparada

4.4.1. Constitución Política del Perú

4.4.2. Constitución Española y Ley 29/1998 Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

4.4.3. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia

4.4.4. Ley 1437 de 2011 de Colombia

5. MATERIALES Y MÉTODOS

5.1. Materiales utilizados

5.2. Métodos

5.3. Técnicas y Procedimientos

6. RESULTADOS

6.1. Resultados de las Encuestas

6.2. Resultados de las Entrevistas

6.3. Estudio de Casos

7. DISCUSIÓN.

7.1. Verificación de Objetivos

7.2. Contrastación de Hipótesis

7.3. Fundamentación de la Propuesta de Reforma Legal

8. CONCLUSIONES

9. RECOMENDACIONES

9.1. Propuesta de Reforma Legal

10. BIBLIOGRAFÍA

11. ANEXOS

11.1. **Proyecto de Tesis**

11.2. **Cuestionario de Encuesta y Entrevistas**

ÍNDICE

1 TÍTULO.

**NECESIDAD DE ESTABLECER EL CONTROL ABSTRACTO DE
CONSTITUCIONALIDAD COMO EL MECANISMO IDÓNEO PARA
IMPUGNAR LAS ORDENANZAS EMITIDAS POR LOS CONCEJOS
MUNICIPALES.**

2 RESUMEN.

La presente tesis de grado se titula: “**Necesidad de establecer el control abstracto de constitucionalidad como el mecanismo idóneo para impugnar las ordenanzas emitidas por los concejos municipales**”. Tiene como propósito el profundizar el análisis de las facultades legislativas y normativas en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales de este nivel de gobierno, con la finalidad de determinar la vía idónea para impugnar una ordenanza municipal; debido a que la comunidad académica jurídica no ha logrado establecer un consenso con respecto a la naturaleza de las facultades legislativas que poseen los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales dentro del nuevo modelo de Estado constitucional de derechos y justicia que se gobierna de forma descentralizada.

El problema detectado tiene su origen en la disposición del Código Orgánico de la Función Judicial, donde los Jueces de la sala de lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Corte Nacional de Justicia tienen la potestad de ejercer el control de legalidad de las ordenanzas municipales, sin embargo, no es correcto someter a todas las ordenanzas al control de legalidad, debido a que hay dos tipos de ordenanzas municipales, primero: las que regulan competencias constitucionales o exclusivas; y segundo: las que desarrollan las competencias residuales y adicionales; en base a esta distinción no es coherente que una ordenanza que regula un competencia de origen constitucional y amparada en el principio de competencia tenga que ser impugnada en la vía de la legalidad; frente a este problema fue indispensable comprender el

verdadero alcance de las ordenanzas municipales en función del principio de competencia para que en base a este presupuesto identificar la vía idónea.

Cabe aclarar el hecho de que el sistema jurídico garantiza dos vías de impugnación para un acto normativo, la acción de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional; y el control de legalidad ante los Jueces del Tribunal Contencioso Administrativos de la Corte Nacional de Justicia, sin embargo, el desconocer la naturaleza de las ordenanzas cuando regulan sus competencias ha ocasionado inseguridad jurídica para los ciudadanos que han impugnado una ordenanza municipal recibiendo una respuesta negativa o errónea por haber accionado en la vía incorrecta. Es necesario puntualizar que la Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de desarrollar precedentes jurisprudenciales vinculantes con respecto a las facultades legislativas en su ámbito competencial pero lamentablemente no lo ha hecho. Ante dicha situación jurídica recurrimos a la utilización de materiales y métodos para desarrollarlo en esta investigación a través de la aplicación de entrevistas y encuestas, las mismas que sirvieron de herramientas para plantear un Proyecto de Reforma Legal al Código Orgánico de la Función Judicial y al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

2.1. Abstract

The present thesis is entitled: "Necessity of establishing the abstract control of constitutionality as the suitable mechanism to challenge ordinances issued by municipal councils". Its purpose is to deepen the analysis of the legislative and regulatory powers within the scope of their constitutional and legal powers of this level of government, in order to determine the appropriate way to challenge a municipal ordinance, because the legal academic community has failed to establish a consensus regarding the nature of the legislative powers possessed by the Municipal Decentralized Autonomous Governments within the new model of constitutional state of rights and justice that is governed in a decentralized manner.

The problem detected has its origin in the provision of the Organic Code of the Judicial Function, where the Judges of the Contentious Administrative and Tax Chamber of the National Court of Justice have the power to exercise the control of legality of municipal ordinances, however, it is not correct to submit all ordinances to the control of legality, because there are two types of municipal ordinances, first: those that regulate constitutional or exclusive competences; and second: those that develop residual and additional competences; based on this distinction it is not coherent that an ordinance that regulates a competence of constitutional origin and protected by the principle of competence has to be challenged in the way of legality; facing this problem it was essential to understand the true scope of municipal ordinances based on the principle of competence in order to identify the appropriate way based on this assumption.

It is worth clarifying the fact that the legal system guarantees two ways of challenging a normative act, the action of unconstitutionality before the Constitutional Court; and the control of legality before the Judges of the Contentious Administrative Court of the National Court of Justice, however, not knowing the nature of the ordinances when they regulate their competencies has caused legal insecurity for citizens who have challenged a municipal ordinance receiving a negative or erroneous response for having acted in the wrong way. It is necessary to point out that the Constitutional Court has had the opportunity to develop binding jurisprudential precedents with respect to legislative powers in its area of competence but unfortunately it has not done so. Given this legal situation, we resorted to the use of materials and methods to develop it in this research through the application of interviews and surveys, which served as tools to propose a Legal Reform Project to the Organic Code of the Judicial Function and the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization.

3 INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo de investigación jurídica se titula “**Necesidad de establecer el Control Abstracto de Constitucionalidad como el mecanismo idóneo para impugnar ordenanzas emitidas por los Concejos Municipales**”. El problema jurídico se enmarca puntualmente en el uso inadecuado de mecanismos para impugnar ordenanzas municipales que regulan competencias constitucionales o exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, debido que este tipo de ordenanzas se diferencian de las demás ordenanzas que regulan competencias adicionales y residuales; porque se encuentran investidas y garantizadas por el Principio de Competencia.

Esta investigación se ha fundamentado en las disposiciones constitucionales Art. 240, con respecto a las facultades legislativas que desempeñan los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el ámbito de sus competencias; y en el inciso tercero del Art. 425 que establece que la jerarquía normativa se considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados. Teniendo presente el hecho que la Asamblea Constituyente de Montecristi estableció competencias exclusivas a los diferentes niveles de gobierno con la finalidad de que estos tengan la titularidad única y exclusiva en el ejercicio de ciertas actividades sin interferencia de órgano u autoridad extraña al mismo; y con dicha acción coadyuvar al fortalecimiento al proceso de descentralización en el Ecuador. Siendo este el principal motivo, dotó de facultades legislativas en su ámbito competencial para que los Gobiernos Autónomos

Descentralizados estén en la capacidad de ejercer las competencias que les han sido atribuidas en la Constitución y posteriormente en la ley.

Sin embargo, no se asimilado tal distinción entre las ordenanzas que desarrollan competencias exclusivas y que se fundamentan únicamente en la Constitución, de las ordenanzas que para su creación necesitan irremediablemente basarse en una ley por la naturaleza de las competencias adicionales y residuales. La falta de comprensión de dicha diferenciación, agregado a los diversos criterios que giran en torno a la discusión con respecto a las facultades legislativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ha llevado al legislador a establecer dos vías de impugnación para las ordenanzas municipales sin establecer sus diferencias y el presupuesto a tomar en cuenta por parte del ciudadano para activar ya sea la vía constitucional o legal. Este dilema tiene solución si se considera el principio de competencia que se encuentra establecido en la Constitución de la República del Ecuador, se requiere además que por parte de la Justicia Constitucional se dote de contenido a este principio para superar todas las dudas que se generan con respecto a las facultades legislativas de los distintos niveles de gobierno en la esfera de sus competencias.

En la presente tesis se verificaron un objetivo general que consiste en: Desarrollar un estudio conceptual, doctrinario y jurídico de los mecanismos de impugnación de los actos normativos expedidos por los concejos municipales, en las materias de competencia de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, asimismo se demostraron objetivos específicos que seguidamente detallaremos, primer objetivo específico: Determinar que las ordenanzas municipales constituyen la máxima

expresión de la voluntad del pueblo en quien radica la soberanía, por lo que su expedición debe afianzarse jurídicamente desde la esfera constitucional, como garantía para la defensa de los derechos, segundo objetivo específico: Establecer la preponderancia de las ordenanzas cantonales expedidas por los concejos municipales, como instrumentos jurídicos con rango de ley, tercer objetivo específico: Demostrar que el control abstracto de constitucionalidad es el mecanismo idóneo para la impugnación de las ordenanzas expedidas por los concejos municipales en las materias de competencia de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y cuarto objetivo específico: Presentar una propuesta de reforma legal para definir el establecimiento del control abstracto de constitucionalidad como el mecanismo idóneo para impugnar los actos normativos expedidos por los concejos municipales.

La hipótesis contrastada es la siguiente: El control abstracto de constitucionalidad constituye el mecanismo idóneo para la impugnación de las ordenanzas expedidas por los concejos municipales.

La presente tesis se encuentra estructurada de la siguiente manera: la Revisión de la literatura que está conformada por un marco conceptual, donde se desarrollan categorías sobre: Estado unitario, descentralización, autonomía, gobiernos autónomos descentralizados, facultades legislativas y normativas y principio de competencia.; en el marco doctrinario se analizan las siguientes temáticas para encaminarnos en la posible solución de este problema jurídico, sobre: La descentralización en Estados Unitarios y su situación actual, las facultades legislativas locales y medios para

impugnar una ordenanza municipal en función de sus competencias, en el marco jurídico se procedió interpretar y analizar, normas jurídicas relacionadas a la problemática, entre ellas: la Constitución de la República del Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Orgánico de la Función Judicial, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, Código Orgánico Administrativo, en tanto que con respecto al Derecho Comparado se procedió a elaborar un análisis que involucra semejanzas y diferencias con normas jurídicas extranjeras de países como: Constitución Política del Perú, Ley 143 de 2011 de Colombia, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y finalmente la Constitución Española.

Para la comprobación de objetivos e hipótesis se procedió a la utilización de la técnica de entrevistas y encuestas de las cuales se obtuvieron representaciones gráficas donde se visualizan los resultados y criterios jurídicos vertidos en función de la experiencia profesional.

De este modo queda presentado el trabajo de investigación jurídica que se relaciona acerca de la necesidad de establecer el control abstracto de constitucionalidad como medio idóneo para impugnar las ordenanzas emitidas por los concejos municipales, en la parte final del trabajo de investigación se expone las conclusiones y recomendaciones a través de las cuales se llegó a precisar durante el desarrollo del trabajo, en qué tipo de ordenanzas se debe accionar la vía constitucional y determinar aquellas que su impugnación corresponde a la vía de legalidad, estableciendo así el proyecto de reforma al Código Orgánico de Función Judicial y al Código Orgánico de

Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; aspirando que esta investigación sirva de guía a los profesionales y estudiantes como fuente de consulta ; quedando ante el Tribunal de Grado para su corrección y aprobación.

4 REVISIÓN DE LITERATURA.

4.1 Marco Conceptual

4.1.1 Estado Unitario

El Estado Unitario es uno de los tipos de organización territorial, este modelo de se establece en los Estados que desean concentrar el poder en un solo órgano se decantan por esta opción y se conciben como unitarios, de tal forma que nuestro país en la constitución en el Art. 1 establece: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia (...) unitario”

Según Vladimiro Mesa Naranjo, menciona que el Estado unitario es:

Aquel que posee un solo centro de impulsión política y administrativa, es decir, aquel en el cual la soberanía ejerce directamente sobre todo el conglomerado social asentando sobre un mismo territorio (...) todos los individuos colocados bajo la soberanía de este obedecen a una misma y sola autoridad, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas mismas leyes (Mesa, 2000, pág. 290).

El maestro colombiano, nos brinda una referencia teórica de lo que es y posee el Estado Unitario, podemos destacar que una de las características más representativas de este modelo es el centralismo ya que opera un solo centro de impulsión política como lo estableció el jurista Vladimiro, que emanan de una autoridad y que rige para un mismo territorio siendo sus integrantes los principales obligados a cumplir las

disposiciones normativas que provengan de este nivel gubernamental que ejerce el poder.

Los autores Marco Morales Tobar y Marco Morales Andrade, realizan una apreciación muy interesante y acertada sobre el Estado Unitario:

En el Estado Unitario, por tanto, existe una concentración de poder, pero debe quedar claro que, dicha concentración de poder no está dada en un sola función, órgano o persona, porque de lo contrario no estaríamos dentro de un Estado unitario, sino en un Estado totalitario o absolutista (Morales & Morales Andrade, 2012, pág. 17).

Los tratadistas ecuatorianos complementan la definición de Estado unitario aportando con otras de las características específicas de este modelo como en la desconcentración, si bien es cierto que solo existe un centro de impulsión política pero el poder no está concentrado en una sola función sino en varias y este se encuentra repartido en diversos órganos a través de sus funcionarios alrededor del Estado y en los diversos órganos públicos, caso contrario estaríamos frente a una dictadura.

En la Enciclopedia de la Política el Dr. Rodrigo Borja, realiza una distinción entre estado unitario y federal:

El federalismo y el unitarismo son dos formas de organización estatal. La primera se funda en el principio de la descentralización política y la segunda en la centralización, aunque puede estar combinada con diversos grados de descentralización administrativa. En el Estado Unitario el territorio forma una

unidad dividida tan sólo con fines administrativos. Su gobierno central tiene, por medio del parlamento único, el monopolio de la creación de normas jurídicas que valen para todo su territorio (Borja, 2002, pág. 568).

El expresidente de la República hace una distinción entre estas dos formas de organización estatal y resalta los principios por el cual se rige cada uno, pero además introduce una característica muy importante que es el común denominador de los estados unitarios actuales y es: pese a que su naturaleza descriptiva responde al principio del centralismo este puede poseer algunos matices de descentralización, que superan la autonomía funcional o administrativa y que va más allá de lo administrativo, esto es el caso del Reino de España, es un Estado unitario autonómico y posee autonomía política.

Además, afirma Rodolfo Rodríguez: “El Estado unitario tiene un solo orden jurídico firme y valedero dentro del territorio, y una estructura nuclear gubernativa desde donde se ejerce el poder; toda la actividad política emana del centro y converge hacia él” (García, 2010, pág. 250). Es menester indicar que en los Estados unitarios, además de operar un solo poder político, rige una sola constitución, existe un solo órgano de interpretación de la ley fundamental y un ente de justicia que rige para todo el territorio, pero en la actualidad este modelo ha ido mutando a una nueva forma de Estado unitario alcanzando un nivel más de descentralización, tanto política como administrativa sin perder su estatus, manteniendo ese centro de fuerza política y no llegando a ser precisamente de tinte federal, situación que se profundizará más

adelante para conocer el verdadero alcance de las competencias transferidas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en la Constitución del 2008.

4.1.2 Descentralización

En palabras del expresidente Rodrigo Borja la descentralización es:

Dispersar, con arreglo a un criterio territorial o funcional, los centros de decisión política o administrativa del estado, hay dos clases de descentralización: La administrativa que puede darse en el estado unitario, y la política, que puede darse en el estado federal (...) Solamente se trata de una transferencia a favor de autoridades inferiores o corporaciones autónomas de una parte de la autoridad y responsabilidad del gobierno central ,para descongestionar su trabajo y promover la más eficiente prestación de los servicios públicos (Borja, 2002, pág.396).

En base al criterio del politólogo y ex mandatario Rodrigo Borja, se concluye que la descentralización es un proceso de transferencia de poder y potestades que pueden ser ejercidas por autoridades que posean esas facultades y se encuentren habilitadas a ejercer funciones en virtud de la Constitución y de la ley para favorecer y sufragar las necesidades de una comunidad de forma directa y eficiente, estas facultades en el ámbito del unitarismo son de naturaleza administrativa, sucede todo lo contrario en un Estado federal ya que estas facultades traspasan de lo administrativo a lo político, además la descentralización no se puede concebir como a la mera transferencia de poder en favor de las autoridades para agilizar la prestación de

servicios públicos porque eso dependerá del grado de descentralización en el que nos encontremos inmersos y este puede ir desde lo administrativo hasta lo político aunque la configuración del Estado sea de carácter unitario.

José Suing Nagua define a la descentralización como “herramienta utilizada en los estados unitarios, como mecanismo de transferencia del poder público del nivel central a los niveles subnacionales para acercar la toma de decisiones a la gente” (Suing, 2010, pág.47). La descentralización sin duda es una herramienta con un propósito claro que es la transferencia permanente del poder y de algunas de las funciones que venía ejerciendo el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados; esta transferencia viene acompañada de recursos financieros con la finalidad de optimizar los servicios que deben ser brindados y garantizados por el Estado, este proceso se encuentra guiado por los principios de solidaridad, equilibrio y la equidad.

Serrano (2001) menciona que la Descentralización del Estado es un fenómeno complejo y esencialmente político:

Se trata de traspasar poder desde el nivel central del Estado a los niveles subnacionales. En parte, el traspaso del poder tiene relación con recursos que sustenten la toma de decisiones descentralizada. A su vez la descentralización demanda de significativos cambios en la cultura organizacional y los modelos de gestión pública asociadas a las nuevas tareas y responsabilidades que deben abordar las administraciones descentralizadas. citado por (Costa, 2019, pág. 11).

De una forma muy acertada el maestro Serrano conceptualiza a la descentralización como un fenómeno complejo debido a que existen muchas posiciones a favor y en contra de este proceso de transferencia de poder desde el nivel central, pero este proceso no puede ser efectivo si no existe la transferencia de recursos y la autonomía financiera; tomando en cuenta que se precisa de autonomía para que se puedan tomar sus decisiones en base a su realidad, por lo cual este proceso requiere de nuevos modelos de gestión y mecanismos para cumplir y desempeñar con las competencias que se encuentran establecidas en la Constitución y en la ley.

“La descentralización es la transferencia definitiva de la titularidad, poder y recursos junto con la responsabilidad de las competencias a un órgano distinto e independiente del centro originario, que cuenta con capacidad de decisión para el cumplimiento de sus fines” (Luna, 2005, pág. 55). El concepto que nos brinda la catedrática María José Luna es muy importante porque destaca un punto medular con respecto a que los órganos seccionales cuentan con la capacidad de decisión para el cumplimiento de sus fines, la Constitución de la República del Ecuador no sólo les asigna competencias a los diferentes niveles de gobierno sino que estos gozan de autonomía tanto política, administrativa y financiera y les otorga facultades ejecutivas y legislativas para que estén habilitados a actuar y normar en función de sus competencias y fines que deban cumplir; todas estas atribuciones asignadas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados no dispensa a los funcionarios públicos de ser sujetos de responsabilidad civil, administrativa y penalmente en el ejercicio de sus funciones.

4.1.3 Autonomía

“Autonomía proviene del griego autónomos, compuesta de nomos que significa ley y autos que quiere decir propio, por sí mismo, e implica la posibilidad de darse su propia ley” (Torres, 2020, pág.223). Analizando conceptualmente la palabra autonomía, podemos conocer cuál es su connotación principal, el poseer autonomía, como bien lo menciona el maestro Ángel Torres “implica darse su propia ley” auto regirse en virtud de las necesidades e intereses particulares porque están habilitados a ser independientes.

La Real Academia de la Lengua Española, sitúa a la Autonomía como: “Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios” (Real Academia de la Lengua española, 2021). La Autonomía les da esa potestad para que los diferentes niveles de gobierno estén en la posibilidad de regirse por sus propias normas en función de las competencias que les son asignadas; es importante entender que la Autonomía va más allá de una mera facultad constitucionalmente dada a los diferentes Gobiernos Autónomos Municipales; y parafraseando la definición que encontramos en el diccionario Anbar, la Autonomía involucra al Estado y la condición del pueblo que goza de independencia política.

En la Enciclopedia de la Política del Dr. Rodrigo Borja, encontramos un aporte de gran valía:

“Desde el punto de vista etimológico, se llama autonomía a la sociedad o entidad que tiene poder para aprobar su propia ley y que se rige por ella. La autonomía, sin embargo, no es soberanía. Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos, pero están sometidos a la soberanía estatal” (Borja , 2002, pág. 71).

En esta definición sobre Autonomía, se instaure como a la sociedad que tiene ese poder para aprobar y regirse por su propia ley, esta transferencia de la facultad de decidir por sí mismos, no implica desestabilizar la soberanía de una nación, todo lo contrario, estas facultades robustecen a los procesos de descentralización que son muy beneficiosos para las sociedades atendiendo a los diversos problemas de forma óptima.

El politólogo Rodrigo Borja, menciona en su enciclopedia de la política que la autonomía se da en dos casos que va desde lo administrativo, que es propio de los estados unitarios hasta lo político, esta última también se denomina federal. Además, destaca que la descentralización administrativa o vertical no afecta a la estructura del unitarismo y es perfectamente factible acoplar una centralización política con la descentralización administrativa. “Cada país debe optar por el sistema que mejor convenga a sus realidades” (Borja,2002, pág.71), esta elección será en función de su extensión territorial, condiciones políticas, económicas y culturales.

Por último, tenemos al administrativista Miguel Marienhoff, manifiesta que la “autonomía denota siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano. De modo que la autonomía es un concepto político, porque político es el poder de propia legislación”. Citado por (Ojeda, 2007, pág. 28)

El jurista argentino, distingue a la autonomía como un concepto propiamente político porque dentro de este poder contiene facultades legislativas; y esta facultad es de naturaleza política; y aplicado al caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, gozan de autonomía y están revestidos de esta facultad legislativa sobre las diversas competencias exclusivas que son otorgadas en la Constitución de la República del Ecuador; y además cabe señalar que las personas que integran los órganos legislativos municipales provienen de un proceso democrático.

4.1.4 Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales es el nuevo nombre que se le ha asignado a las Municipalidades.

Los Gobiernos Autónomos son órganos que se encuentran sentados en las diferentes esferas territoriales del país, comprende a las parroquias, cantones, provincias y regiones; este órgano de gobierno goza de autonomía política, administrativa y financiera y su actuar estará guiado por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad territorial, integración y participación ciudadana; y tendrán facultades ejecutivas y legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales, excepto las Juntas Parroquiales, ellos poseerán facultades reglamentarias.

Para el doctrinario José Suing Nagua los Gobiernos Autónomos Descentralizados es: “la nueva denominación que adoptan lo que hasta ahora se conocía como municipalidad, manteniendo la diferencia entre municipio, el

espacio territorial, y municipalidad, la institucionalidad responsable del ejercicio del gobierno. Por ello. El gobierno municipal es la persona jurídica” (Suing, 2010, pág.28).

El maestro Suing, elabora una distinción muy acertada entre el Municipio y Municipalidad, destacando que el municipio está ligado estrictamente al territorio mejor entendido como a la extensión de tierra y la institucionalidad corresponde a la municipalidad, la misma que será la encargada del ejercicio del gobierno a través de las diversas funciones: ejecutiva que es desempeñada por la máxima autoridad que es el alcalde, la función legislativa que será ejercida por el Concejo Municipal, integrada por el alcalde y concejales; finalmente la función de participación ciudadana en base a las competencias asignadas en la Constitución y la ley, en esta última función estará compuesta por la ciudadanía.

Cada gobierno autónomo descentralizado es una persona jurídica, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones y, por lo tanto, es responsable por sus acciones u omisiones dentro del sector público a través de los órganos competentes. (Luna, 2018, pág. 176)

María José Luna hace alusión a que el Gobierno Autónomo Descentralizado como persona jurídica no sólo está sujeta al ejercer el gobierno en base de sus facultades, sino que está en la capacidad de contraer obligaciones y de ser responsable de su actuar ante los organismos competentes de control gubernamental.

El catedrático lojano Marcelo Costa, concibe al “Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal en el esquema estructural del territorio como gobierno local, con similar regulación el Código Orgánico de Organización Territorial en su Art.53 describe el carácter de su organización, potestades y funciones (Costa Cevallos, 2019, pág. 100).

Resulta muy oportuno identificar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados como gobiernos locales porque realmente lo son, en la ley fundamental en el Art. 242 establece la Organización Territorial del Estado, pero más adelante en el Capítulo IV consta el régimen de competencias exclusivas que va a ejercer cada nivel de gobierno en los diversos ámbitos territoriales.

4.1.5 Competencias

La competencia desde su forma conceptual podemos decir que es la capacidad que tiene una persona o institución para actuar porque están debidamente autorizados o se encuentran en la capacidad de desempeñar una función.

El maestro Ángel Torres, define a la Competencia como:

“Enunciados normativos que regulan la acción de la autoridad pública, como el derecho que tiene para conocer, procesar y resolver los asuntos que le han sido atribuidos legalmente, en razón de la materia, territorio u otro aspecto de interés general previsto en la ley” (Torres, 2020, pág.219).

Entendida de esta manera la conceptualización de la competencia, se concluye que la competencia es esa potestad de parte del Estado que se encuentra plasmada a través de normas jurídicas desarrollando lineamientos sobre lo que se deberá ajustar el actuar de las autoridades, además establece el campo de acción en virtud de la materia, territorio y personas.

El jurista ecuatoriano Jorge Moreno Yanes, establece que las competencias vienen a “constituir el ámbito, la esfera, o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y facultades” (Moreno Yanes, s/f, pág.2)

Respecto a esta segunda definición planteada, podemos destacar que la competencia además de ser una potestad conferida por el Estado, es el ámbito donde un órgano puede ejercer ciertas actividades que son transferidas por parte del Estado Central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en función de lo que establece la Constitución y la Ley. José Suing Nagua menciona al respecto que esta variedad de definiciones contrasta el criterio de la legitimidad y el de legalidad

El catedrático lojano con su aporte nos define a la competencia, con un acercamiento directo a la realidad ecuatoriana y lo conceptualiza de la siguiente forma:

Una capacidad de acción se traduce en una actividad o función que ejecuta el gobierno central o Gobierno Autónomo Descentralizado en una determinada área de influencia, como la protección y el orden interno; el ejercicio de las competencias se hace efectivo a través de las facultades, entendidas como

atribuciones que tiene un nivel de gobierno para el ejercicio de una competencia (Costa,2019, pág.81).

La competencia llega a ser una capacidad de acción porque es una potestad que proviene del Estado y que es reconocido y garantizado en la Constitución y la ley, si bien la ejecuta los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Esta transferencia de funciones cumple el propósito de la descentralización mediante las asignaciones de atribuciones y funciones con carácter de exclusivo; la descentralización es un mecanismo que ha sido ideado para hacer realidad el deber más alto del Estado en cuanto a la protección de los derechos y garantías de los ciudadanos contenidos en la Constitución y la ley.

4.1.6 Facultad Normativa Local

Las facultades normativas otorgadas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la Constitución de 2008, es una característica propia que ha sido obtenida como resultado de la descentralización y el establecimiento de la autonomía política, administrativa y financiera a los diferentes niveles de gobierno, además esta facultad de autor normarse es una función que posee los Gobiernos Autónomos Descentralizados para poder ejercer las competencias que les ha sido asignadas.

José Suing Nagua, menciona que es: “la potestad de expedir normas, con rango inferior a la ley, con estricta sujeción a la Constitución y a la ley, a las que no puede contradecir” (Suing, 2010, pág.124). Las facultades normativas, sin duda es una potestad estatal que les habilita a los diferentes gobiernos autónomos

descentralizados a expedir normas en base de las competencias constitucional y legalmente asignadas actuando en virtud del criterio competencial, y, con estricta sujeción a la ley fundamental.

En relación a esto, el administrativista Juan Carlos Benalcázar considera que se trata “de una facultad normativa limitada que el Constituyente otorga a los gobiernos descentralizados para el cumplimiento de sus competencias, y, por otra parte, que las normas jurídicas que dicten dichos gobiernos tienen un rango normativo reglamentario y no legal” (Benalcázar Guerrón, 2010, pág. 30). Frente a este criterio es importante indicar que tanto la Constitución como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establecen que los Gobiernos Autónomos Descentralizados poseen facultades legislativas excepto las Juntas Parroquiales, estas poseerán facultades reglamentarias.

Para el abogado Julio Acosta la facultad normativa de los municipios “es una prerrogativa de orden público, que se plasma mediante la expedición de actos normativos que en este caso son las ordenanzas mismas que sirven para desarrollar el contenido de la ley” (Acosta Lasso, 2020). Al referir que dicha facultad normativa es una prerrogativa de orden público¹ esto involucra que las ordenanzas que son producto

¹ “Ordenamiento jurídico del Estado, rige la vida de la nación dentro del régimen de derecho y, por lo mismo [...] es de estricto orden público” Definición brindada por el desarrollo jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 10 de diciembre de 1997. Gaceta Judicial. Año XCVII. Serie XVI. No. 10, p. 2720

de las facultades normativas de los Gobiernos Autónomo Descentralizados, por lo tanto, rigen y regulan la vida dentro de la circunscripción cantonal para establecer el correcto y estricto orden público.

El Maestro Marcelo Costa, desarrolla a las facultades normativas como a:

La capacidad jurídica que ostentan determinados organismos para expedir normas jurídicas vinculantes en el ámbito de sus respectivos territorios, en las materias de su competencia originaria, derivada o delegada de fuente constitucional o legal. Su objeto es por medio de dichas normas proteger los intereses generales de sus administrados (Costa, 2014, pág.86).

Es muy importante señalar que las facultades normativas además de ser esa potestad que le habilita a desempeñar cualquier tipo de competencias ya sea de carácter originario, derivado o delegado; su propósito natural es proteger a sus habitantes, hacer del municipio un espacio de oportunidades, crecimiento y seguridad.

4.1.7 Acto Normativo

El Acto normativo no es más que la expresión de la voluntad del órgano público que está en la capacidad de emitir normas para regular disposiciones en virtud de sus competencias; esta potestad se encuentra sustentada en la facultad legislativa o normativa que se le confiera a cada administración desde la Constitución.

El acto normativo para el jurista Herman Jaramillo, es un conjunto de preceptos jurídicos específicos enmarcados dentro de las leyes, expedidos por los órganos competentes de la función administrativa, previo estudio e informes que justifiquen su legalidad, legitimidad y oportunidad, destinados a regular los actos administrativos. (Jaramillo, 2013, pág. 259).

Es muy conveniente el criterio antes mencionado, porque un acto normativo además de contener un conjunto de preceptos jurídicos, su finalidad es normar materias que son de su competencia; y de regular los actos administrativos que se han de producir en virtud del cumplimiento de sus disposiciones; una diferencia muy importante que se debe advertir: es que el acto normativo a diferencia del acto administrativo no se agota con su cumplimiento, sino que perdura en el transcurso del tiempo, a menos que sea remplazado por otro acto normativo de su misma naturaleza o que haya sido declarado inconstitucional o ilegal por el órgano jurisdiccional correspondiente.

El Doctor Hernán Batallas estima que.

El acto normativo que dicten los gobiernos (...) municipales, fruto del poder derivado de la Constitución, debe ser interpretado como un mecanismo fundamental de la autonomía con la cual deben contar dichos actos, reflejados en una ordenanza ya que emanan de un órgano de gobierno elegido por la voluntad popular, y como tales, son verdaderos actos legislativos de carácter comunal. (Batallas, 2012, pág.275).

Esta definición nos traslada a un importante escenario, el de interpretar los actos normativos como resultado de esa potestad legislativa derivada de la Constitución a los Gobiernos Autónomos Descentralizados; el autor establece algo muy importante cuando refiere que dichos actos deberán ser interpretados como un mecanismo fundamental de la autonomía, en este punto muy específico estamos superando la autonomía puramente administrativa, esto implica un nivel de autonomía más alto. Estos actos normativos se reflejan en una ordenanza, pero no estamos ante cualquier acto normativo más de la administración pública, estamos frente a actos normativos que son emanados por un órgano legislativo elegido por el pueblo y sus decisiones representan la voluntad soberana; y, esta característica hace que las ordenanzas como bien lo ha manifestado el jurista Batallas se constituyan como verdaderos actos legislativos de carácter comunal.

Los actos normativos para Marcelo Costa son un instrumento jurídico de los entes locales que ostentan la facultad para normar es trascendental para gobernar, administrar, regular la relación con los ciudadanos y contribuyentes en un territorio, así como para ejecutar sus competencias. (Costa, 2019, pág.162).

“Tenemos muy presente que los actos normativos de carácter general contienen disposiciones que mandan, prohíben o permiten, cuyos preceptos tienen carácter de obligatoriedad general” (Oyarte, 2019, pág.66). Teniendo como fin principal gobernar a través de ordenanzas y llevar a cabo el cumplimiento de las competencias que han sido transferidas a través de mandato constitucional.

En base a lo manifestado por los maestros, se resume que el acto normativo son instrumentos expedidos en base a las facultades legislativas otorgadas a los gobiernos autónomos para materializar el cumplimiento de sus competencias, atribuciones y funcionamiento de toda su circunscripción territorial.

Para César Sánchez “El Acto normativo es toda declaración unilateral, es parte de una competencia administrativa que produce efectos y consecuencias jurídicas” (Sánchez, 2019, pág. 94). Si bien es cierto una de las formas de manifestar la declaración de la voluntad por parte de una administración pública es la de emitir actos normativos, pero en este caso con respecto a los actos normativos emitidos por los gobiernos autónomos municipales, cometemos un grave error al identificarla a sus competencias como una competencia administrativa, debido a que la delegación de competencias es de carácter constitucional y legal; y es muy clara la disposición constitucional al definir que los gobiernos autónomos descentralizados en el ámbito de sus competencias tienen facultades legislativas.

4.1.8 Ordenanzas

El administrativista José Suing Nagua conceptualiza a las ordenanzas como: El instrumento a través del cual se exterioriza la “facultad legislativa” (...) son normas de carácter general, de categoría general, de carácter inferior a la ley, que regulan materias específicas, dentro del ámbito de las competencias y con vigencia dentro del territorio cantonal, sin contradecir la Constitución y la Ley (Suing, 2010, pág.125).

Si bien es cierto la ordenanza es la máxima expresión de las facultades legislativas no podemos dejar de lado que esta facultad también se puede manifestar a través de acuerdos y resoluciones, el maestro Suing refiere que estos actos normativos tienen una naturaleza inferior a la ley, sin embargo, no compartimos ese criterio porque consideramos que las ordenanzas son actos normativos que tienen fuerza y efecto de ley por estar respaldados por el principio de reserva de competencia, además poseen una connotación distinta por su origen y su procedimiento parlamentario.

Según el Diccionario Anbar las ordenanzas es el “Conjunto de preceptos referentes a una materia, nombres que se dan a las disposiciones legales impartidas por los Municipios, con fuerza y efecto de ley dentro de la circunscripción correspondiente” (Barrera, Cordero y León, & Maxi Campoverde, 1997, pág. 491).

Esta definición brindada por el diccionario Anbar es idónea debido a que los efectos que origina una ordenanza tienen fuerza y efecto de ley dentro de la circunscripción territorial que es emitida, debido a que la Constitución les entrega esa reserva competencial en las diferentes materias para que exclusivamente los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales puedan ejercerlas, desarrollarlas y ejecutarlas.

Juan Francisco Linares establece que:

Las ordenanzas son leyes materiales dictadas por ciertos órganos administrativos que disponen de algún grado de autarquía², todas ellas suponen una base legal-formal, es decir leyes del órgano legislativo que autoricen a dictarla (...) Las emiten los órganos deliberativos de las municipalidades con el mismo procedimiento que las leyes del Parlamento (Mosso & Urrutigoite, 1991-1992, pág.568).

Se puede concluir que las ordenanzas son normas jurídicas y que son parte del sistema jurídico, pero existe un punto de quiebre porque algunos doctrinarios consideran que las ordenanzas son actos normativos inferiores a la ley, en esta definición se rescata algunas características por las cuales el autor hace tal consideración, la primera es que el órgano que las emite dispone de algún grado de autarquía, en nuestro contexto podríamos considerar que los Gobiernos Autónomos Descentralizados gozan de autonomía política, administrativa y financiera y obviamente esto involucra a que se puedan darse su propia norma para regular las relaciones de los ciudadanos con la Municipalidad, administrarse en función del modelo de gestión establecido en el Gobierno Autónomo Descentralizado y la capacidad de generar sus propios recursos; además se debe agregar que el fundamento y base legal para la emisión de las ordenanzas consta tanto en la Constitución como en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

² La autarquía es un sistema económico y político que consiste en el auto sustento con recursos propios rechazando toda ayuda externa. Recuperado en <https://dle.rae.es/autarqu%C3%ADa>

Finalmente, Torres Maldonado señala que las ordenanzas:

Contienen enunciados normativos expedidos por los gobiernos autónomos descentralizados en el ejercicio de su facultad legislativa, poseen características de generalidad, obligatoriedad, universalidad, abstracción y permanencia; sirven para regular las actividades propias de sus competencias exclusivas, concurrentes o de las transferidas por el Consejo Nacional de Competencias y dentro de su respectiva jurisdicción. (Torres Maldonado ,2020, pág. 211).

Conforme se desprende de las diferentes citas antes mencionadas y como acertadamente el maestro Torres lo ha definido, se deduce que la ordenanza es un instrumento que posee contenidos normativos, es la máxima expresión del ejercicio de las facultades legislativas atribuidas para ejecutar el cumplimiento de sus competencias exclusivas o constitucionales; residuales, adicionales o legales y con ello atender a las necesidades y demandas de la comunidad y circunscripción en la que se encuentren los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

4.1.9 Principio de Competencia

El Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas respecto del principio de competencia señala: “Capacidad para conocer una autoridad sobre una materia o asunto. Derecho para actuar” (Cabanellas de Torres, 1993, pág. 62). Parafraseando a Guillermo Cabanellas se puede inferir que la competencia es la facultad para conocer la legitimidad para el ejercicio de las funciones en virtud de las potestades conferidas por la Constitución y en la ley.

La relación que existe entre las personas, órganos e instituciones con el Estado está habilitada por esa potestad para actuar en virtud a las competencias conferidas.

Según el boliviano Mario Galindo Sosa, alude que el principio de competencia no es “Aplicable al contexto de superioridad de una norma sobre otras, sino de igualdad” (Galindo, 2018, pág. 128). Y con esto se refiere el autor que para la aplicación del principio de competencia no se la realizará en función de la jerarquía normativa, debido a que las normas que regulan las diversas competencias atribuidas a los órganos de gobierno seccionales, instituciones o funcionarios públicos pueden estar desarrollados en cuerpos normativos de menor jerarquía.

Por tal motivo cuando se resuelve un conflicto en base a una norma que no regula el ámbito competencial con la excusa de que esta tiene mayor peso normativo, se estaría irrumpiendo y quebrantando ese ámbito de acción creado exclusivamente para que la ejerza dicho órgano o autoridad competente.

Cuando una norma de mayor jerarquía pretenda regular una materia o aspectos que pertenecen a ciertos órganos en virtud de sus competencias y su normativa se encuentre en un rango inferior, primará siempre el principio de competencia más no el de jerarquía por la reserva de competencia.

Carlos Santiago Nino define a la competencia como “la capacidad para obligar jurídicamente a otras personas; o sea, para dictar normas heterónomas³” (Nino, 2014, pág. 223). Teniendo en cuenta que la autonomía política habilita a que los Gobiernos Autónomos Descentralizados posean facultades legislativas locales para desempeñar sus funciones mediante la regulación jurídica de las competencias y relaciones de la Municipalidad para con los administrados; con el propósito de organizar la convivencia de una sociedad que se encuentra sentada en un espacio territorial conocido como cantón, es necesario destacar que dicha facultad normativa no sólo está destinada para regular competencias exclusivas que establece el Art. 264 de la ley fundamental, sino que también es el resultado de “un deber jurídico de hacerlo” (Nino,2014,pág.224), porque el órgano que emiten las ordenanzas son los Concejos Municipales u Órganos legislativos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y estos a su vez son elegidos por el pueblo con la finalidad de legislar y fiscalizar, por ende y en virtud de estas atribuciones los integrantes del Concejo Municipal tienen el deber jurídico de hacerlo.

Godínez (2013), refiere que el principio de competencia “tiene una vertiente orgánica para que los órganos correspondientes dicten cada normativa, de acuerdo al ámbito material prefijado en la Ley Suprema conforme a la vertiente normativa,

³ Heterónomas que una persona está sometida a un poder ajeno que le impide el libre desarrollo de su naturaleza. Recuperado de: <https://dle.rae.es/heter%C3%B3nomo?m=form>

y, en el territorio respectivo acorde a la dimensión territorial” citado por (Vázquez Morales & Barrios Miranda, 2018, pág. 159)

La vertiente orgánica es ese listado de funciones y actividades que la Constitución de la República les reserva y transfiere a los Gobiernos Autónomos Descentralizados para que puedan ejecutarlas a través del desarrollo de normas dentro de su ámbito competencial, que regirá en la dimensión territorial en donde se emitidas por delegación constitucional.

4.1.10. Principio de Jerarquía Normativa

Partiendo desde un análisis meramente conceptual, se debe puntualizar que jerarquizar es, dividir y ordenar algo en función de su status o importancia, el principio de jerarquía normativa lo identificamos en nuestra Constitución, en sus Arts. 424 y 425, el filósofo y jurista ecuatoriano Juan Carlos Riofrío, a quien le tengo especial admiración por sus brillantes aportes a la comunidad académica jurídica, ofrece un estudio serio y muy profundo sobre este principio:

Cuando se habla del principio de jerarquía se tiene a considerarlo en términos meramente formales o normativos (...) pero este se aplica a un número muy diverso de elementos (...) la jerarquía es algo más que un mero método normativo de solución de antinomias: es, sobre todo, un principio de orden aplicable a diversos objetos; una directriz que evidencia que en el ordenamiento jurídico no todo tiene el mismo peso, importancia, valor, pues hay cosas superiores e inferiores. (Riofrío, 2020, págs. 196-197).

El concepto del maestro Juan Carlos, nos aclara el hecho de que el principio de jerarquía normativa, es mucho más que un método para resolver antinomias en caso de que tengamos un conflicto normativo; este a su vez se constituye en una guía para determinar e identificar el hecho, valor, norma o principio que posee mayor importancia dentro del ordenamiento jurídico de acuerdo a su fin y naturaleza.

El Boliviano Mario Galindo Soza, cita una definición sobre la jerarquía normativa:

La jerarquía normativa es un principio que “implica la pirámide de Kelsen o jerarquía normativa, es también un método jurídico estricto, mediante el cual quiere eliminar toda influencia psicológica, sociológica y teológica en la construcción jurídica, y acotar la misión de la ciencia del derecho al estudio exclusivo de las formas normativas posibles y a las conexiones esenciales entre las mismas. (Galindo, 2018, pág. 129).

El orden jerárquico de las normas se encuentra establecido en el Art.425 de la Constitución de la República del Ecuador, este principio consiste en clasificar las diferentes normas del ordenamiento jurídico en función de algunos criterios: cómo el de importancia, aplicabilidad, validez, especialidad entre otros. Además, es menester acotar que este principio se desprende de la Teoría de la construcción escalonada o más conocida como la pirámide del pragués Hans Kelsen.

Kelsen instituyó la teoría de que el derecho debe ser puro y que este no debe involucrar otras disciplinas como la sociología, psicología, biología, teología etc., con la finalidad de instaurar al derecho como ciencia, distribuyó las normas en forma de

pirámide en función de su importancia, partiendo desde la constitución hasta llegar a los actos y decisiones de los poderes públicos.

Para Rafael Oyarte el principio de Jerarquía: “En caso de conflicto, la Constitución tendrá primacía sobre el resto de preceptos legales” (Oyarte, 2019, pág. 741), como acertadamente lo define el tratadista Oyarte el principio de jerarquía no es más que la supremacía de la Constitución sobre cualquier otra norma de carácter orgánico u ordinario; y por ende se encuentra en un eslabón de mayor jerarquía sobre las leyes orgánicas, ordinarias, decretos y reglamentos, etc.

4.1.11. Derecho a la Seguridad Jurídica

Muchos limitan la seguridad jurídica al fiel cumplimiento de la Constitución y las normas jurídicas, pero este principio o derecho al que todos se nos debe garantizar “Implica la certeza de que los actos públicos y privados se rigen por las normas, reglas y principios del sistema jurídico” (Pigozzi, 2012, pág. 255).

En nuestra Constitución el derecho a la seguridad jurídica se encuentra contenido en el Art. 82. Es importante el aporte que formula el maestro Pigozzi, debido a que el derecho de la seguridad jurídica trae consigo la confianza con la que actuará la Administración Pública, bajo dos principios muy importantes: El de certeza y previsibilidad, principios que son recogidos por el de Seguridad jurídica y confianza legítima en el Art. 22 del Código Orgánico Administrativo, por lo tanto nos brinda la convicción y certeza de que todos los actos de la administración pública serán emitidos aplicando las normas y principios existentes.

En el libro de Principios Constitucionales y legales, el jurista George Sotomayor fija una interesante apreciación sobre el principio a la seguridad jurídica:

La Constitución no provoca de inmediato ni de manera automática la adaptación de todas las normas y prácticas jurídicas a sus principios, por ello cobran importancia el principio de la seguridad jurídica para hacer posible un proceso coordinado en la renovación del derecho, que permita a las personas y sus comunidades continuar sus actividades y su búsqueda del florecimiento en un marco previsible, al tiempo de que el marco sustantivo se propone mejorar las posibilidades del florecimiento del ser humano a través de los principios de este nuevo programa constitucional. (Sotomayor Rodríguez, 2016, pág. 111).

Concluyendo con el criterio antes expuesto, el principio de seguridad jurídica es el instrumento que garantiza el cumplimiento y respeto de los derechos y principios establecidos en la Constitución y demás que se encuentren desarrollados en leyes orgánicas, ordinarias, etc. Es el principio de principios, es una garantía que le otorga a la ciudadanía certeza frente a una realidad jurídica tan inestable y poco inteligible, este principio sin duda es la respuesta ante las arbitrariedades que se puedan ocasionar en las diversas esferas de actuación del derecho, además que nos dota de previsibilidad para saber cómo actuarán las autoridades judiciales o administrativas conforme a derecho.

4.1.12. Impugnación

Según el diccionario de Anbar, la impugnación es la “objeción, refutación, contradicción. Se refiere tanto a los actos y escritos de la parte contraria, cuando pueden ser objeto de discusión ante los tribunales, como las resoluciones judiciales que sean firmes y contra las cuales cabe algún recurso” (Barrera, Cordero y León, & Maxi, 1997, pág. 120). La impugnación es el derecho que nos habilita a optar por un recurso para formular un reclamo o una objeción frente a un acto que no estemos de acuerdo ya sea porque vulnera un derecho o no se contempló el debido proceso.

El maestro colombiano Devís Echandía “La impugnación es el género y el recurso es la especie” (Devís, 1974, pág.477). la impugnación podríamos decir que es una plataforma y este a su vez es el soporte para los diferentes recursos que un ciudadano puede acceder para formular reclamo en torno a los derechos que le han sido vulnerados.

Para el tratadista Montero Aroca (2016):

La impugnación es el instrumento legal puesto a disposición de las partes para intentar la modificación o la anulación de las resoluciones judiciales partiendo de un supuesto del error humano donde el error o injusticia genera un gravamen a los administrados, citado por (Moncayo, 2018, pág. 13).

Los mecanismos de impugnación no solo son un instrumento legal que nos garantiza el derecho a recurrir sobre una resolución judicial, sino también brinda la posibilidad de analizar una norma que posee un error formal o material; y este a

su vez afecte a la validez y a la armonía del acto normativo con la Constitución y las leyes.

4.2 Marco Doctrinario

4.2.1 Descentralización en los Estados Unitarios

Una vez que se ha realizado un análisis conceptual de las categorías principales en la presente investigación, es necesario realizar un estudio doctrinario con respecto a las diferentes formas de organización territorial; tenemos presente que los dos modelos de organización establecidos tradicionalmente es: el unitarismo y el federalismo, estas dos formas de estado son totalmente distintas y se distinguen claramente, el Estado unitario por contener un sola fuerza de impulsión política y el Estado federal por mantener el poder distribuido en sus diferentes federaciones.

El expresidente Rodrigo Borja define una característica muy importante para diferenciar estos dos modelos de estados, el unitarismo se traduce en centralización, pero se debe advertir que esta centralización no puede ser aplicable a todas las circunstancias de los diferentes Estados, porque no es posible una gobernanza adecuada debido a que cada uno posee sus propias características y realidades propias; en este punto específico los juristas Marco Morales Tobar y Marco Morales Andrade, formulan una aclaración al establecer que si bien es cierto dentro del Estado unitario “existe una concentración de poder, pero no está dada en una sola función, órgano o persona, porque de lo contrario estaríamos hablando de un Estado totalitario” (Morales Tobar & Morales Andrade, 2012, pág. 17), para que no se desvirtúe la naturaleza del

estado unitario democrático se acude a la descentralización del poder a los diferentes órganos y entes territoriales más conocidos como Gobiernos Autónomos Descentralizados que conforman los niveles de gobierno de la Organización territorial en el caso ecuatoriano.

Pese a la descentralización y a todos los procesos de transferencia de poder, autonomía y facultades; esto no implica que un Estado de carácter unitario vaya a ser totalmente autónomo como es el caso del federalismo, a decir de Víctor García “otra característica es: que todo el pueblo está sometido a un mismo y único régimen constitucional” (García Toma,2010 pág.251). Este es un aspecto diferenciador de los otros modelos de Estados porque el unitarismo está sometido a un solo régimen constitucional, eso significa que solo hay una Constitución, un poder legislativo y un poder judicial, todo lo contrario, al federalismo, que se encuentra dividido por diferentes unidades denominadas “Estados federales” poseen el grado más alto de autonomía, rigiéndose por las leyes emitidas por el órgano central y por las resoluciones de sus autoridades, estos cuentan con: función ejecutiva, legislativa e incluso con una corte federal propia; ese es otro elemento diferenciador debido a que los entes territoriales dentro del Unitarismo, ninguno cuenta con un poder judicial independiente al de la tercera función del Estado: la función judicial.

La doctrina reconoce a un tercer modelo de organización territorial que es el Estado Autonómico, un claro ejemplo; es lo que sucede en el Reino España, siendo un estado unitario su territorio se compone por diez y nueve comunidades autónomas, estos organismos poseen diversos grados de autonomía; el proceso para asumir las

diferentes competencias por parte de estas comunidades se distingue por la característica de voluntariedad debido que estas son asumidas de forma progresiva, esta organización territorial como varios autores sostienen responden a un proceso histórico, cultural y a una posición territorialmente estratégica.

Frente a estas tres formas de organización territorial resulta imperioso ir contemplando en el marco de la presente investigación; que el Estado ecuatoriano en su ley fundamental se define como un Estado constitucional de derecho y justicia, democrático, (...) unitario. Se organiza en forma de república y se gobierna de forma descentralizada”. Frente a esta realidad de organización territorial, la forma que el Estado ecuatoriano optó en la Constitución del 2008 se encuentra insertada dentro del Unitarismo descentralizado.

En la Teoría del Derecho Constitucional encontramos aportes muy significativos con respecto al Estado Unitario.

Para Víctor García Toma el Estado unitario “es aquel donde existe un solo cuerpo político; en donde el poder central se irradia por todo el territorio sin limitaciones de naturaleza política” (García, 2010, pág.251).

La doctrina constitucional establece que un Estado Unitario puede manifestarse en tres derivaciones:

- a) Estado unitario *stricto sensu*: “En esta derivación la autoridad central del Estado “monopoliza” el poder de mando en el ejercicio de las funciones públicas, nada es delegado todo es retenido rigiéndose por una relación

vertical extrema en función de supra ordenación y subordinación” (García, 2010, pág.253).

En este tipo de Estado unitario, todo el poder se concentra nada es delegado, un claro ejemplo de este modelo de es: Mónaco, el Vaticano, estos países pueden adoptaron dicho modelo porque su extensión territorial es pequeña y el ejercicio de sus actividades es posible sin tener que acudir a la descentralización administrativa.

- b) Estado unitario *desconcentrado*: “Modalidad que se emplea para distribuir atribuciones y responsabilidades de una autoridad superior, hacia autoridades subordinadas entre los diversos niveles que pertenecen a una misma organización, cuya instancia superior se reserva la jurisdicción final” (García, 2010, pág.253).

Otra de las variantes del Estado unitario es la desconcentración que implica una distribución vertical de actividades y responsabilidades que provienen de la máxima autoridad hacia autoridades de menor jerarquía, como bien recalca el autor este tipo de desconcentración se da al interno de una organización estatal, como, por ejemplo: Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado y algunos ministerios, pero esta a su vez se divide en dos tipos:

- *Desconcentración dinámica*: “Implica la traslación *in totum* de las competencias teleológicamente ⁴resolutorias de los órganos superiores de la administración estatal, a los órganos jerárquicamente inferiores” (García,2010, pág. 254).

La desconcentración dinámica consiste en diferir el ejercicio de competencias de carácter administrativo de un órgano público superior hacia otro órgano jerárquicamente inferior, otorgándoles la capacidad de tomar sus decisiones en el ejercicio de sus competencias.

- *Desconcentración estática*: Es la delegación de una determinada competencia bajo el carácter de exclusiva en favor de uno de los intraorgánicos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa. (García, 2010, pág.255).

Este tipo de desconcentración es menos amplia que la desconcentración dinámica, debido a que consiste en la transferencia de una competencia en específico en favor de una autoridad que pertenezca a las esferas jerárquicamente inferiores del mismo órgano público, pero que se encuentran ubicadas en diferentes circunscripciones territoriales, esta desconcentración de carácter administrativo, es un

⁴ Significado de teleológico: Interpretación que pretende hallar la finalidad o el propósito por los contratantes. También se denomina interpretación finalista. De forma que, ante la insuficiencia que presenta la interpretación literal, procede a dar preferencia a la interpretación teleológica de los preceptos. Recuperado de: <https://dpej.rae.es/lema/interpretaci%C3%B3n-teleol%C3%B3gica>

mecanismo para que el servicio público que debe ser brindado y garantizado por el Estado tenga mayor cobertura, esto lo realizan a partir de la ejecución de las decisiones de las autoridades nacionales.

- c) Estado unitario *descentralizado*: “Esta derivación se produce la traslación de competencias de la administración central del Estado a nuevos entes jurídicos de derecho público dotados de autonomía, política, administrativa y económica” (García, 2010, pág.255).

El magistrado peruano Víctor García Toma, realiza un estudio muy serio con respecto a las formas de organización territorial, y de manera muy puntual con respecto a las diferentes derivaciones que posee un estado unitario, dentro del material bibliográfico revisado, algunos autores no admiten la idea que un estado unitario como el nuestro que se gobierna de forma descentralizada posea un nivel de autonomía superior que involucre la autonomía política y supere al modelo tradicional o más conocido como de *stricto sensu*; limitándose a un tipo de descentralización funcional o administrativa, aquí el Politólogo Rodrigo Borja establece una aclaración que “ la descentralización administrativa, en su diversos grados, no afecta el carácter unitario del Estado”(Borja, 2007, pág.19); y en este punto es necesario formularse esta interrogante, ¿la autonomía política concebida como esa facultad para auto normarse o darse su propia ley en virtud de sus competencias es propia de los Estados federales o también puede formar parte de otros modelos de organización territorial como es el caso de los Estados Unitarios?

Las teorías contemporáneas constitucionales establecen que el Estado Unitario tradicional o en *stricto sensu* han sufrido una suerte de mutación y es por tal motivo que dentro del Unitarismo encontramos tres variaciones que ya fueron mencionadas anteriormente, es necesario profundizar un poco más en esta tercera variante que corresponde al Estado Unitario descentralizado.

En esta tercera variante del estado unitario descentralizado se produce la traslación de competencias de la administración central del Estado a nuevos entes jurídicos de derecho público dotados de autonomía política, administrativa y económica (García, 2010, pág.255); en la constitución ecuatoriana estos entes de derecho público son denominados Gobiernos Autónomos Descentralizados (regional, provincial, distritos metropolitanos y municipales).

Este proceso de transferencia parafraseando al autor Víctor García Toma [ob.cit.] conlleva una aceptación y consentimiento por parte del Gobierno Central para el establecimiento de ciertas entidades territoriales; las cuales serán revestidas de las competencias que serán ejercidas exclusivamente y a nombre propio. “En este contexto, el gobierno central decide únicamente efectuar una suerte de control o tutela política sobre los actos efectuados por aquellos” (García, 2010, pág. 255). Esta tutela se da justamente para controlar que sus actos no afecten a derechos fundamentales contenidos en la Constitución.

Jellinek, también sostiene que:

Toda división de un Estado en círculos territoriales para los fines de la gestión y de derecho, lleva necesariamente consigo efectos descentralizadores. Las autoridades de estas divisiones territoriales no son exclusivamente órganos de ejecución del Gobierno central, sino que, en determinadas circunstancias, son un poder de decisión que queda fuera de la vigilancia y corrección de las autoridades superiores, citado por (Luna, 2018, pág. 55).

El Doctrinario alemán sostiene que la división y organización territorial de un Estado implica descentralizar y que dichas entidades territoriales gozarán de autonomía porque no son parte de los órganos de ejecución del gobierno central; y define cuál es rol del gobierno central frente a la actuación de las diferentes entidades territoriales, precisando que su actuación es de control y tutela con respecto de las decisiones emitidas por estos órganos a través de sus autoridades que su designación proviene de proceso democrático.

Jean Dabin indica que: “la traslación de competencias del gobierno nuclear a un ente centralizado conlleva la posesión a título propio de determinados atributos de la potestad pública, que se ejerce por medio de autoridades elegidas democráticamente e independientes del poder central” citado por (García,2010, pág. 256).

Dabin con su criterio dota de contenido a este modelo de organización territorial, indicando que la transferencia de competencias supone que las autoridades de estas unidades territoriales asumirán la potestad para ejercer las atribuciones que les sean asignadas constitucional y legalmente, en el caso ecuatoriano; el alcalde deberá ejercer la función ejecutiva, y los concejales desempeñan una función

legislativa y fiscalizadora, las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados ejercitaran sus labores sobre entes territoriales meramente independientes del gobierno central, y se establece el término meramente porque el gobierno central siempre va a ejercer ese control y tutela en función de la naturaleza del Estado unitario, nunca se va a desligar tal relación aunque estos niveles de gobierno posean autonomía política.

En esta misma línea de pensamiento doctrinal Ángel Torres Maldonado (2020) “considera en cuanto que, en el estado unitario descentralizado existen instituciones intraestatales con personería y personalidad jurídica, autonomía administrativa, autarquía económica y política, y competencias atribuidas a cada nivel de gobierno” (pág.215).

En síntesis, podemos considerar que el Estado unitario descentralizado implica la transferencia definitiva de competencias exclusivas a los diferentes entes territoriales o gobiernos autónomos descentralizados que poseen autonomía política, administrativa y financiera y que se encuentran en la capacidad de ejercer dichas competencias traducido en servicios eficientes a la ciudadanía.

Si bien es cierto la descentralización nace como una alternativa al centralismo e intervencionismo, debemos tener en cuenta algo muy importante que lo recoge el Doctrinario Mauricio Haurious al considerar que “la descentralización es la fuerza por la cual, la nación reacciona contra el gobierno del Estado” citado por (Hernández, 2013, pág. 287). Justamente se refiere al hecho de que el poder se encuentre distribuido en varios niveles de gobierno y no equiparado y concentrado solo en el gobierno

central porque sería un eminente peligro para la democracia, además cabe destacar que otra de las ventajas de la descentralización es el fortalecimiento de la unidad y el desarrollo territorial equitativo de una nación, en especial el de las zonas periféricas o reprimidas.

“La descentralización permite que el ente territorial que es receptor de las competencias, adquiera una individualidad político-jurídica-administrativa propia” (García,2010, pág.256). Esta particularidad adquirida por parte de estas entidades territoriales o municipalidades se transfigura en potestades, facultades y autonomía para ejercer las competencias asignadas y cumplir con su propósito de servir a toda una sociedad o comunidad.

“Es un proceso macro administrativo porque trasciende al exterior de las instituciones e influye determinantemente en la creación de nuevos entes de derecho público” (García, 2010, pág.256). Además el ex magistrado adiciona una característica y establece que en esta corriente del Estado unitario descentralizado supera la esfera meramente administrativa que consiste en desconcentrar algunas competencias y la capacidad de decidir desde un órgano jerárquicamente superior a uno inferior, este tipo descentralización involucra la creación de nuevos entes de derecho público pero con autonomía política, administrativa y financiera, haciendo una comparación con el modelo ecuatoriano podemos advertir que dentro de la organización territorial se encuentra distribuido en diferentes niveles de gobiernos que empieza desde el gobierno central y termina en el gobierno autónomo descentralizado parroquial.

Concluye García Toma, con respecto al Estado unitario descentralizado:

Es aquel en que ciertas entidades gubernamentales tienen una esfera de competencia cautiva, la que ejerce a través de órganos privativos y mediante funciones transferidas. Por consiguiente, son entes ajenos y no dependientes del gobierno central. (García,2010, pág.57).

Es necesario destacar que dentro de este tipo unitarismo de tinte descentralizado; estas entidades gubernamentales tendrán un ámbito competencial exclusivo, esto quiere decir que estos órganos pueden ejercer y cumplir con estas actividades como resultado de la autonomía adquirida. El autor infiere que dichos entes independientes del gobierno central no son meros replicadores de decisiones como sucede en la variante de la desconcentración; si bien es cierto el gobierno central puede ejercer un cierto control y tutela, pero esto no significa que deban estar sometidos al gobierno central por ende no se puede dejar de observar que las decisiones deberán ser emitidas en virtud de sus competencias guardando armonía y validez con la norma constitucional.

Se ha desarrollado doctrinariamente la descentralización, llegando a deducir que es un mecanismo alternativo a la concentración del poder en la esfera del gobierno central, además se recalcó el hecho que es un mecanismo para acercar la gobernabilidad a las zonas periféricas con el fin de procurar un desarrollo equilibrado en todo el territorio, dicho proceso viene revestido de autonomía que involucra ciertas funciones para estar en la capacidad de ejercer el ámbito competencial que les sea asignado ya sea por delegación constitucional o legal.

Para seguir en el proceso de comprensión de lo que involucra la descentralización del poder hacia los diferentes entes territoriales, se requiere abordar sobre la autonomía quien finalmente les da esa potestad a los gobiernos autónomos descentralizados para autoadministrarse y darse su propia norma en virtud de sus competencias.

Zanabria formula un importante aporte sobre el alcance doctrinal de la Autonomía, indicando lo siguiente: “implica un poder de auto administración con cierta independencia frente al gobierno central, pero sujeta siempre a dependencia jerárquica desde una perspectiva política” citado por (García,2010, pág.256). Tal y como se refirió anteriormente esta traslación de poder está condicionada a la autonomía, quien finalmente les otorga esa capacidad para autoadministrarse, auto normarse y mantener esa cierta independencia por parte de los entes territoriales frente al gobierno central. Para Rafael Oyarte “la autonomía, es, simple y llanamente el grado más alto de la descentralización” (Oyarte, 2019, pág.253). A continuación, se detallarán los diferentes grados de autonomía:

- a) *Autonomía Política*: “Establece la facultad de adoptar y concordar los lineamientos, planes y normas en los asuntos de su competencia; vale decir, a ejercer los atributos de micro gobierno” (García, 2010, pág.257). Este tipo de autonomía involucra que los entes territoriales que sean dotados de autonomía política, tienen esa facultad de implementar su propio modelo de gestión para el cumplimiento y el ejercicio de sus competencias, incluso en nuestra legislación se ha contemplado una figura denominada “garantía

de autonomía”, con la finalidad de que ninguna función o autoridad del Estado interfiera en su autonomía.

- b) *Autonomía Administrativa*: “Establece la facultad de autoorganización interna, así como la de determinación y reglamentación de los servicios públicos de su responsabilidad” (García, 2010, pág.258). La autonomía administrativa o también conocida como funcional consiste en esa capacidad de administrarse interna y de emitir normas para llevar a cabo su propio funcionamiento y el cumplimiento de sus deberes.
- c) *Autonomía Económica*: “Establece la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios; así como la elaboración del presupuesto institucional” (García, 2010, pág.258). Este otro tipo de autonomía se relaciona con esa posibilidad para generar y administrar sus propios recursos, en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados municipales lo aprueban mediante una ordenanza municipal.

Víctor García establece una subclasificación adicional del Estado unitario descentralizado:

- a) *Descentralización territorial administrativa*: Esta plantea una transferencia funcional o por servicios, por ende, están destinadas a producir efectos de naturaleza jurídica sobre los intereses, obligaciones o derechos de los ciudadanos administrados (García, 2010, pág.258). Este tipo de descentralización es de naturaleza netamente administrativa, tal y

como lo establece el autor en su obra: Teoría del Estado y Derecho Constitucional, excluyendo totalmente cualquier tipo de facultad legislativa, lo que implica directamente es otorgar la capacidad para que los entes territoriales puedan auto administrarse, esta subclasificación está ligada estrechamente a la autonomía de carácter funcional, en virtud de aquello pueden prestar de mejor forma los servicios que les hayan sido encomendados.

b) *Descentralización focal especializada*: Esta forma implica la transferencia específica de competencias de carácter técnico, se trata de una descentralización administrativa enfocada específicamente a la dirección (García, 2010, pág.258-259). Este tipo de descentralización se enfoca en un área técnica específica, el autor en su obra cita ejemplos, como la administración de recursos energéticos, la defensa nacional, estas competencias serán transferidas a áreas especializadas en el tema, se trata de una descentralización vinculada con la supervisión de una actividad en específico, esta actividad se descentraliza porque su gestión únicamente puede ser ejecutada por un sector en especial.

c) *Descentralización territorial política*: “Se caracteriza por la delimitación clara y tajante de las competencias transferidas a un ente político administrativo de específica base territorial, e implica la asignación simultánea de facultades de carácter administrativo, legislativo y hasta de micro gobierno” (García, 2010, pág.259). La descentralización territorial

política se encuentra vinculada a la autonomía política, recordando que todas estas características pertenecen a la tercera variante del Estado Unitario de carácter descentralizado, en base a todos los aportes emitidos por el maestro Víctor García Toma, se puede dar por cierto que la autonomía política no es una característica exclusiva de los Estados federales o complejos, sino que también podemos encontrar autonomía política dentro de un Estado Unitario.

Parafraseando al maestro Víctor García Toma, este tipo de descentralización se identifica con la asignación de competencias a los diferentes entes territoriales, esta cesión de competencias permanente involucra paralelamente la dotación de “facultades legislativas y hasta de micro gobierno” (García, 2010, pág.259). Teniendo como consideración el hecho que las autoridades quienes están al frente de estos organismos tienen un origen democrático, el magistrado fundamenta su postulado en lo establecido en la teoría de las normas propuesto por Hans Kelsen que sostiene sobre la dualidad de ordenamientos jurídicos, donde conviven dos tipos de normas: las nacionales que tienen jurisdicción en todo el territorio nacional y las locales que regirán únicamente dentro de la circunscripción territorial, donde coexisten dos tipos de ordenamientos; otro aspecto que se hace extensivo en este tipo de descentralización es la capacidad para generar sus propios recursos a partir de la creación, modificación o supresión de tasas y contribuciones, se puede distinguir la

descentralización territorial política de los otros tipos porque incluye autonomía: política, administrativa y financiera.

Finalmente, el maestro García Toma, alude que:

En un proceso de descentralización ya sea administrativo, focal especializado o político, el Estado dota de personalidad jurídica al órgano respectivo, asignándole un patrimonio propio de una capacidad de gestión independiente de la administración central. De este se rompen los vínculos de dependencia jerárquica y se mantienen únicamente aquellos que tienen carácter de tutela (García, 2010, pág.259-260).

Esta es una aclaración que debemos tener muy presente, y si lo advierte el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, al establecer que la descentralización es un proceso permanente y se ejecutará de forma progresiva, esto trae consigo el ejercicio de competencias exclusivas, únicamente estos órganos con personalidad jurídica propia y por ende con autonomía. Se encuentran facultados a no estar subordinados al gobierno central, este nivel de gobierno puede revisar, tutelar; más no entrometerse en el desenvolvimiento del ejercicio de sus funciones y en la aplicación de su modelo de gestión; observando la disposición que refiere sobre la garantía de autonomía.

La autonomía, en general, es la independencia de los niveles de gobierno entre sí y con las entidades estatales vedadas de interferir e influir en el manejo-gestión que competen a las administraciones descentralizadas. Las autoridades

seccionales, autónomas o locales no están sujetas jerárquicamente a otros órganos públicos, más sus acciones indudablemente están delimitadas por el ordenamiento jurídico encabezado por la Constitución, que promueve la unidad nacional e impide toda forma de secesión territorial. (Luna Lara, 2018, págs. 58-59)

Concuero con la maestra María José Luna, la autonomía se constituye en la independencia que poseen estas entidades territoriales o niveles de gobierno como lo denomina nuestra ley fundamental, con la finalidad de que cumplan con sus objetivos, las autoridades seccionales no están sujetas jerárquicamente a otros órganos públicos porque estas son elegidas a través de un proceso democrático, pero sus decisiones deben estar sujetas al régimen constitucional , tratando así de fortalecer la unidad nacional y evitar la secesión del territorio.

Después de haber revisado las diferentes formas de organización territorial, podemos establecer que el Ecuador es un estado unitario descentralizado; que se gobierna de forma descentralizada, pero en este punto lo que cabe necesario es definir o interrogarnos, qué alcance tiene esta descentralización por la que ha optado el Constituyente; además es importante resaltar que después de haber revisado y analizado los diferentes aportes contemporáneos de la doctrina constitucional, podemos concluir que se rompe con el esquema de que el principio de autonomía política era propio de los estados federales o complejos, es más; este principio es clave y muy importante para esta tercera derivación de los Estados unitarios; La autonomía política es el distintivo principal de los estados unitarios descentralizados porque

involucra esta facultad de auto normar en los asuntos de su competencia, implicando simultáneamente que este ente territorial desempeñe las facultades de carácter administrativo, legislativo y hasta de micro gobierno; les otorga independencia para que puedan ejercer y atender con eficiencia y eficacia sus competencias.

4.2.2. Situación actual del proceso de descentralización en el Ecuador

“El proceso de descentralización en el Ecuador deviene de un complicado e histórico debate político, ideológico y elitista, que luego de algunas décadas no ha respondido a las demandas ciudadanas” (Costa, 2019, pág. IX). El proceso de descentralización en el Ecuador es el resultado de un periodo de lucha y reclamos por parte de los ciudadanos e integrantes de las diferentes entidades territoriales para mejorar la prestación de servicios y para implementar una política pública en función de las diferentes realidades.

“La descentralización entendida como un sistema político-administrativo del Estado, en el cual, el objeto principal es la transferencia de competencias de decisión y gestión hacia los gobiernos locales” (Tello & Vásquez, 2019, pág.299). En este sentido los catedráticos de la Universidad Central del Ecuador, hacen bien en denominar a la descentralización como un sistema político administrativo, porque la división territorial se concibe como político administrativo por la transferencia de competencias del gobierno central a los diferentes gobiernos autónomos descentralizados y finalmente cuando hablamos de una función legislativa local estamos hablando de un aspecto estrictamente político.

Se introduce en el Ecuador como una alternativa a la crisis así lo describe Karina Tello Toral: La crisis del Estado ocurrió por un proceso de ingobernabilidad producto del excesivo endeudamiento durante los años ochenta y noventa que conlleva al incumplimiento de los pagos de la deuda externa y de procesos inflacionarios a causa de la reducción del precio del petróleo, en consecuencia, el Estado central se vio afectado y esto ocasionó que en la década de los ochenta se acuda al proceso de descentralización. (Tello Toral & Lucio Vásquez, pág.302)

El Estado ecuatoriano dio el primer paso iniciando un proceso de descentralización que implica transferir competencias para que el desarrollo económico sea uniforme y beneficiar a zonas periféricas o áreas deprimidas, distribuyendo de forma equitativa los recursos, ya que en la época de los setenta sólo eran beneficiadas dos ciudades: Quito y Guayaquil por ser considerados centros político y económico respectivamente.

De esta manera, la Constitución del año de 1979 estableció una descentralización administrativa y una desconcentración nacional, empero la Codificación de 1996 que reformó la Constitución original de 1979, añadió varios artículos sobre los regímenes seccionales autónomos dotándolos de autonomía funcional, administrativa y económica (Tello Toral & Lucio Vásquez, 2019, pág.303), posteriormente en 1993, la descentralización se inserta en la normativa secundaria, impulsado por la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, con esta ley se crea el Consejo Nacional de

Modernización del Estado; y entrega la coordinación, supervisión y control de la descentralización (Nagua, 2010, pág.47)

En 1997 se expidió la Ley de Descentralización y Participación Social, se intentó profundizar el proceso mediante el establecimiento de principios, requisitos, identifica fines específicos y define las competencias a ser descentralizadas por niveles de gobierno (Nagua, 2020, pág.47); y la Ley Especial de Distribución del 15% del gobierno (Tello & Vásquez,2019, pág.303), se estableció un fondo de recursos del presupuesto estatal destinado para los consejos provinciales y municipales; y tenían como objetivo promover el desarrollo equitativo en todo el territorio ecuatoriano.

Posteriormente la Constitución Ecuatoriana de 1998, en su Art.1 establecía que la Administración Pública será descentralizada, junto con los Art. 224, 225 y 226 instauró un modelo de desarrollo económico mediante descentralización y desconcentración de la Administración Pública del Estado ecuatoriano, reservando para el Gobierno Central el control exclusivo de las competencias respecto de los sectores estratégicos, defensa nacional y relaciones internacionales.

Finalmente, en la Constitución del 2008 establece un nuevo esquema de descentralización, la primera novedad que podemos encontrar, en el Art.1 de la Constitución se identifica como un Estado unitario y este se gobierna de forma descentralizada; si revisamos la Constitución de 1998, también definía al Estado Ecuatoriano como unitario, pero establecía que se administra de forma descentralizada.

Estamos frente a un cambio muy significativo, pasar de administrarse de forma descentralizada a gobernarse de manera descentralizada, podríamos considerar que nos encontramos en un periodo de transición de una autonomía netamente funcional a una autonomía política.

Ante este cambio sustancial en la historia del proceso de descentralización del Ecuador, autores muy importantes como José Suing Nagua, establece lo siguiente:

Lleva implícita una mayor fuerza al gobierno que tiene característica de descentralizado, más allá de la sola administración, que permite conjugar otros elementos, como la autonomía política que se reconoce a los gobiernos descentralizados (Nagua, 2010, pág.87).

Esta nueva forma de definir al estado, como lo menciona José Suing Nagua, implica que los niveles de gobierno posean una nueva categorización, debido a que se encuentran dotados de autonomía política, este tipo de autonomía en palabras del Ex Magistrado peruano Víctor García, involucra: “la facultad de adoptar y concordar los lineamientos, planes y normas en los asuntos de su competencia; vale decir, a ejercer los atributos de micro gobierno” (García, 2010, pág.256). lógicamente este cambio involucra una autonomía política que se encuentra materializada en esa libertad de ejecutar el modelo de gestión que cada Gobierno Autónomo desee implementar en función de las necesidades del cantón, además les confiere esa capacidad de darse su propia norma mediante la expedición de ordenanzas municipales con respecto a sus competencias.

Además, en el Título V, dispone los Principios Generales en que se encuentra fundada la Organización Territorial del Estado, estableciendo que los Gobiernos Autónomos Descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera e introduce principios específicos para el ejercicio de la autonomía.

También fija el Organismo técnico Consejo Nacional de Competencias que será el “encargado de definir las políticas públicas e instrumentos metodológicos para la transferencia de competencias:” (Cevallos, 2019, pág.41). Este proceso es obligatorio y progresivo, se les asignan en virtud de la capacidad operativa de cada Gobierno Autónomo Descentralizado, otra novedad es la implementación de las regiones autónomas que hasta la fecha no se encuentran constituidas.

Dentro de este proceso de descentralización, la Constitución de 2008 atribuye a los diferentes niveles de gobierno competencias exclusivas, adicionales y concurrentes, estos órganos se encuentran “obligados a ejercerlas, atenderlas o presentarlas por sí mismos o, por su propia iniciativa, procurar la coordinación con otras entidades públicas o formar mancomunidades; consecuentemente, los ciudadanos podrán recurrir” (Torres, 2020, pág.217); estas competencias habilitan a los gobiernos locales a atender las necesidades elementales de un cantón, así como su organización y la ejecución de proyectos para favorecer el desarrollo y progreso de la comunidad en donde este sentado el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.

A continuación, definiremos cada una de ellas.

a) *Competencias Exclusivas:*

Exclusividad equivale a monopolio. El titular exclusivo de una competencia es quien tiene la total disponibilidad sobre la misma. Por tanto, no impide la exclusividad de las operaciones de encargo o delegación de su ejercicio a otras instancias distintas. Lo que caracteriza a la exclusividad, la exclusión de otros poderes (Muñoz, 2011, pág. 473).

Las competencias exclusivas hacen alusión a su nombre porque únicamente los que pueden ejercer estas competencias son los organismos a quienes se les asignado tales funciones, la norma constitucional les confiere competencias exclusivas a los diferentes niveles de gobierno (central, regional, provincial, municipal y parroquial) con la finalidad que tengan la titularidad exclusiva en el ejercicio de sus competencias, cabe mencionar que deja la salvedad el hecho que pueda existir colaboración entre los niveles de gobierno, pero esto no supone que los Gobiernos Autónomos Descentralizados pierdan su exclusividad en el ejercicio de las actividades definidas en la Constitución a favor de estos ellos.

b) *Competencias Concurrentes*: “Son aquellas en las que una o más facultades de esas competencias son ejercidas en forma conjunta por diferentes órganos nacionales y subnacionales, aunque suelen presentarse en un mismo nivel” (Nagua, 2010, pág.60). Estas facultades son ejercidas con la participación de varios niveles de gobierno, para la maestra Karina Tello define: que en este tipo de competencias la titularidad les pertenece a varios niveles de gobierno, por ejemplo, como es el caso en materia ambiental, es

una competencia del Gobierno Central, sin embargo, el Consejo Nacional de Competencias, emitió la Resolución No. 0005-CNC-2014 delegando la atribución de controlar y vigilar el ejercicio de la competencia a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, podemos visualizar la participación de dos niveles de gobierno en la ejecución de la presente competencia.

- c) *Competencias Residuales*: “Esta competencia no tiene asignación específica para su ejercicio, no están asignadas al nivel central, se entiende que corresponden a los niveles subnacionales” (Nagua, 2010, pág.60).

Complementando lo ya establecido, la maestra Karina Tello sostiene “no son parte de las competencias privativas del Estado central, por lo tanto, son residuos de la regulación que pueden ser entregados a los Gobiernos Autónomos Descentralizados” (Tello Toral & Lucio , 2019, p. 333). Se prevé que este tipo de competencias, si bien, no pertenecen al conjunto de funciones exclusivas que debe ejercer el gobierno central, la Constitución estableció este tipo de competencias para que puedan ser asignadas a cualquier Gobierno Autónomo Descentralizado con el fin de que todos los servicios que se requieran por parte de la población se cumplan y se satisfagan de forma óptima.

- d) *Competencias Adicionales*: No se encuentran establecidas en la Constitución de la República, ni en la ley, “esta indefinición puede dar a lugar a considerar como una clase de competencias, o si, simplemente se

trata de un mecanismo constitucional para cubrir vacíos que se presenten en el ejercicio de las potestades públicas” (Nagua, 2010, pág.60). Pese a que las competencias adicionales no se encuentran establecidas, considero que si deberían validarse como tales, con la denominación de “adicionales”, porque estas van surgiendo en el transcurso del ejercicio de otros tipos de competencias y en el marco de la descentralización, recordando que el propósito principal es el de fortalecer la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados mediante la transferencia de ciertas competencias o prerrogativas.

Algunos autores son muy críticos con la actual Organización Territorial, cuestionando las facultades y potestades que les han transferido a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Se ha originado algunas discusiones doctrinarias, José Suing Nagua ubica sobre la mesa las siguientes disyuntivas, iniciando con una interrogante: ¿Si la propuesta actual de descentralización alcanza una mayor autonomía? (Nagua, 2010, pág.88).

- La Constitución caracteriza a los Gobiernos Autónomos Descentralizados como poseedores de Autonomía política, administrativa y financiera, al menos parecería que la intención es caminar hacia una profundización de la descentralización.

- Cuando se reclama “*autonomía*”, más allá de un ejercicio autónomo de autoridad, en el que se incluye el ejercicio de competencias propias y transferidas del centro a la periferia, sin interferencias de otra función o autoridad del Estado, entramos al escenario de otra autonomía, de la “*autonomía territorial*”, que, a mi entender, no disponen los actuales gobiernos autónomos descentralizados.

Los dilemas que plantea José Suing son muy válidos, es evidente que existe una intromisión de parte de las otras funciones del Estado en la ejecución de las competencias exclusivas y al parecer no existe tal autonomía.

Ante esa problemática es necesario conocer cuál fue el propósito del Constituyente a la hora de procurar la autonomía política a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el informe de mayoría presentado para segundo debate, por la Mesa Constituyente No.4 “Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias “de la Asamblea Constituyente de Montecristi, en el acto No. 079 del 08 de julio de 2008, manifestó lo siguiente:

El objetivo fue avanzar hacia un modelo de administración político administrativa que dé lugar al establecimiento de un Estado profundamente descentralizado y con los recursos suficientes para el ejercicio de sus competencias; con autonomía para los gobiernos subnacionales, evitando los modelos “a la carta” que impiden el desarrollo equilibrado del país; y con el reconocimiento de nuestras diferencias y particulares socio-culturales. Todo dentro de los límites que establecen nuestra

herencia jurídica y los principios de subsidiariedad, progresividad y solidaridad. (Montecristi, 2008, pág.19).

Del extracto expuesto sobre el acta; y haciendo uso de la interpretación teleológica, podemos advertir el verdadero sentido o propósito del Constituyente al dotarlos de Autonomía Política a los diferentes niveles de gobierno, con el fin de alcanzar una profunda descentralización para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados en función de dicha autonomía puedan auto normarse y actuar en el eje de sus competencias y así alcanzar el propósito deseado, el de llevar la gobernanza a áreas periféricas y atender a las expectativas ciudadanas de una forma eficaz. “Además, la descentralización tiene una cercana relación con la democracia. La distribución social del poder político hacia sectores más cercanos a la población, amplía la participación de los involucrados en la toma de decisiones” (Torres Maldonado, 2019, pág.219). Sin duda alguna, la autonomía revitaliza la participación, al brindarles la posibilidad de emitir su propia normativa en virtud de sus competencias; la ciudadanía pasa de ser meros espectadores a convertirse en actores de las políticas que deseen que se apliquen en la circunscripción territorial.

Empero el Estado ecuatoriano durante su historia y a causa de las diferentes fuerzas políticas han encausado al Estado a un centralismo pernicioso, obstaculizando cualquier intento de progreso, resulta imperioso que la autonomía sea considerado como independencia frente a la intromisión de otras funciones del Estado y autoridades públicas, el maestro Ángel Torres menciona lo siguiente: “La autonomía implica un alto grado de independencia y no subordinación jerárquica a otras entidades públicas,

excepto a las de control ” (Torres Maldonado, 2019,pág.229). Respecto de la autonomía tanto en el análisis conceptual como doctrinario, entendemos que es esa prerrogativa que otorga a los diferentes niveles de gobierno con el fin de no estar completamente subordinados al gobierno central, pero lamentablemente es mal entendido este concepto y ocasiona graves perjuicios en el desarrollo de la descentralización en el Ecuador mediante la inferencia por parte de otras funciones del Estado en la formulación, ejecución y ejercicio de sus competencias que les pertenece únicamente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Para Rafael Oyarte el proceso de descentralización es:

Según el texto constitucional, la descentralización pretende ser política desde que habla de gobiernos autónomos descentralizados. En virtud de aquello se tiende a establecer una descentralización políticamente y no solamente administrativa pues al hablar de gobierno se expresa la idea de que las entidades descentralizadas puedan tomar decisiones políticas y no solamente administrativas (Oyarte Martínez, 2019, pág. 260).

Acertadamente Rafael Oyarte describe y hace un análisis sobre Descentralización y Autonomías, lo más interesante de su aporte es afirmar el hecho; que el proceso de descentralización está diseñado para superar la autonomía de carácter administrativo que ha sido la tradicional que nos identificado en las últimas décadas; es muy importante establecer que este proceso de descentralización “implica transferencia de facultades, potestades o atribuciones del poder central hacia una organización nueva , distinta e independiente del centro originario, lo cual la identifica y diferencia

claramente de la desconcentración” (Oyarte Martínez, 2019, pág.259), muchos autores refieren que este proceso de organización territorial de la Constitución de 2008, se quiso asemejar a lo que es el Estado Autonómico en España, este modelo de Estado posee el grado más alto de Autonomía sin constituirse como Estado Federal, teniendo como característica principal el de auto normarse libremente; si bien es cierto los Gobiernos Autónomos Descentralizados pueden normarse en virtud de su ámbito competencial, pero seguirán sometidos al mismo régimen constitucional establecido, teniendo en cuenta que la autonomía política no es incompatible con el Estado Unitario hecho que se confirma en el estudio doctrinario de las diferentes variantes del unitarismo.

La Maestra Karina Tello Toral titula y concluye su estudio con la frase “el proceso de descentralización es un proceso inconcluso”, porque hasta la actualidad no tenemos una región Autónoma conformada debido a la inactividad por parte de los consejos provinciales. Por los requisitos establecidos el cantón de Quito oficialmente no se constituye como Distrito Metropolitano y no hay una sola Circunscripción Territorial de Pueblos y Nacionalidades Indígenas debido a las trabas normativas. “El Estado central ha buscado ser un Estado Fuerte en los últimos años debido a su concepción ideológica de desarrollo basado en una inversión desde lo político y una demanda estructurada desde el Estado” (Tello Toral & Lucio Vásquez, 2019, pág.337). Lamentablemente en Ecuador las últimas décadas, se ha potenciado el gobierno central, tratando de establecerse como la única alternativa y respuesta a todas las demandas ciudadanas en función de su agenda ideológica.

4.2.1.1 Principios de la Descentralización

- **Subsidiariedad:**

Hace relación al respecto que debe primar dentro de los gobiernos a las distintas competencias y niveles de autonomía que existen entre ellos, dando una prioridad a la gestión de servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más próximos a la población. (Batallas, 2013, pág. 10).

El principio de subsidiariedad involucra fortalecer y potenciar a los gobiernos autónomos descentralizados que se encuentren próximos a la población, debido a que ellos tienen conocimiento de primera mano sobre las necesidades más urgentes, este principio encierra en sí el propósito de la descentralización porque el gobierno central cede sus funciones a estos niveles de gobierno para que sean atendidas de una forma más óptima, es necesario aclarar que cuando este nivel de gobierno no cuente con la capacidad operativa para ejercer una competencia lo asumirá el nivel de gobierno superior, esto ocurrirá de manera transitoria.

- **Solidaridad:**

Denota el propósito de todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados en sus distintos niveles políticos, competencias y capacidades trabajen en conjunto para alcanzar los fines de la descentralización bajo los parámetros de la equidad y justicia (Batallas Gómez, 2013, pág. 10).

Este principio hace alusión a que las acciones de los gobiernos autónomos descentralizados deben ir encaminadas a procurar un desarrollo equitativo de todo el territorio y esto solo puede ser posible con la redistribución justa de los recursos del Estado para subsanar cualquier tipo de deficiencia o inequidad y conjuntamente alcanzar el buen vivir satisfaciendo las necesidades de todos los ciudadanos ecuatorianos.

- **Participación Ciudadana:**

Más que un principio, es en realidad un derecho, el cual conlleva a que sea la ciudadanía quien exija a los mandatarios la mayor transparencia en sus gestiones y una rendición de cuentas periódica sobre los logros y aspectos positivos alcanzados en bienestar del respectivo gobierno autónomo (Batallas, 2013, pág. 11).

La participación ciudadana, es esencial y no solo en las altas esferas de la administración pública pertenecientes al gobierno central. Es muy penoso que no haya una participación activa por parte de los ciudadanos dentro de la actividad de los gobiernos autónomos descentralizado, por ejemplo: En la ideación y desarrollo de ordenanzas para la ejecución de políticas públicas, elaboración de presupuestos participativos, etc. El no tener presencia y participación ciudadana afecta no solo a la legitimidad de los actos normativos sino también a su eficacia, ya que le ley exige que la ciudadanía debe estar presente en los debates y en la toma de decisiones; es necesario que los ciudadanos tomemos conciencia y rescatar la virtud del patriotismo.

- **Coordinación y Corresponsabilidad:** “plantean la necesidad de un trabajo en conjunto entre los gobiernos autónomos, a través de mecanismos de cooperación, intercambios de información y tecnología, o cualquier recurso vital para el normal desarrollo de los gobiernos y de su ciudadanía” (Batallas, 2013, pág. 11).

Este principio se basa principalmente en un desarrollo en grupo, que involucre a todos sectores del territorio, los gobiernos autónomos descentralizados deberán trabajar de forma conjunta para un desarrollo equilibrado mediante el ejercicio de las competencias concurrentes, los niveles de gobiernos podrán agruparse en comunidades cuando se traten de gobiernos autónomos descentralizados contiguos y consorcios cuando los gobiernos autónomos no se encuentren geográficamente cerca.

4.2.3. Facultades Normativas locales

4.2.3.1. Facultades Legislativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Las Facultades normativas de los Gobiernos Autónomos, son el resultado de esa potestad normativa entregada a los diferentes niveles de gobierno; cada uno de estos entes poseen personalidad jurídica propia; Rafael Oyarte, refiere a esta característica como requisito fundamental del proceso de descentralización; y señala lo siguiente: “La comunidad descentralizada debe tener responsabilidad y en este sentido es objeto

de control, por lo que se hace necesario que dicha comunidad tenga existencia jurídica y sea capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones” (Oyarte, 2019,pág.264).

Parafraseando lo que manifiesta el Maestro Oyarte, para que el proceso de descentralización sea óptimo y posea validez, la transferencia de poder debe ser a entidades territoriales que posean personalidad jurídica; y algunos autores que han sido debidamente citados en el transcurso de la presente investigación concuerdan con ese postulado, la descentralización viene revestido y acompañado de autonomía, que es la potestad de autor normarse o darse su propia norma para regular la operativización y cumplir con las competencias asignadas a los entes locales; Oyarte categoriza a la autonomía como una “subespecie de las descentralización”.

Se concluye que la autonomía es un requisito esencial de la descentralización, así como los demás que establece la doctrina.

En virtud de aquello, los diferentes niveles de gobierno poseen facultades legislativas para auto normarse; en el caso ecuatoriano la Constitución de la República del Ecuador, determina que los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa, financiera (...); y tendrán facultades normativas en el ámbito de sus competencias⁵, esta potestad la ejerce el Concejo Municipal, el mismo que se encuentra conformado por el alcalde y los concejales; autoridades que son

⁵ Art. 238 y Art.240 de la Constitución de la República del Ecuador.

elegidas por elección popular ⁶, sus decisiones se materializan mediante la expedición de ordenanzas, acuerdos y resoluciones.

Con respecto a las facultades Legislativas, algunos autores tienen cierto reparo con la denominación que la Ley Fundamental le otorga a la potestad normativa que poseen los diferentes niveles de gobierno; de manera particular a las facultades legislativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. Autores como, Juan Carlos Benalcázar, considera que:

La expresión “*facultades legislativas*” de los gobiernos Autónomos descentralizados manifiesta una grave incoherencia del constituyente, pues en un sentido literal se podría entender que, dentro del Ecuador, que se organiza como Estado unitario, se permite la existencia de legisladores y de leyes locales (Benalcázar, 2010, pág. 30).

La apreciación del maestro Benalcazar con respecto de la denominación de facultades legislativa es totalmente equivocada, porque en un Estado unitario no pueden haber dos tipos de legisladores, debido a que el Ecuador es un Estado unitario y por lo tanto esta expresión en todo su expresor resulta incoherente, después de haber revisado las teorías contemporáneas sobre Teoría del Estado, no podemos validar el

⁶ La descentralización tiene una relación estrecha con la democracia; cuantas más autoridades elegidas por democracia representativa dirijan las entidades locales, se valora el nivel de descentralización que posee ese Estado; el maestro Rafael Oyarte en su obra: “Derecho Constitucional”, cita el caso de Chile, organizado por regiones y en cada una de estas reside un Intendente, una persona elegida por el Presidente de la República; en este ejemplo planteado estaríamos frente a un proceso de desconcentración más no descentralización; mientras exista mayor participación ciudadana estaremos frente a un verdadero proceso de descentralización.

criterio del jurista Juan Carlos, porque está claro que en la tercera variante del unitarismo de tipo descentralizado, es posible que los entes territoriales desarrollen este tipo de atribuciones legislativas; aunque se debe advertir que dichas facultades operaran unicamente dentro de su ambito y reserva competencial, todo esto fundamentado en el principio de competencia.

En este sentido María José Luna Lara sostiene:

En cuanto a la autonomía legislativa, no amerita mayor profundización cuando existe una sola asamblea legislativa y los GAD están facultados únicamente a emitir reglamentos para su funcionamiento interno y acuerdos y ordenanzas para regular el ejercicio de sus competencias dentro del ámbito de la circunscripción que le corresponde y en concordancia con los reglamentos de la función ejecutiva a las leyes orgánicas, así como toda la normativa vigente. (Luna Lara, 2018, pág.350)

La autora que se ha citado, sostiene que dicha autonomía legislativa se materializa en reglamentos, acuerdos y ordenanzas; sin embargo, menciona que no se requiere mayor profundización en el tema, porque estos se limitan a regular asuntos que respectan únicamente a la regulación del ejercicio de sus competencias y deben estar sometidos al ordenamiento jurídico guardando y garantizando el principio de unidad del ordenamiento jurídico.

Este es un tema de difícil discernimiento, para complementar con lo establecido por María José Luna, es necesario recurrir a lo definido por el maestro Nagua:

En un Estado unitario, el monopolio legislativo le corresponde únicamente a la Asamblea Nacional, además sostiene que las normas que emite los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados no poseen rango de ley, a pesar de la declaración constitucional, el ejercicio de esta facultad, no pasa de un ejercicio de “facultad normativa”, esto es la potestad de expedir normas, con rango inferior a la ley, con estricta sujeción a la Constitución, a las que no puede contradecir.(Nagua, 2010).

Diferimos en cierta medida con lo señalado por el administrativista José Suing, razón por la que se desconoce dicha declaración constitucional como el autor señala, el Constituyente se fundamentó en varios presupuestos para instituir tal denominación.

Además debemos destacar que dentro de la disposición constitucional sobre las competencias de la Asamblea Nacional cede a los gobiernos autónomos descentralizados dicha potestad legislativa, en el ámbito de la creación, modificación o supresión de tributos, por lo tanto, en este ámbito específico los gobiernos autónomos si ejercen facultades legislativas; paralelamente a lo establecido que las máximas autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados municipales desempeñaran facultades reglamentarias.

En similar sentido Roberto Viciano Pastor, indica que:

Si bien es cierto la expresión “*facultades legislativas*” tiene una tradición en el país en el sentido de entender que se refiere a facultades normativas de tipo reglamentario, la cosa se complica cuando se observa que en el mismo artículo

se indica que las facultades reglamentarias. Con lo cual, *a sensu contrario*, podría conducir a cuestionarnos la interpretación tradicional ya que, constitucionalmente, las parroquias tienen únicamente facultad reglamentaria y, por lo tanto, el resto de niveles de gobierno estarían dotados de facultad legislativa y reglamentaria. (Viciano, 2009, pág. 108)

Los autores antes mencionados sustentan que las facultades legislativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se limitan a facultades reglamentarias; ante tal aseveración es importante puntualizar que la misma ley fundamental realiza la distinción entre las facultades normativas de los gobiernos autónomos municipales con respecto de las juntas parroquiales, establece que este último nivel de gobierno poseerá facultad reglamentaria, tal distinción lo formula Roberto Viciano Pastor en el aporte antes mencionado; y agrega que haciendo uso de una interpretación literal que los otros niveles de gobierno tendrían facultades: legislativas y reglamentarias.

Se puede inferir que el propósito del Constituyente, fue dotar a las ordenanzas municipales, provinciales y regionales de una mayor preponderancia al denominar esta potestad normativa como “facultades legislativas”.

El Jurista Hernán Batallas, formula un aporte sobre los actos normativos desde la óptica tributaria -municipal:

En definitiva, el acto normativo que dicten los gobiernos regionales, provinciales, municipales y distritos metropolitanos, fruto del poder tributario derivado de la Constitución, debe ser interpretado como un mecanismo

fundamental de la autonomía financiera con la cual deben contar dichos gobiernos, más aún si consideramos que dichos actos, reflejados en una ordenanza, emanan de un órgano de gobierno elegido por la voluntad popular, y como tales, son verdaderos actos legislativos de carácter comunal (Batallas, 2012, pág.275).

Referente a lo manifestado por el maestro Hernán Batallas, se ratifica que el propósito principal de haber establecido facultades legislativas debido a qué el producto de dichas facultades legislativas lo vemos plasmado en una ordenanza como el resultado de la transferencia de poder por parte del Estado central; y además es un mecanismo de la autonomía que el Constituyente le otorga en el Art. 238 de la Constitución de la República.

En este caso muy concreto, conviene validar la relación de las facultades legislativas como producto de la autonomía y su relación directa con la descentralización como consecuencia de la democracia, que formuló el jurista Hans Kelsen:

La descentralización es consecuencia de la democracia y que la democracia es el principio de la autodeterminación; por tal motivo implica necesariamente que las normas sean creadas por quienes han de ser sus súbditos, con exclusión de todo influjo extraño” citado por (Torres, 2020, pág.223).

Este criterio lo relacionamos con lo dicho por el jurista Hernán Batallas, por consiguiente, la descentralización al ser consecuencia de la democracia, lleva consigo

autonomía para poder ejercer libremente sus competencias sin injerencias de otra autoridad u organismo ajeno; la autonomía se inserta en la capacidad de auto normarse y por ende las autoridades quienes emiten dichos actos son dignidades elegidas por el pueblo; y además la ciudadanía puede y debe participar en la elaboración de ordenanzas; es muy acertado Kelsen al definir la democracia como principio de autodeterminación, porque la democracia es el eje transversal de la descentralización.

4.2.3.2. Lo que motivó al Constituyente a ubicar facultades legislativas.

Fundamentos del Constituyente con respecto a las facultades legislativas de los gobiernos autónomos descentralizados; a continuación, se expone el extracto del acta No. 79 emitida, por la Mesa No. 079 del ocho de julio de 2008.

Es muy importante conocer la verdadera intención del constituyente de Montecristi al definir facultades legislativas, cuál fue su propósito inicial con respecto a estas facultades y qué deseaba lograr.

- ***Informe de Mayoría:***

Sobre las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos, sus facultades legislativas. literal a). Se establecen nuevas competencias exclusivas en los diferentes niveles de gobierno, así como las facultades legislativas de cada uno de ellos en el ámbito de su competencia y territorio. Con esto se logra avanzar en la desagregación y definición precisa de las competencias por nivel de gobierno, teniendo presente que el desarrollo en extenso, es materia de ley (Montecristi, Acta 079, 2008, pág. 11).

En la Constitución de 2008 se otorga a cada gobierno autónomo descentralizado competencias exclusivas, para que tengan la titularidad de “ese conjunto de funciones donde solo un órgano puede ejercerlas de manera legítimamente” citado por (Suing Nagua, 2010, pág. 57); estas áreas de responsabilidad que tiene que ejecutar los gobierno autónomos descentralizados municipales, están ligados estrechamente a la prestación de servicios públicos y para desempeñar las competencias exclusivas; se requiere tener esa facultad legislativa para normar todo el proceso de cómo se va a desarrollar y llevar a cabo el ejercicio de esa competencia.

Las circunstancias políticas e históricas que ha atravesado nuestro país y las constantes peticiones de autonomía desde los diversos sectores del país, motivaron al constituyente de Montecristi para que tengan por objeto principal: fortalecer la autonomía política, administrativa y financiera:

“fomentar la descentralización mediante la definición de competencias exclusivas; y para asegurar que se cumplan ese propósito les otorgó facultades legislativas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, mediante la expedición de ordenanzas; la finalidad consiste en dotarles de mayor peso a los actos normativos, tanto más que emanan de órganos democráticos.” (Torres, 2020, pág. 229).

Se preve que la denominación de facultades legislativas, no fue arbitrario o incoherente como señalaban algunos autores, porque se fundamentaba en el proposito de dar mayor importancia a los actos normativos para finalmente hacer realidad la

descentralización en el Ecuador, apoyados en un principio que más adelante se abordará.

El Constituyente además se pronunció sobre el presupuesto clave para resolver conflictos de competencias; y también se constituye en la última característica por la que las ordenanzas adquieren mayor relevancia normativa.

- **Informe de minoría, de la Mesa del Constituyente**, señala que:

En un régimen de verdadera autonomía política, hay que establecer que los conflictos de competencias que se susciten entre los entes centrales y regionales o distritales, deberán dirimir siempre aplicando un criterio de competencia y no en aplicación del principio de jerarquía. Es decir, las normas sin importar el rango jerárquico que se les atribuya, deberían prevalecer aún sobre las normas de rango superior como leyes orgánicas, si es que existe una invasión de las segundas en el ámbito de competencias de las primeras. (Montecristi, Acta 079, 2008, pág. 33).

Se intuye que el Constituyente al procurar autonomía política a los diferentes niveles de gobiernos, estos adquieren facultades legislativas sobre las materias y asuntos de su competencias, tal es su importancia que en el informe de minoría se pronuncian que en conflictos siempre se dirima en base al Principio de Competencias más no el de jerarquía, concediéndose una reserva normativa exclusivamente dentro de sus competencias; y finalmente hace una distinción esencial; al establecer que no es de importancia el rango jerárquico que se les configure; estas normas deben

prevalecer aún sobre leyes orgánicas en caso que existiese injerencia dentro de su ámbito o reserva competencial, porque son las únicas normas legitimadas para regular sobre dicho ámbito, tal y como hacía mención el Doctor Oyarte, no porque las ordenanzas tengan mayor rango normativo que las leyes orgánicas sino porque se debe respetar la voluntad del Constituyente manifestada en la Constitución.

4.2.4. Facultades Legislativas en el ámbito de sus competencias exclusivas.

La Constitución les dota de esa capacidad legislativa a los diferentes niveles de gobierno para que a través de su normativa puedan organizarse administrativamente y además regulen las relaciones con los ciudadanos que se encuentran en la jurisdicción territorial donde opera su competencia.

La facultad legislativa que ejercen los Concejos municipales se materializan a través de ordenanzas, resoluciones y acuerdos, lo que significa que este Órgano legislativo “Concejo Municipal”, sólo podrá producir ordenanzas dentro del ámbito competencial exclusivo conforme lo establece la Constitución en el Art. 264, pero además los Gobiernos Autónomos Descentralizados también desarrollan ordenanzas en otras materias que no son de competencia exclusiva debido a que esta competencia le pertenece a varios entes territoriales o está a cargo de un órgano público específico, por ejemplo: la seguridad ciudadana, protección ambiental, turismo, entre otros.

Cuando la ordenanza municipal regula sus competencias exclusivas, esta norma adquiere un valor y una connotación especial; se hace hincapié en este aspecto, porque

al analizar los pronunciamientos expuestos en el Acta No. 079 de la Asamblea Constituyente se puede comprender que la intención era la de fortalecer los procesos de descentralización; y es por eso que se establecieron materias específicas para que únicamente los gobiernos autónomos municipales puedan ejecutarlas de forma autónoma a través de sus facultades legislativas.

Estos actos normativos que regulan competencias exclusivas, tienen que ser analizados a la luz del principio de competencia y no el de jerarquía, el inciso tercero del Art.425 dispone que el principio de competencia debe ser considerado y de forma especial cuando refiera sobre la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados, esto no implica que sus actos normativos contradigan a lo establecido por la Constitución de la República y la ley, pero si puntualizamos el hecho que debe respetarse el principio de competencia que ampara a los gobiernos autónomos descentralizados municipales en la regulación normativa de sus competencias exclusivas.

Afirmando lo dicho el maestro Juan Carlos Riofrío brinda una apreciación importante sobre el principio de competencia: “Ley competente prevalece sobre la que no es competente sobre la materia, persona o litigio” (Riofrío, 2020, pág. 203), por lo tanto, el único órgano y función habilitada para regular una materia que es de competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, es el Concejo Municipal, ningún otro.

Rafael Oyarte agrega: En caso de conflicto entre normas orgánicas y comunes u ordinarias el punto de solución se encuentra en la aplicación del

principio de competencia, que se encuentra íntimamente ligado a la reserva de ley orgánica: si la Constitución manda que determinadas materias sean reguladas por medio de normas de carácter orgánico, la ley ordinaria no podría invadir dicho campo que, insistimos, es de exclusiva competencia de la norma orgánica. (Oyarte, 2019, pág.741-742).

4.2.1.2 ¿Por qué respetar el principio de Competencia?

En el caso concreto que nos encontramos analizando; las ordenanzas municipales que regulan competencias exclusivas definidas en la Constitución de la República prevalecerán frente a cualquier norma, ya sea de carácter orgánico o de rango superior que pretenda invadir su ámbito de acción, porque dicha intromisión no sería en contra de la ordenanza, sino que se estaría vulnerando la propia Constitución.

Por eso es necesario “que las antinomias que se produzcan entre ordenanzas expedidas sobre materias de competencia exclusiva y otros enunciados de rango reglamentario se deben resolver por el principio de competencia y no del de jerarquía” (Torres,2020, pág.222). El jurista Ángel Torres considera sustancial que prevalezca el principio de competencia, porque además de resolver conflictos de carácter normativo, es un presupuesto clave para entender el porqué de la denominación como “facultades legislativas” a la actividad normativa que ejercen los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Para García de Enterría [...] En el seno de ese ámbito autonómico propio constitucional o legalmente establecido, la norma autonómica es suprema y excluye a las normas de cualquier otro ordenamiento, las cuales, lejos de

pretender en dicho ámbito cualquier superioridad por su origen diverso, serán nulas por invadir la esfera garantizada al principio autonómico. (García de Enterría & Tomás, 2008, pág. 259).

El tratadista español deja muy claro que cuando una norma se emite en el ámbito de su competencia, esta adquiere preponderancia frente a las demás normas, pese a que estas posean un rango normativo superior; finalmente una norma que pretenda invadir el ámbito de competencia que le corresponde en este caso a los Gobiernos Autónomos Municipales será en efecto nula, porque como se mencionó anteriormente, no es una ultranza contra la ordenanza sino contra la propia Constitución que define el ámbito de materias para que las ejerza dicho nivel de gobierno.

4.2.5. Naturaleza de la Ordenanza Municipal: como acto normativo con rango de ley

En este momento preciso de nuestra investigación y después de analizar las facultades legislativas de los gobiernos autónomos descentralizados cabe formularse la siguiente interrogante. ¿Las ordenanzas municipales en Ecuador tienen rango de ley?

El reconocer a estos actos normativos que poseen rango de ley se introduce en un debate teórico-doctrinario muy interesante que algunos autores de América Latina y de Ecuador están abriendo el sendero para su discusión, esto es con respecto a la transformación de las fuentes del Derecho.

Todos estos cambios profundos que inserta la Constitución de 2008 responden al modelo de Estado constitucional que nos encontramos viviendo; esto puede causar escozor para todas las personas que no han superado al tradicional Estado de derecho. Pero esta es la realidad que propone este nuevo modelo de Estado.

El modelo clásico de las fuentes del derecho se fundamenta que el Estado a través de la función legislativa es el único órgano para producir leyes.

A pesar de los múltiples cambios que sufrió el modelo a lo largo de todo el siglo XX a raíz de la irrupción en la escena constitucional del Estado social y de su posterior crisis, lo único que ocurrió desde el punto de vista jurídico constitucional fue que el lugar que antes ocupaba la ley, la asumió la Constitución (Montaña, 2011, pág. 106).

Para comprender esta nueva perspectiva, el Administrativista Español García de Enterría y Tomás-Ramón, sugieren que primero se tome en cuenta el principio de separación de los ordenamientos o principio de competencia; y el segundo paso es, comprender que dicha “separación no es de modo alguno absoluta, sino que se encuentra una articulación por arriba en la Constitución como *norma normarum* y, por lo tanto, como ordenamiento superior de todos los ordenamientos presentes en el territorio nacional” (García de Enterría & Tomás, 2008, pág. 261)

Es importante considerar que toda norma debe estar sometida a la Constitución, “conviene desde esta nueva perspectiva, introducir ahora una nueva distinción. La Constitución es el supra ordenamiento y en él se articulan el ordenamiento estatal

stricto sensu y autonómico, entendidos como subsistemas por debajo de norma suprema común” (García de Enterría & Tomás, 2008, pág. 261)

Ante estas explicaciones doctrinarias propuestas por los juristas antes citados, resulta indispensable recordar que tipo de concepción sobre la ley adoptada el Ecuador a partir de la Constitución de Montecristi.

En ese sentido, según Juan Montaña Pinto explica que, en la Constitución de 2008, en el Art.132, define la ley como tal, establece los casos para los que se requieren leyes y les otorga la reserva de ley para la regulación de algunas materias.

Esto significa que en Ecuador no solo rige el concepto formal de ley antes citado, sino que existe un concepto material de ley plenamente operativo. El concepto material de la ley no puede ser el mismo que desarrollado por Laband en la Alemania del siglo XIX, sino que está vinculado al principio constitucional de distribución de las competencias entre los distintos sujetos con capacidad para “crear derecho” en el contexto estatal. En virtud de ese nuevo entendimiento material de la ley ya no se considera que esta es sinónimo de “norma general y abstracta elaborada por el Parlamento siguiendo el procedimiento establecido”, sino que al diferenciar entre las competencias normativas de los distintos sujetos con iniciativa legislativa la Carta asume un concepto de ley vinculado a la regulación de ciertas materias trascendentales para la vida del Estado, que se expresa en la extensión y profundidad de las reservas de ley que incorpora la propia Constitución. (Montaña, 2012, págs. 100-101).

De forma clara, el catedrático Montaña, explica el acontecimiento insertado por la Constitución de 2008, donde el sistema jurídico ecuatoriano ya no se articula únicamente sobre las bases de la ley formal, además tenemos la presencia de las leyes en sentido material, distinguiéndose por no ser sancionadas y ser de origen distinto al órgano legislativo nacional; estas normas son producto de la potestad normativa entregado a entes especiales u órganos de gobierno para el ejercicio de sus competencias.

En la misma línea de pensamiento Pamela Aguirre, manifiesta lo siguiente:

Esta situación con acierto cambia con la vigencia de la Constitución de 2008, lo que denota que Ecuador modificó su concepción tradicional de las fuentes del derecho, y reconoce que el concepto de fuente no es exclusivo de la ley en sentido formal, puesto que existen otras tantas manifestaciones que no provienen necesariamente del Parlamento, pero que reúnen las condiciones para la generación de derecho objetivo (Aguirre, 2019, pág. 189)

Contrastando lo antes mencionado por los diversos doctrinarios podríamos determinar que las fuentes del ordenamiento jurídico ecuatoriano está transformándose por la presencia de leyes en sentido material que operan dentro del ordenamiento jurídico, que son legítimamente aplicables y tienen fuerza y rango de ley; entre las manifestaciones podemos distinguir: los precedentes de la Corte Constitucional, resoluciones de la Corte Nacional de Justicia, facultad reglamentaria del Presidente de la República y las Ordenanzas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Autores como Ángel Torres, reafirma lo antes referido:

Es evidente que la Constitución ecuatoriana de 2008 quebranta el concepto de ley y de la teoría anglo francesa sobre la soberanía del parlamento. Al atribuir a la Corte Constitucional y a la Corte Nacional de Justicia la facultad para expedir sentencias vinculantes y obligatorias, respectivamente implica una mutación constitucional trascendente. Además, no basta considerar la existencia de leyes orgánicas y ordinarias, sino que al reconocer explícitamente el principio de competencia; reserva determinadas decisiones legislativas a entes distintos de la Asamblea Nacional: Los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados (Torres, 2020, pág. 231)

Por tal motivo resulta imperioso, dotarle al principio de competencia la preponderancia que merece, porque solo así podemos reconocer que los Concejos Municipales tienen potestades legislativas cuando regulan mediante una ordenanza municipal las materias que la Constitución ha dispuesto para que únicamente sean ejercidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, todo esto fundamentado en el principio de competencia.

Juan Montaña Pinta alude lo siguiente:

La Carta constitucional de 2008 define otras fuentes del derecho. El artículo 425 determina que tanto la Constitución, como los tratados internacionales y las normas regionales, las ordenanzas y acuerdos son fuente directa del derecho, lo que indicaría que apenas si ha cambiado el sistema de fuentes del

derecho en nuestro país. Nada dice de la jurisprudencia, ni de los principios generales del derecho, ni tampoco de la costumbre o la equidad. (Montaña Pinto, 2012, pág. 105).

Finalmente es necesario formular la siguiente interrogante; si una ordenanza municipal forma parte del ordenamiento jurídico en sentido material, que tipo de fuerza o rango normativo tendría; y se debe abrir el debate en este sentido para comprender definitivamente que alcance tiene y así poder resolver los diversos conflictos normativos que se generan no solo al momento de su aplicación sino también cuando se debe elegir una vía para su impugnación; aunque claro está, que al encontrarse amparado por el principio de competencia establecido en el inciso tercero del Art. 425 de la Constitución, la ordenanza municipal prevalece sobre cualquier otra norma, cuando ésta regula sus competencias exclusivas.

La respuesta la obtenemos de lo manifestado por el tratadista y catedrático colombiano Edgar Fuentes quien sostiene:

En otras palabras, por un lado, tenemos la ley formal como aquella norma dictada por el legislador general, con forma de ley y a través del procedimiento legislativo, y por el otro, la noción de ley material, que agrupa las normas o disposiciones legítimamente proferidas que se ubican en el espacio de la legislación, pero que no son dictadas por el órgano legislativo principal, según las competencias constitucionales generales, y que, asimismo, no tendrán la forma de ley ni se crearán a través del procedimiento legislativo regular previsto para la elaboración de la ley formal (Fuentes, 2018, pág. 157).

En el presente análisis se hace una distinción entre las leyes formales y materiales, teniendo en cuenta que las leyes formales son elaboradas por el órgano legislativo nacional a través de un procedimiento legislativo o parlamentario y adopta una forma especial, ya sean de naturaleza orgánica u ordinaria; en cambio las leyes materiales son leyes expedidas por legisladores disímiles como los denomina el maestro Edgar Fuentes, son leyes adoptadas en el seno de los órganos públicos, estos entes cuentan con potestad legislativa, “forman parte de la legislación solo que son diferentes a las leyes formales” (Fuentes,2018, pág. 156). Porque son emitidas por entes que se encuentran fuera del monopolio legislativo formal, esta característica hace que tornen un matiz distinto en cuanto a la forma, pero tal distinción no les limita ser parte del ordenamiento jurídico.

El profesor Cueto Rúa, entre otros, desarrolla el tema en el sentido presentado sobre la ley en sentido material de ciertos actos administrativos, cuando anuncia: “Se ha generalizado, en conexión con este problema, la distinción entre leyes en sentido formal y leyes en sentido material. Las primeras estarían constituidas por aquéllas que sólo presentan la forma de las leyes, es decir, el haber sido sancionadas por la legislatura mediante el procedimiento adecuado. Las segundas serían todas las normas generales, fuese cual fuese su origen. Así, los decretos reglamentarios del Poder Ejecutivo, las ordenanzas municipales y las reglamentaciones administrativas, serían leyes en sentido material por incluir normas generales, pero no se las podría llamar leyes en sentido formal por no haber sido sancionadas por el Parlamento o Legislatura. [...] En

síntesis: el legislador puede sancionar leyes que lo son a la vez en un sentido formal y material, o sólo en un sentido formal. Y los funcionarios administrativos pueden dictar actos que, por su contenido, son leyes en un sentido material (Fuentes, 2018, pág. 189).

En el aporte antes presentado se nos indica criterios para diferenciar las leyes formales de las leyes en sentido material; otro aspecto que debemos destacar por la naturaleza de estas normas generales debe ser consideradas en leyes en sentido material.

Es indispensable mencionar que las leyes materiales son parte de la legislación y por ende debe ser reconocidas como tal, la unificación de las leyes materiales a la legislación se puede materializar a través de la:

- Delegación:

a) *Delegación Legal*.⁷

b) *Delegación Constitucional* ⁸

⁷ **Delegación Legal:** tiene una fórmula estructural delimitada por una disposición suprallegal que habilita a la ley delegante y la norma que será producida debido a la delegación y que obtiene, asimismo, el rango ostensible de legislación. (Fuentes,2018, pág. 162)

⁸ **Delegación Constitucional:** el Constituyente posibilita, directamente, que se pueda generar, sinintermediación de la ley formal, la reglamentación del texto constitucional, para lo cual avala a un legislador excepcional o extraordinario. (Fuentes,2018, pág. 174)

A partir de lo señalado, la producción de leyes materiales puede darse expresamente por delegación de la ley o por delegación constitucional, en el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sus facultades legislativas son otorgadas por disposición constitucional, en el Art. 240 de la Constitución de la República del Ecuador; al respecto de la delegación constitucional el Maestro Fuentes, manifiesta lo siguiente:

Habilitación constitucional como facultad permanente implica la posibilidad de producción de normas con rango de ley, diferentes a las leyes formales, de manera constante, debido a la facultad prescrita en el texto constitucional. Cabalmente, la Constitución decide otorgar la potestad legislativa, para ciertos temas, a un órgano disímil a aquel donde recae la competencia general. Dicha competencia se caracteriza por concebirse de forma excluyente y por estar totalmente delimitada materialmente. Como consecuencia directa de dicha decisión constitucional se tendrá que:

- El legislador principal ve restringida su competencia general y se le prohíbe su intervención en la regulación de dicho espacio o asunto normativo (Fuentes Contreras, 2018, pág. 175). El legislador nacional tendrá competencia para promulgar leyes orgánicas y ordinarias en los casos que dispone la Constitución de la República.
- Existirá, por tanto, otro legislador disímil al general, que resultará ser el único legislador para dicho ámbito (Fuentes Contreras, 2018, pág. 176). El legislador disímil es diferente al legislador nacional, porque emite normas en otros entes

públicos que no es la Asamblea Nacional, además este tendrá un ámbito material exclusivo para su actividad legislativa materialmente hablando.

- El producto de la ejecución de dicha potestad, aunque permanente, no se reconoce formalmente como ley, dado que no se crea procedimentalmente y con la forma que se le adjudica a la generalidad de las leyes; lo cual no determina que no se le deba reconocer como parte integrante del rango propio de la legislación, sino que habrá de incluirse dentro de la clasificación de leyes en sentido material. (Fuentes Contreras, 2018, pág. 176).

En función de lo establecido, se infiere que las ordenanzas municipales son producto de las facultades legislativas concedidas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados por disposición constitucional, poseen rango de ley; y son leyes en sentido material, únicamente cuando regulan sus competencias exclusivas, no olvidemos que la Constitución de la República del Ecuador confiere potestad legislativa en el ámbito de sus competencias, por lo tanto las facultades que se encuentran estipuladas en el Art. 264 de la Constitución de la República, no puede intervenir el legislador nacional porque ese ámbito de acción les corresponde únicamente al órgano de legislación de los Gobiernos Autónomos, además esta ley material puede adoptar distintos rasgos: rango, valor y la fuerza de ley, además su procedimiento de aprobación es muy similar al procedimiento parlamentario que se lleva a cabo en la Asamblea Nacional del Ecuador.

4.2.6. Medios para impugnar una ordenanza en función de sus competencias exclusivas.

Los medios de impugnación son herramientas para garantizar la conformidad de la ordenanza con la Constitución y la ley; si una ordenanza o parte de esta vulnera derechos constitucionales o contraviene a la ley; este acto normativo es objeto de impugnación; para efectuar dicho proceso de impugnación ya sea, por parte de la ciudadanía o de alguna persona jurídica; la legislación nos garantiza dos medios; la acción de inconstitucionalidad (control abstracto) y el control de legalidad mediante una acción de anulación objetiva ; para optar por alguno de estos mecanismos de impugnación tenemos que prever cuál es el más adecuado en función del tipo de ordenanza que vamos a impugnar.

4.2.6.1. Control de constitucionalidad para la impugnación de una ordenanza

El control de constitucionalidad, es una garantía primaria que tiene como objetivo que un órgano de justicia constitucional, en este caso la Corte Constitucional del Ecuador vigile la compatibilidad y armonía de las disposiciones normativas infra constitucionales con la Constitución de la República del Ecuador, estos tienen la facultad que en el evento de que una disposición se encuentre contraria a la Constitución, esta norma será expulsada del ordenamiento jurídico y en el caso de que se considere compatible se avalará su vigencia en el ordenamiento jurídico (Iuris, 2020)

El control abstracto de constitucionalidad o también conocido como control difuso, tiene como objeto principal el de identificar a través de un análisis formal y material para determinar de qué forma el acto normativo transgrede a la Constitución teniendo como consecuencia la vulneración de derechos fundamentales.

Para Joaquín Brage Camazano define el control abstracto como:

Aquel procedimiento que es ejercido para garantizar la adecuación de las normas que componen el ordenamiento jurídico al contenido de la Constitución. se denomina “*Abstracto*” y justifica explicando por qué se lleva a cabo un proceso de abstracción de la aplicación concreta de las normas a una hipótesis de hecho determinada y se limita a resolver una discrepancia abstracta en torno a la conformidad o no de un de un texto normativo con el texto de la propia Constitución. Si el resultado del examen de constitucionalidad es la inconstitucionalidad, será expulsada del ordenamiento jurídico (Guerrero del Pozo, 2011, pág. 109)

Este mecanismo para evaluar si las normas infra constitucionales guardan validez y eficacia con la Constitución comprende de un análisis completo de dicha norma tanto en la esfera formal como material; analizando seriamente el proceso de creación y formación hasta el análisis material de la disposición o en su totalidad del acto normativo que está quebrantando algún principio o norma constitucional; al respecto Luis Prieto Sanchíz formula una “ distinción entre disposición y norma : podemos afirmar que el control de constitucionalidad abstracto se hace respecto de una disposición, no respecto de la norma producto de la interpretación de la disposición

como ocurre en el control concreto de constitucionalidad” (Guerrero del Pozo, 2011, pág. 110).

Es súper importante lo que plantea el constitucionalista español, porque en algunos casos la inconstitucionalidad radica en un artículo, oración, frases o palabras del acto normativo, sin embargo esto no implica de toda la norma no tenga validez porque se han cumplido los requisitos de hecho y de derecho; y en este punto muy particular se destaca el artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional estableciendo los principios y reglas generales del control abstracto de constitucionalidad, entre ellos enfatizamos en: el control integral y la Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.

Con respecto al principio de presunción de constitucionalidad:

El órgano encargado de realizar el control de constitucionalidad tiene la obligación de desvirtuar completamente la constitucionalidad de la norma para poder emitir un pronunciamiento en tal sentido, sin que sea suficiente una apreciación inicial o superficial respecto de su inconstitucionalidad, sino contar con la certeza de que efectivamente contraría el texto constitucional, único caso en que la presunción anotada podrá considerarse desvirtuada habilitando para emitir un pronunciamiento en el sentido de que es inconstitucional (Guerrero del Pozo, 2011, pág. 118).

Este control es riguroso, los jueces constitucionales deben tener esa certeza absoluta para declarar una norma inconstitucional, porque además de ser el máximo

órgano de interprete de la Constitución, deben garantizar la unidad y validez del ordenamiento jurídico a través del control de constitucionalidad.

Otra característica importante es que el control abstracto de constitucionalidad que se le otorga a una ordenanza municipal o a cualquier acto normativo es un control posterior, después de que la norma haya sido emitida; la sentencia por inconstitucionalidad “tiene efecto hacia lo venidero (ex nunc); y en casos especiales puede tener efecto retroactivo (ex tunc)” (Benalcázar, 2010, pág. 38) justamente “para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, y la plena vigencia de los derechos constitucionales” (Guerrero del Pozo, 2011, pág. 133).

Es menester indicar que la Constitución no indica los efectos que tiene una sentencia de declaratoria de inconstitucionalidad, sin embargo, la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales prevé en el Art. 95 sobre los efectos de las sentencias, todo esto con la finalidad de garantizar la supremacía constitucional, la seguridad jurídica y especialmente el efectivo goce de los derechos constitucionales.

“En el Ecuador el control abstracto de constitucionalidad de los actos normativos no era concebidos como un derecho o como una acción sino como una garantía institucional” (Iuris, 2020). Ya que en la Constitución de 1998 se establecía que sólo las instituciones públicas o el defensor del pueblo podía proponer una acción de inconstitucionalidad; esto cambia con la Constitución de Montecristi configurándose en una acción popular para que cualquier ciudadano que se vea

afectado o considere que esa norma es inconstitucional pueda acceder a una demanda de inconstitucionalidad.

4.2.6.2. Control de legalidad para la impugnación de una ordenanza

La otra vía para impugnar una ordenanza emitida por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales es el control de legalidad ante lo contencioso administrativo a través del recurso de anulación objetiva o por exceso de poder, “los procesos contenciosos administrativo-tributario tienen carácter impugnatorio, y juzgan la conformidad del instrumento con las disposiciones legales. En caso de encontrar trasgresión, se invalidará la norma impugnada con efecto erga omnes” (Benalcázar, 2010, pág. 40).

El recurso de anulación objetiva o por exceso de poder, tiene como finalidad el control de la legalidad, enfocándose en detectar la vulneración al imperio de la ley; tiene como objeto la defensa de la legalidad objetiva, persiguiendo la nulidad parcial o total del acto normativo, este proceso se limita a verificar dicha contradicción y no formula un análisis completo desde la creación de la ordenanza en este caso, sino que se limita a reconocer la infracción a la ley por parte de la norma impugnada.

Ramiro Borja y Borja inscribe las nociones de constitucionalidad y legalidad en una noción más general a la que ha denominado de “regularidad” de las normas jurídicas. Establece que, si para establecer esta regularidad se compara directamente con la Constitución, la regularidad o irregularidad resultante adopta el nombre de constitucionalidad o inconstitucionalidad. En cambio, si

la comparación de la norma se hace directamente con la ley, la regularidad o irregularidad resultante se denominará legalidad o ilegalidad (Simone, 2005, pág. 76).

En este criterio establece uno de los presupuestos diferenciadores para poder identificar el tipo de infracción por parte del acto normativo, el autor lo denomina “regularidad” y esta adopta una posición en función de su naturaleza, porque puede convertirse en una irregularidad al vulnerar una disposición expresa de la ley.

La Doctora Pamela Aguirre, recoge algunas consideraciones para diferenciar el control de legalidad y el control de constitucionalidad, estableciendo que: “cuando las partes procesales interpongan el recurso, por considerar que existe infracción a la ley, y que dicha infracción afecta sus intereses particulares” la única opción para corregir esos errores o abusos de la ley es la vía de la legalidad, además agrega que la casación es el medio idóneo para “repare la injusticia del caso concreto a través de la detección de la infracción legal” (Aguirre Castro, 2019, pág. 233).

Finalmente, la maestra y constitucionalista Pamela Aguirre, agrega estas características que se constituyen en filtros y que a la vez son observados por el órgano constitucional a la hora de emitir su informe de admisibilidad y descartar una posible infracción a la ley o cuestión de legalidad:

- Que el recurrente justifique de forma argumentada, la relevancia constitucional del problema jurídico y la pretensión.

- Que el fundamento de la acción no se sustente en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley.
- Que el fundamento de la acción no se refiera a la apreciación de la prueba por parte de la jueza o juez.

Para determinar qué tipo de vía debo impugnar, hay que advertir si las pretensiones se sustentan en la violación o infracción de la Constitución; la vía idónea es el control abstracto de constitucionalidad; por el contrario si analizamos que la infracción se sustenta en la violación a la ley optaremos por la vía de la legalidad, sin embargo muchas veces es difícil determinar con exactitud ante que vía se debe recurrir, puesto que la vulneración de una norma implique la violación de un derecho constitucional; pero estos postulados nos sirven de guía para que las personas naturales o jurídicas activen la vía adecuada en función de lo que regula una ordenanza municipal, finalmente hay una característica esencial para determinar con precisión ante que vía debemos recurrir, esto es en base del principio de competencia, dicha categoría se abordara con mayor precisión en el punto 7 que refiere sobre la discusión de la presente investigación.

4.2.6.3. Participación ciudadana en la impugnación de ordenanzas

El tener establecido vías para impugnar una ordenanza municipal fortalece la participación ciudadana en caso que los ciudadanos vean menoscabados sus derechos por cuestiones de constitucionalidad o de legalidad.

El Dr. Jhoel Escudero establece su criterio con respecto al acceso de la ciudadanía a la Justicia constitucional:

En el caso ecuatoriano esta acción popular que así se la ha denominado fortalece la participación ciudadana en cuanto al acceso de la justicia constitucional, pero no se trata de un sistema ciudadano popular, estaríamos hablando de una legitimación activa amplia en donde todos los actores que forman parte de la república podrían proponer las cuestiones de constitucionalidad (Iuris, 2020).

El maestro Jhoel Escudero elaboró un estudio donde se verifica que la participación y presencia ciudadana en acciones de inconstitucionalidad de ordenanzas municipales era mínima por eso no solo basta con tener establecidas las vías de impugnación; sino que es necesario identificar en qué tipos de ordenanzas puedo demandar la inconstitucionalidad ante la justicia constitucional; o cuestiones de legalidad ante la justicia ordinaria.

“En una acción popular, pues las cuestiones constitucionales son de interés público, por lo cual todos los ciudadanos tienen derecho y deber de intervenir” (Guerrero del Pozo, 2011, pág. 135). Es una gran ventaja que la acción de inconstitucionalidad en el Ecuador sea abierta para todos los ciudadanos, de esta forma se garantiza la participación ciudadana y también la vigencia y ejercicio de otros derechos.

4.3 Marco Jurídico

4.3.1 Constitución de la República del Ecuador

Art. 1.- “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 2).

El Estado ecuatoriano en su Art.1 se define como un Estado constitucional de derechos superando el Estado de derecho que se establecía en la Constitución de 1998, al instaurarse el constitucionalismo implica que la Constitución prevalece sobre cualquier norma y que toda la legislación o normas infra constitucionales deberán mantener la unidad y la validez en función de la ley fundamental, todo el Estado y el ordenamiento deben garantizar irrestrictamente los derechos y garantías establecidos en la Constitución; además se identifica como un estado unitario, que ha decir de Vladimiro Naranjo opera un solo centro de impulsión política, como se ha mencionado en el marco doctrinario el Estado unitario en estricto sentido solo puede operar en países con una circunscripción territorial pequeña como por ejemplo: Mónaco, Vaticano; se agrega en la misma norma constitucional que se gobernara de forma descentralizada, es necesario mencionar que esto es un avance en materia de división político administrativa en nuestro país, porque en la Constitución de 1998, establecía “Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.” (Constitución de 1998,

1998, pág. 1); esta transición de administrarse de forma descentralizada a gobernarse descentralizada no es un cambio meramente conceptual, según José Suing Nagua, esto implica un cambio más profundo, donde el Estado ecuatoriano supera la autonomía administrativa para introducirse en una autonomía política, se debe mencionar que la autonomía política no es incompatible en el marco del unitarismo, esta esta al ser una subespecie de la descentralización fortalece a la descentralización como tal.

Art. 3.6.- “Promover el de desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 3)

Entre uno de los deberes más altos del Estado, se encuentra el promover el desarrollo a través del fortalecimiento de la descentralización. Una vez más se recalca el hecho de que la descentralización es un mecanismo para acercar la gobernanza a las zonas periféricas, en este caso las provincias, cantones y parroquias, se debe seguir dotando de recursos y autonomía a los gobiernos autónomos descentralizados para que se consoliden y garanticen de mejor forma los servicios básicos y así asegurar el desarrollo físico y económico de cada uno de sus ciudadanos.

Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 49).

El derecho a la seguridad jurídica no solo implica el hecho de reconocer y respetar la constitución y las leyes en los actos o normas infra constitucionales emitidos por la Administración Pública; sino considero que es garantizar materialmente lo establecido en la Constitución, a decir del Doctrinario Pier Pigozzi la seguridad jurídica involucra la certeza y previsibilidad en el actuar del que hacer público, garantizando con seguridad que esos actos administrativos son emitidos cumpliendo la normativa vigente, es menester indicar en que el derecho a la seguridad jurídica se encuentra en armonía con lo dispuesto en el Art. 22 del Código Orgánico Administrativo que establece que todos los actos de la administración pública estarán fundamentados en el principio de Seguridad Jurídica y confianza legítima.

Art. 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 51).

En este artículo tenemos a lo que se denomina como la “*Garantía Normativa*” y determina que todo órgano que posee facultades normativas, dichos actos deberán estar

adecuados formal y materialmente a la Constitución, Tratados y Convenios Internacionales, por el principio de supremacía constitucional y el derecho a la seguridad jurídica, cada uno de sus enunciados deberán garantizar los derechos fundamentales contenidos en la Constitución e integralmente deberán adecuarlos a la normativa legal, todo esto con el propósito de mantener la unidad y la validez del ordenamiento jurídico.

Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos:

“3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 73).

El Art. 132 brinda inicialmente una definición de la ley estableciendo que es una norma general de interés común, además confiere a la Asamblea Nacional del Ecuador la potestad legislativa y señala las materias que requieren de ley, también podemos identificar que solo este órgano legislativo nacional podrá regular el ejercicio de derechos, además en su numeral 3, dispone que la Asamblea, podrá crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en esta disposición constitucional le atribuye potestad legislativa en el caso puntual de la creación, modificación o supresión de tributos, que

es el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que versan sobre a tasas y contribuciones especiales.

Tenemos muy en claro que el Estado Unitario, se somete a un solo régimen constitucional y por ende existe un solo poder legislativo y solo este órgano será el autorizado para dictar leyes formales bajo el procedimiento parlamentario propio de la Asamblea Nacional; pero es menester indicar que la Constitución autoriza a otros entes para producir normas, entre ellos los gobiernos autónomos descentralizados que también emitirán sus ordenanzas pero estos centros de legislación emitirán normas de carácter material y forman parte del ordenamiento jurídico.

Art. 238.- 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. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 176)

En esta norma constitucional preceptúa que los Gobiernos Autónomos gozaran de autonomía política y financiera, como se analiza en el marco doctrinario del presente trabajo de investigación, resulta que la autonomía política no es un elemento incoherente ni incompatible dentro de un estado unitario como lo sostienen algunos doctrinarios, sino más bien es una característica que afianza la descentralización como

lo recoge el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; es una garantía para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados puedan darse su propia norma en el ámbito de sus competencias, adicional de esto podemos ver que en las teorías contemporáneas del Derecho Constitucional y Teoría del Estado se garantiza la Autonomía dentro del Estado unitario que se gobierna de forma descentralizada, superando la figura de la autonomía administrativa o funcional.

Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 116).

El Art. 240 ha sido objeto de mucha discusión dentro del ámbito académico, porque refiere que los Gobiernos Autónomos tendrán facultades legislativas ; además hace un distinción con las facultades normativas de los Gobiernos Autónomos Parroquiales estableciendo que estas tendrán carácter reglamento; tradicionalmente a las ordenanzas se las ha considerado reglamentos, así lo define Juan Carlos Benalcázar en su sus comentarios sobre las facultades normativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sin embargo doctrinarios como Aníbal Quiroga sostienen que las ordenanzas al estar dispuestas en la norma constitucional deben ser elevadas a rango

de ley; pero no por ello las se las debe equiparar estrictamente con una ley sancionada por la Asamblea Nacional del Ecuador; es propicio recordar que el Constituyente le dio la denominación de facultades legislativas porque quería dotarles de mayor fuerza a los actos normativos emitidos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 123).

Los Gobiernos Autónomos deberán aprobar mediante ordenanza el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en base a los lineamientos que brinda el Plan Nacional de Desarrollo, este plan varía en función de cada uno de los gobiernos de turno, en este momento se está ejecutando el Plan de Desarrollo 2017-2021 “Toda una vida”, pero lo elaborarán en base a su realidad propia como Gobierno Autónomos.

2. “Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 123). Para ejercer esta competencia deberán aprobar a través de una ordenanza el Plan de Uso y Ocupación del Suelo, establecerán que espacio territorial puede ser edificable y bajo que parámetros se organizara el suelo en base a la función

que este posea, según sus características estas pueden ser agrícolas, ganaderas, industriales, etc.

3. “Planificar, construir y mantener la vialidad urbana” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 123). Esta actividad refiere específicamente al cuidado y mantenimiento de las vías dentro del casco urbano para facilitar la convivencia de los ciudadanos.
4. “Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 123). La prestación de los servicios básicos más importantes para la vida de una persona, es una actividad que ha venido cumpliendo las Municipalidades desde la época de la colonia, justamente se distingue de los otros niveles de gobierno por este hecho.
5. “Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 154). Esta es una de las competencias más importantes que poseen los Gobiernos Autónomos Descentralizados porque fortalece su autonomía política y financiera creando, modificando o suprimiendo tributos. El desarrollo del cantón dependerá mucho de la política tributaria que se establezca; autores como Hernán Batallas afirman que esta política tributaria debe respetar los principios establecidos en la Constitución y que atienda a intereses de progreso y equidad más no políticos.

6. “Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 123). Esta competencia refiere a la organización y control del tránsito y transporte público dentro de la circunscripción cantonal, algunos Gobiernos Descentralizados Municipales que han asumido esta competencia ya tienen unidades de tránsito municipales con la infraestructura y tecnología para llevar a cabo el cumplimiento de dicha competencia.
7. “Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 123). Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales deben planificar la creación de edificaciones y equipamiento destinados a la salud y educación, si bien es cierto los Gobiernos Autónomos tienen la competencia exclusiva pero lo pueden ejecutar de forma concurrente con otros niveles de gobierno, pero este seguirá manteniendo la titularidad de la competencia; de igual forma deberá instaurar y mantener espacios para la recreación de la ciudadanía.
8. “Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 123). Otra de las grandes misiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados es preservar el patrimonio arquitectónico, porque implícitamente se está

protegiendo la historia y la cultura que se encuentran insertados en estos espacios, además estos lugares fomentan el turismo y fortalecen nuestra identidad.

9. “Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 123). Esta competencia implica que los Gobiernos Autónomos tienen la obligatoriedad de elaborar un inventario de los lotes de terreno; y de las edificaciones con su respectivo avalúo que servirán de base para la determinación del impuesto predial.
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” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 123). Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, tendrán a su cargo el control, preservación y cuidado de playas, ríos, lagunas dentro del cantón, procurando que a estos recursos naturales se les dé el mejor uso en base a sus funciones sus funciones.
11. “Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 123). Esta competencia asegura que el gobierno más cercano a las personas garantice el acceso a estos recursos como ríos, lagunas y lagos bajo todas las medidas de cuidado y conservación.
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”

(Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 123). Además, se encargan de la administración el proceso de regulación, autorización y conservación de los materiales áridos y pétreos dentro del cantón.

13. “Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 123). Es el manejo administrativo y financiero del cuerpo de bomberos, esta competencia al ser ejecutada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados ha sido objeto de múltiples acciones de inconstitucionalidad, por existir una contradicción entre la Constitución de la República y la Ley de Defensa contra Incendios.

14. “Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 123). Esta es una competencia exclusiva que permite a los Gobiernos Autónomo Municipales puedan acudir a la comunidad internacional pública o privada a efectos de conseguir recursos que permita articular la gestión de las Municipalidades.

“En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 123). La presente disposición alude al hecho de que los Gobiernos Autónomos Descentralizados en base de sus competencias expedirán ordenanzas para regular su planificación, desarrollo, y ejecución.

He citado este artículo, porque es clave para entender el propósito esencial de la descentralización al transferir de manera definitiva y progresiva estas competencias a los Gobiernos Autónomos Municipales, en el ejercicio de estas funciones opera el principio competencia, con la finalidad de resolver conflictos de competencias y normativos cuando no se tenga claro que norma debe operar en un caso concreto; esta serie de actividades que deben ejercer los gobiernos autónomos descentralizados se las conoce como competencias exclusivas; como se ha referido en el marco conceptual y doctrinario de esta investigación, las ordenanzas municipales que regulen las competencias exclusivas que la norma constitucional designa a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, tienen rango de ley, en otras palabras son leyes en sentido material y pese a que se encuentran en los últimos eslabones de la pirámide normativa establecida en el Art. 425 de la Constitución de la República, prevalecerán sobre cualquier otra norma incluso si la norma invasora posee mayor jerarquía como es el caso de las leyes de carácter orgánico y ordinario.

Art. 424.- “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 184).

Esta norma constitucional se refiere al principio de la Supremacía Constitucional. La Constitución rige para todo el Estado y por ende todos los actos tanto administrativos como normativos deben someterse y obedecer a la ley

fundamental e integralmente a las leyes, para mantener la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y así procurar de manera efectiva el estado constitucional de derechos y justicia; y garantizando paralelamente el derecho a la seguridad jurídica, se debe recordar que el someterse a un régimen constitucional es característica propia del unitarismo.

Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente:

La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 184).

El primer inciso de esta norma constitucional indica como está compuesto el ordenamiento jurídico ecuatoriano, distribuidos a partir en base del principio jerarquía normativa fundamentado en la lógica Kelsiana.

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 (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 184).

El tercer inciso la norma fundamental elabora una especificación con respecto a la vigencia del principio de competencia, adicionalmente alude que se debe prestar especial atención a este principio cuando se refiera a la titularidad de

competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el maestro Ángel Torres considera que esta disposición ha sido incluida con la finalidad de garantizar la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales que se expresan en la regulación de sus competencias exclusivas, en el caso de haber una antinomia entre una ordenanza y una ley, se debe dirimir en base al principio de competencia porque es el más adecuado para resolver un conflicto de antinomias frente a los otros métodos de interpretación como el de jerarquía; porque el objeto de estos actos normativos es la regulación de una competencia exclusiva otorgada por disposición constitucional y se debe respetar la voluntad del constituyente.

Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:

2. “Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 192).

Es de conocimiento que el máximo intérprete y guardián de la Constitución es la Corte Constitucional, siendo el órgano de la justicia constitucional encargado de realizar el control constitucional, este a su vez se subdivide en control abstracto y concreto; el control abstracto de constitucionalidad es el procedimiento adecuado para conocer y analizar la posible inconstitucionalidad de una norma infra constitucional, formulando un control integral tanto de forma desde la creación de la norma hasta su

promulgación y el fondo analizando cuál es la disposición del acto normativo que quebranta la Constitución de la República del Ecuador.

Art. 439.- “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 193)

La Constitución de 2008, dispone que la acción de inconstitucionalidad debe ser una acción popular para que cualquier ciudadano que identifique que un acto normativo; y en este caso concreto una ordenanza vulnere algún derecho establecido en la Constitución pueda impugnarlo y por ende lograr la expulsión de esa disposición o de esa norma del ordenamiento jurídico; en la Constitución de 1998 esta acción estaba limitada exclusivamente para las instituciones públicas, defensor del pueblo o un gran número de ciudadanos, podemos apreciar que de esta forma que brinda un mayor acceso a la Justicia constitucional .

4.3.2 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

Art. 5.- Autonomía. - 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. Esta

autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización , 2020, pág. 5)

La autonomía como se hacía referencia en el marco doctrinario es una sub especie de la descentralización, el Art. 5 del presente código rescata algunos tipos y características de la autonomía, entre estos la de darse su propia norma, y claro está que la ordenanza que es la máxima expresión de la facultad normativa dentro de una circunscripción territorial tendrá rango y efecto de ley; la autonomía política como se ha manifestado en reiteradas ocasiones no pretende que el Ecuador migre a un federalismo. La autonomía política tiene como propósito fundamental profundizar y fortalecer la descentralización dentro del Estado unitario que se gobierna de forma descentralizada.

Art. 6.- Garantía de autonomía. – “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” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización , 2020, pág. 6).

La garantía de autonomía afianza la autonomía política que la Constitución les confieren en el Art. 238 a los diferentes niveles de gobierno; la doctrina determina que la autonomía política es esa capacidad de producir su propia norma, en el artículo antes citado lo que se pretende es que la autonomía otorgada a los Gobiernos Autónomos

Descentralizados sea respetada, por eso indica que ninguna función del estado o autoridad extraña podrá inferir en la autonomía; esta disposición también es extensiva al órgano legislativo nacional debido a que no puede producir leyes que sean del ámbito competencial exclusivo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

Art. 7.- Facultad normativa. - Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización , 2020, pág. 7).

Este artículo detalla los actos que son resultado de las facultades normativas, en esta norma ya no se habla de facultades legislativas como lo establece la Constitución; sino de facultades normativas a través de ordenanzas, resoluciones y acuerdos que se emitan en función de sus competencias exclusivas y las demás competencias que les otorgue el Consejo Nacional de Competencias, todos estos actos son los que el Concejo Municipal puede emitir, teniendo en cuenta que la máxima autoridad también puede emitir resoluciones, más adelante en otra disposición hace una distinción de ordenanzas frente a los acuerdos y resoluciones.

Art. 56.- Concejo municipal. - El concejo municipal es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal. Estará integrado por el alcalde o alcaldesa, que lo presidirá con voto dirimente, y por los concejales

o concejales elegidos por votación popular, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral. En la elección de los concejales o concejales se observará la proporcionalidad de la población urbana y rural prevista en la Constitución y la ley. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización , 2020, pág. 32).

El Concejo Municipal es el máximo órgano de decisión del Gobierno Autónomo Descentralizados, estará compuesto por el alcalde y concejales, personas elegidas por votación popular; los concejales ejercerán dos funciones principales la de legislación y fiscalización.

Art. 105.- Descentralización. - La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización,2010, pág.57).

La presente disposición refiere sobre la definición de descentralización y recalca el hecho que las competencias que van a ser ejercidas por los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados serán efectuadas de forma obligatoria y progresiva.

Art. 322.- Decisiones legislativas. - Los consejos regionales y provinciales y los concejos metropolitanos y municipales aprobarán ordenanzas regionales, provinciales, metropolitanas y municipales, respectivamente, con el voto conforme

de la mayoría de sus miembros. Los proyectos de ordenanzas, según corresponda a cada nivel de gobierno, deberán referirse a una sola materia y serán presentados con la exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se deroguen o reformen con la nueva ordenanza. Los proyectos que no reúnan estos requisitos no serán tramitados. El proyecto de ordenanza será sometido a dos debates para su aprobación, realizados en días distintos.

Una vez aprobada la norma, por secretaría se la remitirá al ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado correspondiente para que en el plazo de ocho días la sancione o la observe en los casos en que se haya violentado el trámite legal o que dicha normativa no esté acorde con la Constitución o las leyes. El legislativo podrá allanarse a las observaciones o insistir en el texto aprobado. En el caso de insistencia, se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes para su aprobación. Si dentro del plazo de ocho días no se observa o se manda a ejecutar la ordenanza, se considerará sancionada por el ministerio de la ley. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, pág. 116)

Aquí se detalla todo el procedimiento que se debe someter para la aprobación de una ordenanza municipal, es muy similar al procedimiento parlamentario que se utiliza en la Asamblea Nacional, pero si difieren con algunas exigencias porque los Concejos Municipales vienen a ser otro tipo de órganos legislativos que emiten normas locales con rango de ley, son leyes materiales. Es menester recalcar que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización asimila a las ordenanzas

como actos legislativos y no como los actos normativos, por tal motivo recoge a la resoluciones y acuerdos como actos normativos y los señala en el artículo posterior, la reflexión a la que se llega, es que las ordenanzas tienen mayor rango frente a otros actos que emite el Órgano legislativo municipal.

Art. 323.- Aprobación de otros actos normativos.- El órgano normativo del respectivo gobierno autónomo descentralizado podrá expedir además, acuerdos y resoluciones sobre temas que tengan carácter especial o específico, los que serán aprobados por el órgano legislativo del gobierno autónomo, por simple mayoría, en un solo debate y serán notificados a los interesados, sin perjuicio de disponer su publicación en cualquiera de los medios determinados en el artículo precedente, de existir mérito para ello. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización , 2020, pág. 116).

Se debe considerar que esta disposición reconoce únicamente como actos normativos a las resoluciones y acuerdos emitidos por los Concejos Municipales, por lo tanto, las ordenanzas no tienen el mismo rango que estas resoluciones y acuerdos, incluso su procedimiento de aprobación se diferencia, estas normas requieren solo una sesión de debate en cambio las ordenanzas se aprueban después de dos sesiones de debate y para ser legítima requiere de participación de la ciudadanía.

Por lo tanto, podemos afirmar lo establecido por el doctrinario Aníbal Quiroga, las ordenanzas municipales son los actos normativos con mayor importancia de la legislación local, este es otro de los argumentos para fundamentar que las ordenanzas poseen rango de ley.

4.3.3. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

Art. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional. - Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente.

Se tendrán en cuenta los siguientes métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria para resolver las causas que se sometan a su conocimiento, sin perjuicio de que en un caso se utilicen uno o varios de ellos.

1. Regla de solución de antinomias. -Cuando existan contradicciones entre principios y normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial o la posterior (Ecuador, Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2016).

El presente artículo es una guía para interpretar las normas constitucionales, esta disposición refuerza lo estipulado en el Art. 427 de la Constitución, y podemos advertir que la interpretación en su integralidad refiere al hecho de que debemos analizar la Constitución en todo su contexto, la misma que estará orientada a garantizar

la aplicación efectiva de los derechos, para resolver un conflicto en la aplicación de las normas, se debe considerar estos criterios interpretación en el orden planteado para resolver dichas antinomias:

- Principio de Competencia
- Principio de Jerarquía
- Principio de Especialidad o Temporalidad

Se identifica que el principio de competencia se enlista como el primer criterio para resolver conflictos entre leyes o algún tipo de antinomias, una vez se reitera que el mecanismo más idóneo de interpretación para resolver incompatibilidades normativas entre una ordenanza que regula una competencia exclusiva y una ley invasora, es el principio de competencia.

Art.74.- Finalidad. -El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de incompatibilidades normativas, por razones de fondo o forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. (Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2016, pág. 243)

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, delimita la finalidad o el propósito del control abstracto de constitucionalidad como ese mecanismo adecuado para garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, sometiendo a la

norma impugnada a un examen tanto de forma como de fondo para detectar la infracción contra la Constitución.

Art. 75.- Competencias. - Para ejercer el control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional será competente para:

“c) Leyes, decretos leyes de urgencia económica y demás normas con fuerza de ley” (Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2016, pág. 244).

Se ha señalado una de los mecanismos de impugnación de la ordenanza municipal, que es la vía de inconstitucionalidad a través del control abstracto de constitucionalidad; este se encuentra disponible cuando una norma en este caso la ordenanza quebranta alguna disposición de la Constitución, la sentencia por declaratoria de inconstitucionalidad tendrá efecto hacia lo venidero, adquiere fuerza de cosa juzgada. Se ejercerá un control posterior de la norma.

4.3.4. Código Orgánico de la Función Judicial

Art. 185.- Competencia de las Salas de lo Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Tributario. - La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo conocerá:

Por su parte, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario conocerá:

2. Las acciones de impugnación que se propongan en contra de reglamentos, ordenanzas, resoluciones, y otras normas de carácter general de

rango inferior a la ley, de carácter tributario, cuando se alegue que tales disposiciones riñen con preceptos legales y se persiga, con efectos generales, su anulación total o parcial. Dichas acciones de impugnación podrán proponerse por quien tenga interés directo, o por entidades públicas y privadas. La resolución se publicará en el Registro Oficial; y, (Código Orgánico de la Función Judicial, 2016, pág. 363)

Art. 217.- Atribuciones y Deberes. - Corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo:

3. Conocer y resolver las impugnaciones que se propusieren en contra de los reglamentos, resoluciones y más actos normativos de rango inferior a la ley, en materia no tributaria, provenientes de las instituciones del Estado que integran el sector público; (Código Orgánico de la Función Judicial, 2016, pág. 353)

La segunda vía establecida para la impugnación de ordenanzas municipales es el control de legalidad a través de una acción de anulación objetiva de la norma; y establece que es atribución de los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo-tributario de la Corte Nacional de justicia.

Es menester indicar que para elegir la vía idónea de impugnación se debe recurrir al principio de competencia y distinguir las ordenanzas que regulan ciertas competencias ya sea por delegación constitucional fundamentadas en el principio de competencia de las ordenanzas que regulan competencias por delegación legal.

Obviamente si el fundamento de la ordenanza es una competencia de origen constitucional, en caso de ser objeto de impugnación deberá hacérselo ante la vía de la constitucionalidad; por el contrario, si la ordenanza regula una competencia concurrente o adicional; y esta tiene su sustento en la ley, lo más coherente es someter a la ordenanza al control de legalidad porque además la competencia regulada tiene su origen en la ley.

4.3.3 Código Orgánico Administrativo

Art. 130.- Competencia normativa de carácter administrativo. Las máximas autoridades administrativas tienen competencia normativa de carácter administrativo únicamente para regular los asuntos internos del órgano a su cargo, salvo los casos en los que la ley prevea esta competencia para la máxima autoridad legislativa de una administración pública. La competencia regulatoria de las actuaciones de las personas debe estar expresamente atribuida en la ley (Código Orgánico Administrativo, 2017, pág. 23)

En base a los nuevos cambios introducidos en la Constitución de 2008, la Asamblea Nacional ya no tiene centralizado la producción de normas jurídicas, sino tenemos otros entes que producen normas, entre ellos se encuentran los Concejos Municipales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el Presidente de la República del Ecuador a través de su facultad reglamentaria, los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional y las resoluciones con fuerza de ley de la Corte Nacional de Justicia, ante ese panorama el Código Orgánico Administrativo

separa las facultades reglamentarias del presidente y puntualiza que son independientes con respecto a las facultades normativas de la administración pública; por ende no se puede confundir unas con otras, las facultades normativas por delegación constitucional con las competencias normativas de carácter administrativo; estas últimas están destinadas para regular aspectos internos de las instituciones y lo ejercerán las máximas autoridades en este caso los Alcaldes de los diferentes Gobiernos Autónomos Municipales; por tal motivo en el Art. 60, literal h) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece que una de las atribuciones del alcalde es resolver administrativamente todo lo pertinente a la estructura y funcionamiento del gobierno autónomos descentralizado.

4.4 Legislación Comparada.

4.4.1 Constitución Política del Perú

Art. 200.- Garantías Constitucionales

Art.200.- 4) La Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.
(Constitución Política del Perú, 1993, pág. 121)

La Constitución peruana, incluye dentro de su bloque de constitucionalidad a las ordenanzas; esto implica que las ordenanzas municipales en Perú, únicamente pueden

ser sometidas al control de constitucionalidad ante el Órgano de Justicia Constitucional; esta ubicación le dota a la ordenanza de especial relevancia; si comparamos con la realidad ecuatoriana en el Art. 436.3 establece que la Corte Constitucional conocerá acciones de inconstitucionalidad, contra actos normativos de carácter general, se interpreta que la ordenanza también está incluida por ser un acto normativo de carácter general, pero la norma no lo especifica de forma puntual, este suceso ocurrió cuando el Constituyente de Perú en 1993 sustrajo a las ordenanzas municipales del control judicial ordinario, este suceso tiene aspectos positivos porque la ordenanza adquiere rango de ley; y el aspecto negativo es que limita a los ciudadanos acudir a la vía de legalidad en caso de que la ordenanza contenga una infracción a la ley.

4.4.2 Constitución Española

Art. 153. Control de los Órganos de las Comunidades Autónomas

El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

- a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley (Constitución Española, 1978, pág. 34).

- c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias (Constitución Española, 1978, pág. 34).

La Constitución Española dispone dos vías para impugnar las normas de las Comunidades Autónomas, a criterio nuestro esto es adecuado, sin embargo, no podemos identificar con claridad otro presupuesto adicional que sirva para distinguir la infracción, ya sea la Constitución o la ley.

Juristas españoles como Juan Luis Pérez menciona que ambas vías pueden utilizarse simultáneamente, el establecimiento de estos mecanismos es para otorgar alternabilidad a los ciudadanos que desean impugnar una ley de las Comunidades Autónomas.

Al igual que en España, el sistema jurídico ecuatoriano garantiza ambas vías de impugnación, pero no se establece con precisión en qué casos se debe acudir a la vía de constitucionalidad o a la de legalidad; si bien es cierto, mientras más mecanismos de impugnación se franquee al ciudadano es mucho mejor para garantizar sus derechos, pero se debe definir con claridad las características que se debe cumplir para acudir a una vía o a la otra.

4.4.3 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia

Artículo 202.-Son atribuciones del Tribunal Constitucional Plurinacional, además de las establecidas en la Constitución y la ley, conocer y resolver: 1. En única instancia, los asuntos de puro derecho sobre la inconstitucionalidad de leyes, Estatutos Autonómicos, Cartas Orgánicas, decretos y todo género de ordenanzas y resoluciones no judiciales. Si la acción es de carácter abstracto, sólo podrán interponerla la presidenta o presidente de la República, Senadoras y Senadores,

Diputadas y Diputados, Legisladores, Legisladoras y máximas autoridades ejecutivas de las entidades territoriales autónomas. (Constitución Política del Estado-Bolivia, 2009, pág. 51).

En el caso boliviano la Constitución de igual manera define una única vía para impugnar las ordenanzas emitidas por los entes territoriales, en Bolivia en pocos departamentos territoriales subsisten el termino ordenanzas; lo que en el ámbito ecuatoriano conocemos por ordenanzas municipales, en Bolivia las denominan leyes municipales, esto se encuentra establecido en el At 16.4 de la Ley. No. 482; y por lo tanto estas son sometidas exclusivamente al Tribunal Constitucional Plurinacional, pero en lo casos que esta ley municipal transgreda a otra ley también se acude a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, sin embargo, la Constitución y la Ley del Órgano Judicial no han contemplado que los jueces de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa puedan conocer acciones objetivas de anulación o por exceso de poder.

En el caso ecuatoriano en el Código Orgánico de la Función Judicial, en su Art. 217, define que los Jueces del Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia serán competentes para resolver impugnaciones que se interpongan en contra de actos normativos.

4.4.4 Ley 1437 de 2011- Colombia

Competencia de los Tribunales Administrativos

Artículo. -151. Competencia de los tribunales administrativos en única instancia. Los tribunales administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

2. De las observaciones que formulen los gobernadores de los departamentos acerca de la constitucionalidad y legalidad de los acuerdos municipales, y sobre las objeciones a los proyectos de ordenanzas, por los mismos motivos.

3. De las observaciones que los gobernadores formulen a los actos de los alcaldes, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

4. De las objeciones que formulen los alcaldes a los proyectos de acuerdos municipales o distritales, por ser contrarios al ordenamiento jurídico superior (Ley 1437 de 2011, 2011, pág. 53).

El caso colombiano es muy interesante, en su Ley Fundamental no se refiere nada con respecto a la impugnación de los actos normativos emitidos por los entes territoriales. Colombia se encuentra organizado por distritos, municipios y departamentos, los actos normativos emitidos por los municipios se denominan acuerdos municipales, en cambio las normas de los departamentos se titulan ordenanzas departamentales; estas solo admiten impugnación ante el Concejo de Estado que es la máxima autoridad jurisdiccional en materia administrativa, lo trascendente en el modelo colombiano es que una de las secciones del Concejo de Estado realizan dos tipos de controles: el control de legalidad y el control

constitucionalidad, en el caso ecuatoriano los jueces ordinarios no realizan control difuso; no obstante en el año 2019 la Corte Constitucional emitió la Sentencia No.11-18-CN/19, en su párrafo 290 deja como precedente jurisprudencial: “los jueces si tienen competencias para realizar control de constitucionalidad y convencionalidad” sin embargo esta sentencia ha quedado abierta a los pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional, empero hasta el momento se mantienen centralizado el control constitucional por parte de los jueces y juezas de la Corte Constitucional del Ecuador.

5 MATERIALES Y MÉTODOS.

5.1. Materiales Utilizados

Los materiales que he utilizado en el presente trabajo de investigación son: obras jurídicas, leyes, artículos científicos, diccionarios jurídicos, ensayos, revistas jurídicas, y páginas web de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de los órganos legislativos y de justicia de los diferentes países que he consultado, todo esto se encuentran debidamente citado y que forman del conjunto de las fuentes bibliográficas de mi tesis.

Entre otros materiales se encuentran: Laptop, teléfono celular, retroproyector, cuaderno de apuntes, conexión a internet, impresora, hojas de papel bond, fotocopias, anillados, impresión de los borradores de tesis y empastados de la misma, obras entre otros.

5.2. Métodos

El proceso de investigación Socio – Jurídico, se aplicó los siguientes métodos:

Método Científico: Ha sido una guía idónea para recorrer el camino de la verdad, desde el momento que he detectado el problema de investigación, pasando por la lectura y análisis de los diversos aportes con respecto a la temática conociendo la historia y el proceso de la descentralización y la situación actual que poseen los Gobiernos Autónomos Municipales con sus diversas facultades; finalmente el método científico me ayudó a dirigir y analizar los aportes para el desarrollo del marco

conceptual y doctrinario, sin duda alguna el estudio con el método científico nos abre a un campo inimaginable para la solución de diversos problemas y el conocimiento de nuevo ámbitos.

Método Inductivo: Este método lo hemos aplicado en el instante de describir el proceso de descentralización, su situación actual en función de la realidad nacional y nos ha otorgado la herramienta para conocer otros escenarios normativos de diferentes países pertenecientes a la región iberoamericana, con la finalidad de comparar los diferentes enfoques.

Método Deductivo: Este método que se caracteriza por partir de una premisa general para llegar a una particular; fue aplicada en la investigación al momento de analizar el nuevo contexto de los Estado unitarios de carácter descentralizado obteniendo características importantes y conociendo cual es el alcance de las facultades legislativa en virtud de este nuevo modelo de Estado, además se pudo identificar algunas contradicciones doctrinarias que impiden considerar como tal a las facultades legislativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, método que fue aplicado en la Revisión de Literatura.

Método Analítico: Utilizado al momento de formular el análisis luego de cada cita que consta en la revisión de la literatura, colocando el respectivo aporte; también fue utilizado al momento de analizar e interpretar los resultados de las encuestas y entrevistas.

Método Exegético: Método que nos facilitó las herramientas para analizar las normas jurídicas utilizadas en la fundamentación legal de mi trabajo de investigación, siendo estas: Constitución de la República del Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Código Orgánico de la Función Judicial y el Código Orgánico Administrativo.

Método Hermenéutico: Este método tiene como finalidad el de brindar instrumentos que habilite al estudioso a esclarecer e interpretar textos jurídicos que no son de fácil entendimiento y entregar el verdadero significado de la norma, este lo aplique en la interpretación de las normas jurídicas, desarrollado en el Marco Jurídico, en que se procede a realizar la interpretación de las leyes ecuatorianas pertinentes.

Método Mayéutica: Es un método de investigación que trata de encontrar la verdad aplicando varias interrogantes presumiendo una posible solución al problema detectado que al momento de realizar las diferentes interrogantes las respuestas están destinadas para poder obtener la información que deseamos contrastar, esto se lo realiza mediante la elaboración de un banco de preguntas aplicados en las encuestas y entrevistas para la obtención de información necesaria para la investigación.

Método Comparativo: Este Método fue utilizado en mi trabajo de investigación en el desarrollo del Derecho Comparado, en que se procede a contrastar la realidad jurídica ecuatoriana, con las Legislaciones de Perú, España, Bolivia y Colombia través del cual se obtuvo semejanzas y diferencias de estos ordenamientos jurídicos.

Método Estadístico: El método estadístico se usó para determinar los datos cuantitativos y cualitativos de la investigación mediante el uso de las Técnicas de la Entrevistas y Encuestas, aplicado al momento de realizar la tabulación, cuadros estadísticos, representaciones gráficas para desarrollar el punto de Resultados de la Investigación.

Método Sintético: Consiste en resumir y analizar sistemáticamente todos los elementos heterogéneos de conocer si el control abstracto de constitucionalidad es el medio idóneo para impugnar las ordenanzas municipales. Este método fue aplicado a lo largo del desarrollo del trabajo de investigación, particularmente con la discusión de la verificación de los objetivos y la contrastación de la hipótesis, para llegar a una fundamentación jurídica de la propuesta de reforma legal. Aplicado al momento de emitir un análisis luego de realizar un estudio minucioso de la temática.

Método Histórico: Utilizado al momento de analizar la historia de la descentralización en el Ecuador y de la acción abstracta de constitucionalidad, este método se aplicó al momento de desarrollar en el marco doctrinario.

5.3. Técnicas.

Encuesta: Cuestionario que contiene preguntas y respuestas para reunir datos o para detectar la opinión pública sobre la problemática planteada. Desarrollado al momento de aplicar las 30 encuestas a los abogados en libre ejercicio que tienen conocimiento sobre la problemática planteada.

Entrevista: Consiste en un diálogo entre el entrevistador y el entrevistado sobre aspectos puntuales de la problemática de estudio, se aplicó a 10 profesionales especializados y conocedores de la problemática.

5.4. Observación Documental.

Mediante la aplicación de este procedimiento se realizó el estudio de casos que se han presentado en la sociedad en lo que concierne a la impugnación de ordenanzas a través del control de legalidad y el control abstracto de constitucionalidad en nuestro país.

De los resultados de la investigación expuestos en las tablas, gráficos y en forma discursiva con deducciones, con sus correspondientes interpretaciones de las cuales se derivan su análisis de los criterios y datos específicos, que tienen la finalidad de estructurar la Revisión de Literatura, verificación de los objetivos, contrastación de la hipótesis, y para originar a las respectivas conclusiones y recomendaciones encaminadas a la solución de la problemática planteada.

6. RESULTADOS

6.1. Resultado de las Encuestas.

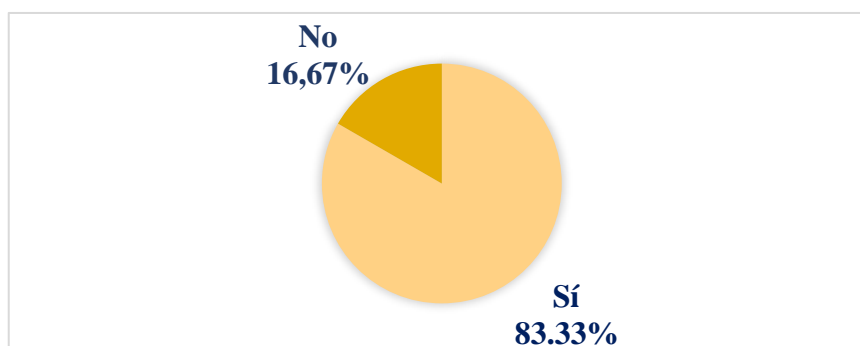
La presente técnica de encuesta fue aplicada a 30 profesionales del Derecho de la ciudad de Loja, Quito, Riobamba y Guayaquil, a través de un cuestionario de seis preguntas, resultados que a continuación se proceden a detallar:

Primera Pregunta: ¿Cree usted que los Gobiernos Autónomos Descentralizados poseen facultades legislativas en virtud de la autonomía como potestad para darse sus propias normas?

Cuadro Estadístico No. 1

Indicadores	Variables	Porcentajes
Sí	25	83,33%
No	5	16,67%
Total	30	100,00%

Gráfico No. 1



Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja, Quito y Riobamba
Autora: Nicole Lizbeth Pontón López.

Interpretación: En el cuadro y grafico estadístico que precede, podemos observar que, de la población encuestada, veinte y cinco personas afirman que los Gobiernos Autónomos Descentralizados poseen facultades legislativas esto representa el 83,33%, en cambio cinco personas dicen que los Gobiernos Autónomos no poseen dichas facultades dando un 16,67%; ambas posturas argumentaron sus respuestas; en el caso de las personas que respondieron que los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen facultades legislativas se limitaron a que tal denominación se encontraba en la norma pero había un total desconocimiento del porque estaban definidas de esa forma, los que respondieron que no, justificaron que las facultades normativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se limitan a situaciones reglamentarias.

Análisis: Los encuestados que afirmaron que los gobiernos autónomos descentralizados poseen facultades legislativas, sostienen dicha postura porque así lo establece la Constitución en el Art. 240; pero como lo manifesté en la interpretación no conocían el porqué de dicho apelativo, sin embargo si nos remitimos al análisis de las Actas que emitió el Constituyente, fue que al otorgarle a los Gobiernos Autónomos Descentralizados de potestad legislativa, sus actos normativos tendrán mayor relevancia, dicho de otra manera el propósito principal del Constituyente era garantizar mayor peso normativo a las ordenanzas emitidas en virtud de sus competencias; del grupo de personas que se pronunciaron que dichos entes no tienen dicha potestad legislativa, sino que se trata de facultades normativas reglamentarias porque se encuentran sometidas al imperio de la ley; y no pueden ir más allá; y este criterio resulta entendible porque si nos remitimos a la ubicación de las ordenanzas

dentro del orden jerárquico establecido en el Art. 425 de la Constitución la identificamos que se encuentran por debajo del reglamento.

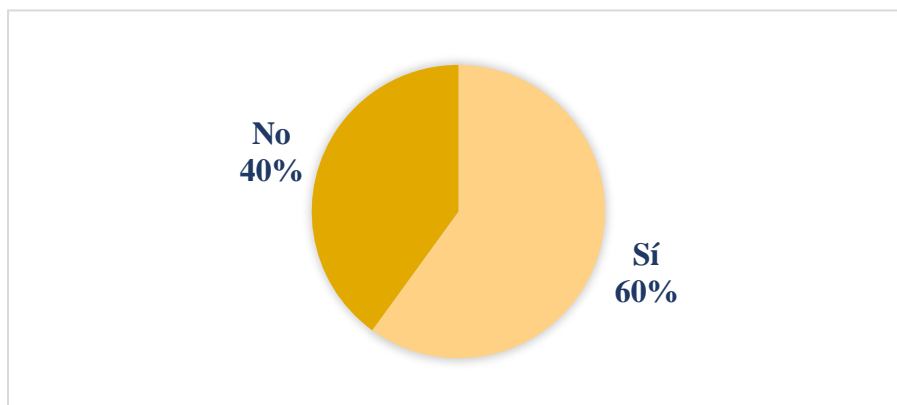
Las ordenanzas para el jurista Hernán Batallas son producto de las facultades legislativas y por lo tanto son verdaderos actos legislativos de carácter comunal, porque tienen un procedimiento parlamentario muy similar al que llevan a cabo en la Asamblea Nacional, con dos sesiones, además son normas de carácter general dentro de la circunscripción cantonal y además porque se constituyen en leyes en sentido material, pero esta adquiere mayor fuerza cuando regula las competencias exclusivas otorgadas desde la Constitución.

Segunda Pregunta: ¿Considera usted, que las ordenanzas tienen rango de ley dentro de sus competencias, teniendo en cuenta que los que las emiten son funcionarios que cuentan con el respaldo de la voluntad popular?

Cuadro Estadístico No. 2

Indicadores	Variables	Porcentajes
Sí	18	60,00%
No	12	40,00%
Total	30	100,00%

Gráfico No. 2



Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja, Quito y Riobamba.
Autora: Nicole Lizbeth Pontón López.

Interpretación: De la población encuestada obtuvimos los siguientes resultados: el 60% que equivale a dieciocho personas, respondieron que las ordenanzas tienen rango de ley por encontrarse respaldadas por la voluntad popular soberana; y el 40% se manifestó en contra, esto equivale a doce personas.

En la presente pregunta podemos evidenciar que hay una mínima diferencia, podemos analizar que el criterio se encuentra dividido, debido a la diversidad de criterios que lo hemos sintetizados en tres puntos que ubicaré a continuación: 1) No tienen rango de ley porque así lo establece el orden jerárquico de las normas en el Art. 425 de la Constitución de la República. 2) No existe rango de ley, no se trata del principio de jerarquía sino el de competencia. 3) Si tienen rango de ley, solo cuando las ordenanzas regulan competencias exclusivas, afianzado en el Art. 425, tercer inciso de la Constitución de la República del Ecuador.

Análisis: Frente a esta diversidad de criterios que pudimos extraer, el criterio más común como mencionamos es: las ordenanzas carecen de tal condición “*rango de ley*” porque así lo establece la jerarquía de las normas en el Art. 425 de la norma constitucional, en el segundo criterio se desconoce totalmente que la ordenanza pudiera tener rango de ley porque no se trata de un asunto de jerarquía sino de competencia, finalmente un tercer criterio establece que si posee rango de ley pero únicamente cuando regulen sus competencias exclusivas, para obtener un mejor análisis debemos contrastar con lo que establece la doctrina del Derecho Constitucional y la Constitución de la República.

Las ordenanzas son actos normativos y efectivamente tienen rango de ley no solo porque el Art. 240 de la Constitución de la República del Ecuador establece, sino porque en la Doctrina este tipo de normas se las integra a leyes que son de carácter local “las ordenanzas municipales, serían leyes en sentido material por incluir normas generales, pero no se las podría llamar leyes en sentido formal por no haber sido sancionadas por el Parlamento o Legislatura” (Fuentes Contreras, 2018, pág. 189)

El catedrático peruano Aníbal Quiroga, “establece que las ordenanzas tienen rango de ley, pero no son estrictamente leyes” (Quiroga León, 200, pág. 326), yo considero que las ordenanzas tienen rango de ley cuando regulan competencias exclusivas, fundamentado en lo que establece el inciso tercero del Art.425 por lo tanto comparto de manera expresa con el criterio número 3.

Es necesario mencionar en este análisis que en la Constitución de la República del Perú en su Art. 200.4, define a la ordenanza como norma con rango de ley, por el hecho

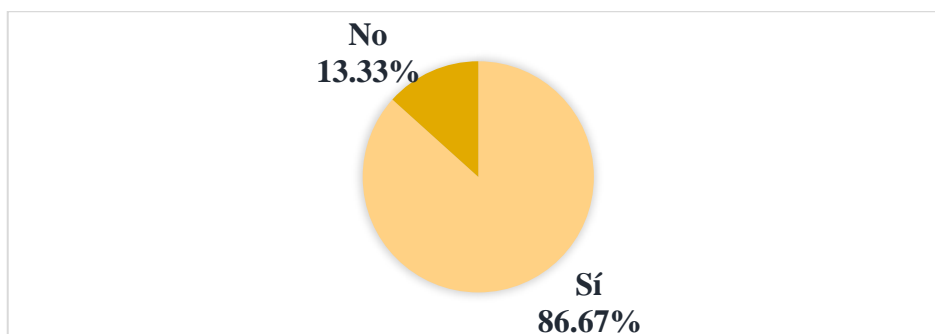
de que esta norma la emite el Concejo Municipal a través de los representantes elegidos por voluntad popular, hecho que brinda mayor relevancia a las ordenanzas municipales, además admiten impugnación únicamente en la vía constitucional debido a que este control abstracto permite guardar la unidad y coherencia de todo el sistema jurídico.

Tercera Pregunta: ¿Cree usted, que es necesario que se defina una única vía de impugnación para las ordenanzas?

Cuadro Estadístico No. 3

Indicadores	Variables	Porcentajes
Sí	26	86,67%
No	4	13,33%
Total	30	100,00%

Gráfico No. 3



Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja, Quito, Riobamba y Guayaquil.

Autora: Nicole Lizbeth Pontón López.

Interpretación: De la población encuestada, veinte y seis personas que representa el 86,67% consideran que es necesario que se deba establecer una sola vía para impugnar las ordenanzas municipales con la finalidad de que se garantice los derechos de una forma efectiva y que sea de fácil acceso porque se espera una respuesta idónea por parte del órgano de justicia, mientras que el 13,33% equivalente a cuatro personas que manifiestan que no lo consideran necesario debido a que ya se encuentra establecida la vía de la legalidad y constitucionalidad.

Análisis: He podido visualizar las respuestas emitidas y he llegado a la conclusión que un gran porcentaje de la población encuestada identifica como único medio de impugnación al control de legalidad y realmente muy pocas personas emiten un criterio adecuado; otra idea que he podido extraer: no hay un conocimiento apropiado sobre el alcance y naturaleza de la ordenanza en el marco del estado unitario que se gobierna de forma descentralizada.

Resulta indispensable que en un Estado de constitucional de derechos y justicia los ciudadanos puedan acceder a un medio de impugnación que garantice sus derechos y además sea sencillo y accesible; cabe mencionar que estos actos normativos deben adecuarse formal y materialmente a lo que establece la Constitución, los tratados de Convenios Internacionales y la ley, cabe recalcar que el Art. 82 de la Constitución, se encuentra tipificado el derecho a la seguridad jurídica que se fundamenta en el respeto a la constitución; este derecho nos brinda la certeza que estos actos van a ser emitidos conforme a los derechos fundamentales y a lo establecido por la ley por otro lado hay que tener presente el hecho de que no resulta funcional ni garantista el tener establecido

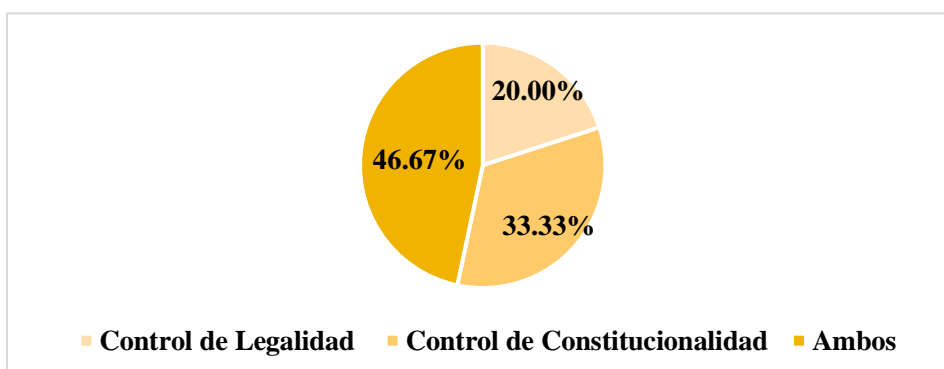
una sola vía de impugnación debido a que una ordenanza puede ser impugnada por cuestiones de legalidad o constitucionalidad, se debe especificar en qué casos debo acudir a dicha vía, aunque puede resultar obvio por el tipo de infracción ya sea a la Constitución o la ley, pero resulta que hay otro aspecto por considerar y es el rango en función de sus competencias.

Cuarta Pregunta: ¿Cuál es el control adecuado que se les debe otorgar a las ordenanzas en caso de que estas sean impugnadas?

Cuadro Estadístico No. 4

Recuentos	Variables	Porcentajes
Control de Legalidad	6	20,00%
Control de Constitucionalidad	10	33.33%
Ambos	14	46.67%
Total	30	100%

Gráfico No. 4



Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja, Quito, Riobamba y Guayaquil.
Autora: Nicole Lizbeth Pontón López.

Interpretación: Del presente cuadro y grafica se advierte que seis personas que equivale al 10% precisan que el control adecuado para las ordenanzas municipales es el control de legalidad, en cambio diez personas que representan el 33.3% se decantan por el control abstracto de constitucionalidad y finalmente catorce encuestados figurando el 46.67% sostienen que lo adecuado son ambas vías de impugnación, se considera correcta tal apreciación debido a que una ordenanza municipal puede afectar a la Constitución de la República pero también a la ley, entonces se requiere que ambas vías de impugnación se encuentren garantizadas con sus respectivas precisiones.

Análisis: Los encuestados que respondieron que el control abstracto como mecanismo idóneo para impugnar las ordenanzas municipales, los mismos que son sustentando con diferentes argumentos en función de algunos motivos que para mi criterio son razones muy válidas:

- Garantías de unidad y coherencia en el ordenamiento jurídico.
- Análisis de forma y fondo respecto a la Constitución para determinar su validez.

El control abstracto es el medio más idóneo para impugnar una ordenanza, debido que su control involucra la integralidad de la norma tanto en su cuestión formal como material, el control abstracto de constitucionalidad implica un control de legalidad cuando los jueces constituyentes analizan las cuestiones de forma y fondo; su proceso de creación y otras cuestiones formales. Como se señaló en Perú las ordenanzas solo

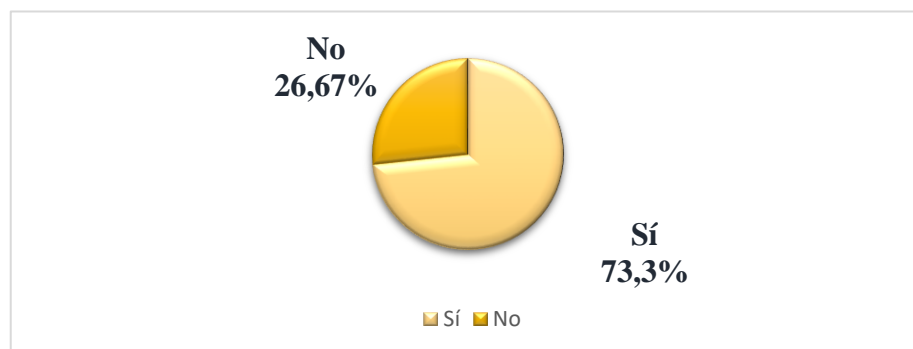
pueden ser impugnadas ante el órgano de la justicia constitucional ya sea por cuestiones de legalidad o constitucionalidad sustrajeron la ordenanza del del bloque de legalidad y lo ubicaron en el de constitucionalidad, el objetivo fue proteger a una norma que es producto de la voluntad soberana; y con la finalidad de unificar la jurisprudencia; y en este punto yo me formulo una interrogante que tan factible es activar la vía constitucional por asuntos de mera legalidad y centralizar toda la actividad interpretativa de las normas en una sola institución, no considero que sea lo más óptimo, yo en este punto estimo que ambos medios de impugnación son idóneos para impugnar ordenanzas municipales en función de las competencias exclusivas, residuales y adicionales.

Quinta Pregunta: ¿Usted considera que es indispensable definir al control abstracto de constitucionalidad como medio idóneo para impugnar una ordenanza que regula sus competencias exclusivas?

Cuadro Estadístico No. 5

Indicadores	Variables	Porcentajes
Sí	22	73,33%
No	8	26,67%
Total	30	100,00%

Gráfico No. 5



Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja, Quito, Riobamba y Guayaquil.

Autora: Nicole Lizbeth Pontón López.

Interpretación: Del total de la población encuestada ocho personas que constituye el 26,67% establecen que no es necesario definir al control abstracto de constitucionalidad como medio idóneo para impugnar las ordenanzas municipales, ante este resultado el 73,3% que equivale a veinte y dos personas el objetivo de establecer al control abstracto de constitucionalidad como único medio de impugnación para las ordenanzas que regulan competencias exclusivas, tiene como fin de aclarar en que ocasiones puede acceder a los medios de impugnación acabando con la especulación que se genera a la hora de interponer una acción en contra de una ordenanza.

Análisis: Tal y como lo establecimos en el marco doctrinario, las competencias exclusivas, tienen como objeto fortalecer la descentralización, por ende, el Constituyente les atribuye dichas competencias para que sean únicamente ejercidos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, esto incluye que ellos ejercerán facultades legislativas sobre dichas competencias, por tal motivo la norma superior

con quien podemos controlar este tipo de ordenanzas es la Constitución; y este control se lo puede realizar a través del control abstracto de constitucionalidad, a continuación detallaremos algunas características del control abstracto que establecieron los encuestados

- a) Se garantiza que la regulación de las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados guarde armonía con la Constitución de la República.
- b) El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico con la Constitución.
- c) El control de constitucionalidad es el mecanismo más favorable para detectar si existe una infracción en contra de la Constitución.

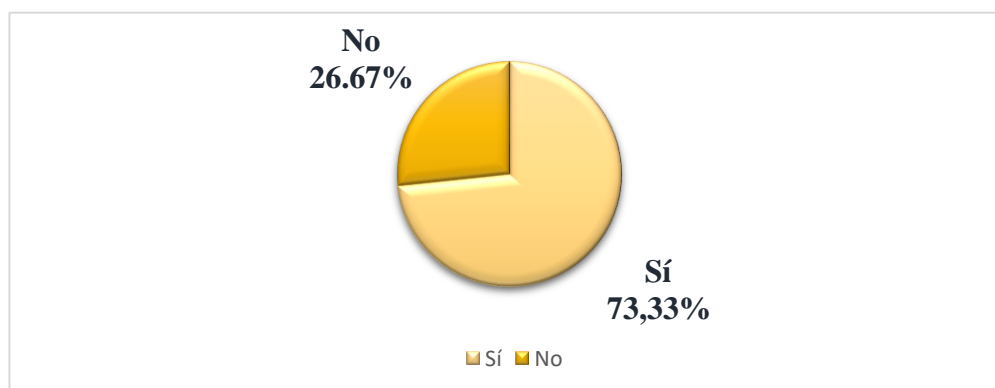
Sin embargo, hay opiniones en torno a que el control de constitucionalidad no es un mecanismo de impugnación, sino de control y finalmente otros profesionales indican que la única vía debe ser el control de legalidad, empero es necesario que los abogados profundicen en el estudio del Estado unitario descentralizado.

Sexta Pregunta: ¿Está usted de acuerdo con que se elabore un proyecto de reforma legal para definir el establecimiento del control abstracto de constitucionalidad como el mecanismo idóneo para impugnar de los actos normativos expedidas por los concejos municipales?

Cuadro Estadístico No. 6

Indicadores	Variables	Porcentajes
Sí	22	73,33%
No	8	26,67%
Total	30	100,00%

Gráfico No. 6



Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja, Quito, Riobamba y Guayaquil.
Autora: Nicole Lizbeth Pontón López.

Interpretación: De la población encuestada, veinte y dos personas que equivale al 73,33% están de acuerdo con que se elabore un proyecto de reforma legal para definir al control abstracto de constitucionalidad como el mecanismo idóneo para impugnar ordenanzas municipales porque muchas de las veces el objeto de impugnación de las ordenanzas son disposiciones que contravienen a la Constitución y no a la ley; y el 26,67% que corresponde a ocho personas no lo consideran necesario porque

consideran que el control de legalidad es el procedimiento adecuado para impugnar una ordenanza municipal.

Análisis: Como mencione anteriormente, aunque algunos profesionales del derecho no conocen a profundidad sobre el control abstracto de constitucionalidad, pero puedo concluir que en cada uno de sus criterios emitidos, que por cierto para mi fueron muy valiosos porque he podido continuar con el curso de mi investigación, he podido detectar que hay una constante presente y eso es que los profesionales del derecho desean un proceso de impugnación que garantice la unidad y validez de la ordenanza conforme a los derechos establecidos en la Constitución y que el mismo guarde la unidad y contenido de las ordenanzas y que esta no perjudique a la ciudadanía, sino que garantice los derechos de un forma efectiva; pero también debemos tener en cuenta que no es óptimo establecer una sola vía de impugnación debido a que ya estuvo contemplada el Art. 404 del Código Orgánico de Organización, Territorial, Autonomía y Descentralización; y no dio mayor resultado, de hecho no era aplicada debidamente porque algunas ordenanzas contenían infracciones a la ley y no precisamente en contra de la Constitución.

6.2. Resultados de Entrevistas.

La técnica de entrevista fue aplicada a 10 profesionales del Derecho, entre ellos, abogados, académicos, asesores de la Corte Constitucional y Asociación de Municipalidades del Ecuador respectivamente; y Procuradores Síndicos, en un cuestionario de seis preguntas, obteniendo los siguientes resultados.

Primera Pregunta: ¿Podría usted indicar el alcance que tienen las facultades legislativas otorgadas a los diferentes niveles de gobierno, tomando en cuenta que el Art. 238 de Constitución, establece que los gobiernos autónomos descentralizados gozaran de autonomía política, administrativa y financiera o se trata de un exceso por parte del Constituyente?

Respuestas:

Primer entrevistado - Abogado en libre ejercicio: Competencia no es otra cosa que aquella atribución normativa constitucional que se le otorga a los diferentes estamentos del sector público, desde la naturaleza de la constitución, en verdad los Gobiernos Autónomos, gozan de autonomía política, administrativa y financiera, ahora bien tomando esa consideración el Código Orgánico de Organización, Autonomía y Descentralización recalca esta naturaleza jurídica que tienen los gobiernos autónomos en el ejercicio de su autonomía, considero que cuando se estableció la terminología de estas facultades legislativas, no se trataba de un aspecto que pueda endurecer las actuaciones como Gobierno Autónomo Municipal que pueda desarrollar, considero que estas facultades legislativas es un aspecto que delimita mucho la posibilidad de actuar porque les otorga la posibilidad de autorregularse; creando, modificando, suprimiendo, incluso condonando, esa competencia global que tiene el gobierno central y se lo traslada a los niveles de gobierno. Este caso es un ejercicio de competencia territorial en los cuales ellos deben abordar el ejercicio de las mismas sin que estas resulten contrarias o excesivas en torno al contexto constitucional.

Repregunta: ¿En estado unitario, los entes territoriales tienen facultades legislativas o estas pertenecen únicamente a los Estados Federales?

Respuesta:

Siempre debemos tener en cuenta la Constitución como norma jerárquica superior; y los Gobiernos Autónomos Descentralizados no pueden desarrollar facultades que no se encuentren previstas en la Constitución, por eso es que se da esta aplicabilidad para que los Gobierno Autónomos Descentralizado tengan autonomía política, administrativa y financiera; pero son parámetros que podrían derivarse a gobiernos federales, sin embargo dada la concepción del Estado, en este caso considero que el Constituyente les dio esta denominación para darles eficiencia y denotar este tipo de autonomía (incluso para efectos de descentralización y desconcentración) porque las ordenanzas son las regulan esas tres autonomías que les otorga el Estado.

Segundo entrevistado - Abogada en el libre Ejercicio: En efecto la Constitución dispone la forma en que se ha organiza el Estado ecuatoriano y dota a los Gobiernos Autónomos Descentralizados de autonomía política, administrativa y financiera; lo que corresponden a las funciones de carácter normativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados está dentro del ámbito de la autonomía de carácter político, esto implica una competencia:

1. Ejecutivas
2. Normativas: potestad de poder emitir normas con efectos generales en la circunscripción territorial, pero dentro de las competencias que le asignan la

Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización desarrollando competencias exclusivas, concurrentes como por ejemplo: planificación que deben tener cada uno de los niveles de gobierno para llevar a ejecutar y cumplir el Plan Nacional de Desarrollo.

Repregunta: ¿Es posible la Autonomía Política dentro de un Estado Unitario?

Respuesta:

La Constitución de 2008 reconoce varios conceptos y los desarrolla, en virtud de esto existe un reconocimiento implícito que Ecuador no es uniforme; y que por tanto aunque exista normas de carácter general que nos puedan regir a todos como país también deben haber normas que deben regir caracteres específicos según sus tradiciones, costumbres, creo que de aquí se desprende que nuestra Constitución le concede autonomía de carácter político que incluye facultades Ejecutivo y Legislativo, considero que es para darle un peso muy similar a las normas de carácter legislativo nacional, sin embargo por la fuerza y el carácter imperativo que tienen las ordenanzas dentro de su circunscripción territorial, es acertado darles esa calidad.

Tercer entrevistado - Asesora de la Corte Constitucional del Ecuador: Considero que en ningún caso se puede hablar de un exceso del poder constituyente al otorgar autonomía política, administrativa o financiera a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Al contrario, tiene que ver con la intención de fortalecer los procesos de descentralización.

Respecto a las facultades legislativas y reglamentarias otorgadas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con el artículo 7 y 8 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización se observa que esta facultad tiene límites: a) el ámbito de sus competencias; b) la circunscripción territorial correspondiente y c) deben cumplir el procedimiento para su emisión establecido en la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Organización, Autonomía y Descentralización.

Cuarto entrevistado - Catedrático de la Universidad San Francisco de Quito (USFQ): El tema importante es entender cuando los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen potestad legislativa y cuando estos entes están ejerciendo una potestad de carácter normativo administrativo; si bien es cierto ambas se van a llamar ordenanzas porque así lo establece la Constitución y el Código Orgánico de Organización, Autonomía y Descentralización, no siempre toda norma jurídica que dictan los Gobiernos Autónomos Descentralizados puede ser considerado como una potestad legislativa, porque la Constitución es la que nos señala cuales son leyes, esto lo encontramos en el Art. 132 La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. 3 “Crear, modificar y suprimir tributos” sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Más allá de lo que se dispone el Art. 240 de la Constitución, tenemos que leer a la Constitución de manera integral. ¿Entonces, existe una potestad legislativa de los

Gobiernos Autónomos Descentralizados? Cuando estén dictando leyes, y ¿cuándo será aquello?

Cuando normen en materia tributaria, ahí estaríamos hablando de una potestad de carácter normativo-legislativa; en los otros casos si hay una potestad normativa, pero no es una potestad normativa de carácter legislativo; la potestad normativa será de carácter administrativo como la tienen algunos órganos de la Administración Pública, haciendo esta diferenciación podríamos responder a la pregunta teniendo en cuenta que si bien es cierto la Constitución le da varias competencias, entre ellas la autonomía política ,que les da esa capacidad de auto normarse; no es una potestad de rango legislativo, a excepción de los impuestos de carácter local que pueden ser creados, modificados o extinguidos por parte de los municipios .

La Autonomía en Ecuador no es tan amplia como para hablar de facultades legislativas, cuando hablamos de potestades legislativas estamos hablando que esa norma jurídica de la que emana esa potestad es la manifestación de la voluntad soberana; básicamente tanto en la Constitución de 2008 como en el Código Orgánico de Autonomía y Descentralización, solo tienen esa potestad cuando estamos hablando en materia tributaria.

Quinto entrevistado - Jurista y Politólogo Boliviano: Es necesario comprender que dentro de la Descentralización Político Administrativa, hay dos subdivisiones: La autarquía y la descentralización, esta viene acompañada de: transferencia de competencias, recursos, cualidad ejecutiva y cualidad legislativa, el Art.240 de la Constitución de la República “Los gobiernos Autónomos descentralizados de las

regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdiccionales territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias” (Constitución de la República, 2008, pág.116)

Esta disposición les da la capacidad a los entes territoriales para establecer las normas, en el Ecuador; se ha introducido en un régimen autonómico de facto, porque se han concebido facultades legislativas.

Los únicos países que podemos hablar de análisis jurídico comparado, es: Bolivia, Colombia y Ecuador, los tres países son estados unitarios, con un régimen de descentralización, político administrativo, con transferencia de competencias y recursos y con cualidad ejecutiva y legislativa.

Sexto entrevistado - Doctrinario y catedrático de la Universidad Católica de Perú

(PUCP): No es un exceso del Constituyente, porque le da autonomía política o legislativa, administrativa y financiera, pero en su ámbito es una reserva de competencia, eso no significa un poder que puedan dar normas con carácter general como las leyes, significa que son las normas administrativas de su propia competencia, la norma general no puede avasallar a un municipio, departamento o región, pero si tiene que respetar sus competencias; cuando hay una reserva de competencia, una ley por más rango que tenga no puede pasar por encima del ámbito de acción de estos órganos.

Séptimo Entrevistado - Asesor de la Asociación de Municipalidades del Ecuador

(AME): Los municipios son instituciones muy antiguas con las que se inició la República; ahora la autonomía es un tema muy complejo de entender, recordemos que la Constitución Política de 1998, establecía la plena autonomía de los municipios, esta fue definida por el Tribunal Constitucional en el 2006 ⁹y manifestaba: La facultad que tienen los municipios para legislarse; un agregado indicaba: sin sujeción a la Administración Central, en ese tiempo no eran niveles de gobierno, pero la Constitución les dio la plena autonomía, y como ejemplo adjuntaron las resoluciones de la Secretaría Nacional de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, que establecía remuneraciones para los municipios y los alcaldes, sin embargo se dejó por sentado en dicha sentencia, que esas resoluciones son referenciales.

Ese concepto de autonomía del Tribunal Constitucional era bien claro, porque enfatizó que los Municipios se pueden autogobernar con sus propias leyes.

Un poco de avanzada con la Constitución de Montecristi, definió como autonomía política, administrativa y financiera; se avizoraba que la autonomía se plasmaba en los territorios como una facultad de autogobernarse dándose su propia ley; y sucedió lo contrario.

⁹ Resolución del Tribunal Constitucional No. 0198-05-RA, 2006, pág.9

Así como la Asamblea aprueba sus propias leyes, los municipios legislan, yo tengo un paraguas que es la Constitución, si revisamos el Art. 84 de la Constitución nos vamos a encontrar “que todo ente con potestas normativa tendrá la obligación formal y materialmente de adecuar sus normas a lo que establece la Constitución” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág.51).

Lo que no se entiende hasta la fecha es como una ordenanza puede garantizar derechos y yo les digo el Art. 154 de la Constitución dispone que los ministerios son organismos rectores y generan política pública; y los niveles de gobierno generan política pública local, lo que hago es coordinar por que la administración también es mandatorio en la Constitución, el Art.280 establece que las competencias exclusivas deben articularse, si me dan una política nacional con mi política local yo empato y genero mi ordenanzas conforme a mi autonomía. Porque la autonomía me da para levantar la política pública, solucionar el problema social a través de mi ordenanza; la autonomía como tal no se la entendido, quieren ponerle pesos y contrapesos desde la administración central.

La transición de Municipios a Gobiernos Autónomos Descentralizados se constituye en el hecho de gobernarse por sus propias leyes, es una transición al Estado Federal, pero no digo que seamos Estados federales, pero su objetivo era hacia allá, así debería funcionar la autonomía que está mal comprendida.

No es un exceso, es un desarrollo, nuestra Constitución está a la altura de Francia, Italia y Alemania, está diluido el pensamiento de Luigi Ferrajoli; ya no tenemos las típicas ordenanzas derivativas que teníamos antes del Código Orgánico de Organización, Autonomía y Descentralización de Autonomía, que nacen de la ley por

el contrario las ordenanzas autónomas consisten en que se legisla por la necesidad del cantón.

Las ordenanzas que regulan las competencias exclusivas tienen rango de ley, porque en el Art.425, inciso tercero establece “La jerarquía normativa se considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág.184). Si invaden mi esfera competencial de Gobierno Autónomo Descentralizado, la ordenanza que regula sus competencias exclusivas debe prevalecer frente a otra normativa.

Octavo Entrevistado - Procurador Síndico Jurídico del Gobierno Autónomo de

Yantzaza: No creo que sea un exceso por parte del Constituyente, debido a que el Art.6 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados poseen la garantía de autonomía, porque implica que ninguna función del Estado o autoridad extraña interfiera en la autonomía política expresado en actos normativos y administrativos que sean emitidos en función de sus propias competencias.

Repregunta: ¿La expresión de facultades legislativas, no resulta incoherente conociendo que nos encontramos en Estado unitario?

Respuesta:

Esto tiene una razón de ser, nosotros no habíamos conocido el Estado de derecho, pasamos a un Estado constitucional de derecho de forma abrupta, sin embargo los cabe

decir que los Gobiernos Autónomos, son como un Estado pequeño tienen un órgano ejecutivo, legislativo y hasta hace poco contaban con un auditor interno, que viene a ser el representante del Contralor General del Estado; además cuenta con una Asamblea cantonal de derechos, pero lo más importante es que las ordenanzas que tengan consigo la creación de impuestos y gravámenes tributarios pueden ser iniciativas únicas por parte del alcalde pasando por la proforma presupuestaria. ¿Cómo se da el proceso de aprobación de las ordenanzas? al igual que la ley en la Asamblea Nacional, hay una comisión legislativa esta debe contar con informe jurídico, se someten a dos sesiones de debate y finalmente son publicadas en la gaceta oficial de los Municipios.

Noveno Entrevistado - Doctrinario y Procurador Síndico del Gobierno Autónomo

Descentralizado Huaquillas: No comparto mucho, porque dentro de las funciones de estos Gobiernos Autónomos Descentralizados, está la de legislar y fiscalizar y resulta que esta premisa de legislar es “la de hacer leyes” que les pertenece a los legisladores nacionales, la potestad que tienen los municipios no es la de legislar sino la de normar, cuando hablamos de normar es la de dictar normas tanto en el ámbito de las ordenanzas y la de los reglamentos, pero se ha acogido el termino legislativo y los concejales y concejeros, para mi criterio hay una diferencia.

En lo que se establece a que gozaran de autonomía política, administrativa y financiera está bien definido, aunque en la práctica todos conocemos que antes los Municipios eran entes centralizados y luego fueron absorbidos por el poder central y luego este descentralizo el poder administrativo para el Gobierno Central dedicarse a la política

ejecutiva; cuando la Constitución instituye la autonomía política y administrativa se refiere en el sentido de que estos entes pueden tomar decisiones sin tomar en cuenta o consultarle a otro órgano de la administración pública, no es una autonomía partidista, esta autonomía es relativa porque siempre va a necesitar de la ayuda de los recursos del Estado para poder realizar obras; para concluir no creo que se trate de un exceso por parte del Constituyente el denominarles facultades legislativas a las facultades normativas, más bien el propósito fue abrir el camino para profundizar la descentralización.

Décimo Entrevistado - Doctrinario y Juez: En la Asamblea Constituyente, hubo el propósito de fortalecer la descentralización, en cuyo objetivo se determinó la necesidad de que los Gobiernos Autónomos Descentralizados cuenten con competencias exclusivas de tal manera que sean aquellos a los que la Constitución les atribuya una cierta competencia, los que tengan bajo su responsabilidad la definición de las políticas, la rectoría, la ejecución, en fin la materialización de ciertas actividades para atender a la ciudadanía, y para fortalecer la descentralización es necesario fortalecer la potestad legislativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, es en esa virtud que el Constituyente además de atribuirle autonomía política, administrativa y financiera, la autonomía política está en efecto relacionada con la potestad normativa o legislativa que explícitamente les atribuye facultades legislativas, exclusivamente en el ámbito de sus competencias esta es una diferencia relevante respecto de la potestad legislativa de la Asamblea Nacional, este órgano legislativo tiene potestad legislativa sobre los distintos ámbitos que requieren regular conductas humanas y el

funcionamiento de las Instituciones del Estado, en conclusión tienen potestades legislativas solamente en el ámbito de las competencias atribuidas por la Constitución o por la ley.

Para fortalecer la descentralización el Constituyente determinó unas competencias denominadas exclusivas, esto es que ningún otro órgano del poder público puede interferir en aquel ejercicio sobre esas competencias exclusivas por lo tanto no fue un exceso del constituyente, tampoco un error, el error se asienta en los intérpretes que no dimensionan o no aceptan que los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen potestades legislativas en el ámbito de las competencias exclusivas, en el marco de un estado unitario.

Comentario personal: Todos los profesionales entrevistados poseen un amplio criterio y una participación activa y teórica en el tema del proceso de autonomías y la descentralización.

De todas las entrevistas realizadas se puede concluir que la denominación de “facultades legislativas” no es un exceso ni un error por parte del constituyente, debido a que la finalidad fundamental en Montecristi, era el de fortalecer la descentralización; y con ello garantizar mayor autonomía a los entes territoriales y uno de los medios fue, el de dotar de mayor peso normativo a las ordenanzas que regulan competencias exclusivas.

Podemos concluir que las facultades legislativas, es el resultado de la autonomía política otorgada a los niveles de gobierno, involucrando la posibilidad de

autorregularse con normas que tienen carácter general y que surten efecto dentro de su circunscripción territorial, dicha potestas se encuentra establecido en el Artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con el artículo 7 y 8 del Código Orgánico de Organización, Autonomía y Descentralización.

Uno de los entrevistados sostiene que resulta erróneo identificar a las facultades normativas como facultades legislativas, porque dichas facultades corresponden únicamente al Órgano Legislativo Nacional, en el Art. 132 de la Constitución de la República del Ecuador se define la ley y las potestades de la Asamblea Nacional y en su numeral 3 *“Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados”* (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág.73), solo en tal caso se podrían considerar como facultades legislativas porque dicha potestad le confieren a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, además identifica que en este único caso se debería considerar que los Gobierno Autónomos Descentralizados poseen facultades legislativas.

Otros entrevistados, se inclinan por el hecho de que las facultades legislativas son facultades de carácter normativo administrativo, debido a que la ordenanza ocupa uno de los últimos lugares en el orden jerárquico de las normas; ante este criterio, considero que resulta erróneo denominar una ordenanza como acto de carácter administrativo, porque el Código Orgánico Administrativo incluye un criterio importante para identificar un acto de carácter administrativo en el Art.130:

“Las máximas autoridades administrativas tienen competencia de carácter administrativo únicamente para regular los asuntos internos del órgano a su cargo, salvo los casos en los que la ley prevea esta competencia para la máxima autoridad legislativa de una administración pública” (Código Orgánico Administrativo, 2017, pág.23)

Primero es necesario recalcar que una ordenanza no es emitida únicamente por el alcalde, que es la máxima autoridad tanto ejecutiva como administrativamente, sino a través del Concejo Municipal “que es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal, estos pueden emitir además acuerdos y resoluciones, pero el punto central aquí es que las ordenanzas versaran sobre el desarrollo de competencias tanto constitucionales como legales; y las cuestiones administrativas son funciones únicas del Alcalde, el Art. 60, literal. i, dispone “Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo; expedir, previo conocimiento del concejo, la estructura orgánico-funcional del gobierno autónomo descentralizado municipal” por lo tanto las resoluciones emitidas por los alcaldes se constituyen en actos normativos de carácter administrativo, las ordenanzas son actos normativos y en función de sus competencias tienen una connotación distinta. Finalmente tenemos un último criterio, que sustenta que los Gobiernos Autónomos Descentralizados poseen facultades legislativas cuando regulan sus competencias exclusivas.

Segunda Pregunta: ¿Considera usted que las ordenanzas que regulan las competencias exclusivas como producto de las facultades legislativas otorgadas a los

Gobiernos Autónomos Descentralizados, son simples actos, considerando el hecho que se encuentran respaldadas por la legitimidad ciudadana?

Respuestas:

Primer entrevistado - Abogado en libre ejercicio: Partiendo de la naturaleza de las ordenanzas tienen esa concepción de actos normativos, no las considero simples actos normativos, más bien es un tema trascendental porque van a regular la administración de un lugar; y justamente nos guste o no, hayamos elegido o no al concejo cantonal, tenemos que convivir como miembros de esa sociedad con todo lo que se nos establece; se encuentran legitimadas, gozan de respaldo popular, es decir están actuando en representación del pueblo; regulando sus competencias, por ejemplo: en la extinción de tributos: Tasas y contribuciones especiales.

Repregunta: ¿A estos actos normativos podríamos definir como actos de micro gobierno?

Respuesta:

Podría ser, si es que definimos micro gobiernos como las acciones de gobierno de un determinado sector dentro de un gobierno macro, podría tener una analogía, pero en realidad tienden y son actos normativos; tienen la naturaleza de ser objetables.

Segundo entrevistado - Abogada en el libre Ejercicio: Normalmente existen confusiones con respecto a esto, cuando empezó la vigencia del Código Orgánico Administrativo, emite una definición de los actos normativos de carácter

administrativo, se llega a tratar de abordar como si también contemplara por ejemplo los actos normativos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; sin embargo si hay que plantear una diferencia, que si lo hace el Código Orgánico Administrativo, cuando nos dice que hay que separar los actos administrativos de los actos normativos; y también de la función reglamentaria que la Constitución le concede al Presidente de la República; pero también hay que separar en este caso la función de carácter legislativo que le concede esta ley orgánica especial a los Gobiernos Autónomos Descentralizados , por lo tanto el acto normativo de carácter administrativo no es aplicable a los actos dentro de la Potestad legislativa o normativa que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados, vienen a ser actos distintos.(ellos tienen su propia fuente normativa, primero la Constitución y después el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Tercer entrevistado - Asesora de la Corte Constitucional del Ecuador: Las ordenanzas tienen establecido su jerarquía en el artículo 425 de la Constitución, es decir tienen como límite lo establecido en normas superiores como son la Constitución y la ley con el matiz de que al momento de aplicar la jerarquía normativa se considerará en lo que corresponda el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.

Adicionalmente, si se considera que la legitimidad tiene que ver con el hecho de que los integrantes de los órganos legislativos y reglamentario de los Gobiernos Autónomos Descentralizados son elegidos a través de elección popular, se observa que

la Asamblea Nacional también lo es y expiden leyes, o el presidente de la República quien emite Decretos.

En todo caso, es importante señalar que en el régimen de competencias establecido en la Constitución existe una lista taxativa de las competencias exclusivas de los diferentes niveles de gobiernos, la cual les da la titularidad a estos respecto de una competencia y que, en base a esa autonomía, son los Gobiernos Autónomos Descentralizados quienes deben encargarse de regular las competencias exclusivas que les han sido asignadas.

Finalmente, como se señaló previamente el mismo Art. 425 ha establecido que 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, contenido que lastimosamente no ha sido aun desarrollado por la Corte Constitucional.

Cuarto entrevistado-Catedrático de la Universidad San Francisco de Quito (USFQ): Luego de la diferenciación que hicimos cuando existe potestad legislativa y cuando no, efectivamente las que nacen de potestades legislativas son leyes locales más allá que se llamen ordenanzas, no es un acto normativo si es una ley con circunscripción territorial, pero esto solamente sería solo para las ordenanzas que se dictan en materia tributaria.

Quinto entrevistado - Jurista y Politólogo Boliviano: En el caso boliviano nosotros decimos en el nivel nacional hay las leyes, debajo de la ley están los decretos supremos,

resoluciones presidenciales, ministeriales; y luego vienen el nivel departamental: las leyes departamentales y resoluciones, nosotros tenemos una jerarquía normativa de doble dimensión, porque doble, porque por un lado tenemos la Constitución Política del Estado, estatuto departamental, carta orgánica municipal y estatuto originario campesino para los indígenas, y la ley nacional no está encima de un estatuto ni de la carta orgánica municipal, estas se encuentran en paralelo. Encima de la carta departamental, de ahí sigue la carta orgánica y estatuto municipal, ley municipal, ordenanzas municipales y lo mismo en el nivel indígena, encima de estas leyes del territorio solo está la Constitución, por ejemplo si en el Estatuto de autonomía de la región, departamento o provincia se establece que los territorios son libres de extracción minera una ley nacional no puede decir lo contrario, porque prevalecerá el estatuto o la ley que se emita el ente territorial, porque además tienen competencia exclusiva en esa materia. Las ordenanzas son leyes.

Sexto entrevistado- Doctrinario y catedrático de la Universidad Católica de Perú (PUCP): Son actos normativos secundarios respaldados por la elección popular; son actos normativos, porque se distingue entre el acto normativo y el acto particular, son leyes en sentido material ya lo decía Laband, que sea de carácter secundario no significa que deba ser avasallado, se constituyen en actos normativos legislativos secundarios.

En el sistema peruano hay dos acciones de inconstitucionalidad, una contra la ley en el Tribunal Constitucional, cuando es una norma con rango de ley y la otra frente a los reglamentos de la administración pública en general, normas generales sub derivadas

en el poder judicial, si así fuera la situación exacta las ordenanzas deberían ir al poder judicial y no al Tribunal Constitucional, sin embargo el Constituyente en Perú en 1993 extrae la ordenanza municipal del control de la acción popular judicial y la pone en el Tribunal constitucional, porque si bien no es una norma con rango de ley, es una norma derivada de la acción popular, porque los integrantes de municipios y gobiernos regionales son elegidos por sufragio universal, entonces para garantizar la voluntad popular en las ordenanzas municipales y leyes regionales, el Constituyente las extrae del control judicial y establece que estas sean objeto únicamente del control constitucional.

Séptimo Entrevistado-Asesor de la Asociación de Municipalidades del Ecuador

(AME): Aquí hay que aclarar el Código Orgánico de Organización territorial, Autonomía y Descentralización establece que debe legislarse sobre una sola materia, tendrá dos debates, en el Art. 323 del Código Orgánico de Organización territorial, Autonomía y Descentralización, dice lo que es un acto normativo y ese artículo se titula otros actos normativos, en la generalidad nosotros decimos otros actos normativos a las ordenanzas municipales, en la práctica el Código Orgánico de Organización territorial, Autonomía y Descentralización las distingue ordenanzas municipales en el Art. 222 y en el Art. 323 te define resoluciones, acuerdos y demás, esto hay que saber distinguir, el respaldo en la legitimidad ciudadana en la socialización, por lo general nosotros socializamos las ordenanzas; el concejal o concejala está investido de su facultad legislativa al momento de que sale electo y el Alcalde declare que quede constituido el Concejo Municipal.

No son simples actos normativos son ordenanzas como tales, son ordenanzas que regulan el cantón de obligatorio cumplimiento, los actos normativos los define de otra manera.

Repregunta: ¿Podríamos decir que las ordenanzas son actos de gobierno?

Respuesta:

Son actos de gobierno, no debemos olvidarnos que son Gobiernos Autónomos Descentralizados, nivel de gobierno, tanto como el nivel central, el gobierno central también tiene en el Art. 261 competencias exclusivas, estos conceptos no se han comprendido, lo que siempre dicho que nosotros no hemos planteado nunca la secesión, nosotros somos niveles de gobierno con facultades legislativas y autogobernarnos de acuerdo con ellas en el cantón.

Octavo Entrevistado- Procurador Síndico Jurídico del Gobierno Autónomos Descentralizado de Yantzaza: No son simples actos normativos, son actos legislativos, porque le Código Orgánico de Organización territorial, Autonomía y Descentralización, hace una diferenciación, habla de actos legislativos pero añade también otros actos normativos, hay temas súper importantes que solo el Municipio puede emitirlos como por ejemplo el Plan de Ordenamiento Territorial, con este plan que te permite llegar con la visión a donde quieres encaminar tu municipio, además hay que tener en cuenta que el Art. 60 literal h, el alcalde puede imponer su propio estilo de administración al igual que gobierno central, en el Gobierno de Rafael Correa era: planifica Ecuador y ahora tenemos el Plan “Toda una vida”, el alcalde también

pone su propia impronta y trabaja en función de lo que quiere hacer de su municipio; y para eso tiene otra herramienta que solo la puede determinar el Municipio que se denomina el PUS (Plan de Uso y Gestión del suelo) más lo que establece el Código Orgánico de Organización territorial, Autonomía y Descentralización, te permite determinar qué zona es agrícola, ganadera , vivienda, turismo, con eso se puede planificar un desarrollo sustentable y sostenible. El hecho más evidente lo pudimos vivir ahora en la Pandemia mientras el Gobierno intentaba combatir la pandemia desde la óptica desde su perspectiva y sus facultades, las resoluciones del Centro de Operaciones de Emergencia (COE)-Nacional decían que los Gobiernos Autónomos Descentralizados podrían también coadyuvar al tema de la pandemia, pero desde sus facultades, ahí se vio un respeto por la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Noveno Entrevistado-Doctrinario y Procurador Síndico del Gobierno Autónomos Descentralizado de Huaquillas:

Un acto normativo es un acto que se debe respetar porque lo encontramos por mandato de la misma ley, en este caso yo creería que sin son actos normativos porque es toda declaración unilateral interna y efectuada en ejercicio de una función administrativa con efectos generales en este caso el objetivo es la circunscripción territorial a la que pertenece, es un acto administrativo normativo, podemos decir que de alguna forma se encuentra respaldado por la ciudadanía:

- Un acto normativo es un acto simple que va a tener efectos generales dentro de la ciudadanía.

El Art. 101 de la Constitución de la República del Ecuador y el Art. 311 del Código Orgánico de Organización territorial, Autonomía y Descentralización garantizan un mecanismo de participación ciudadana denominado silla vacía eso implica que el ciudadano se convierta en colegislador, ese acto normativo también es corresponsable la ciudadanía porque estuvo presente a través de esa persona, pero en la práctica no se lo realiza y estos nos lleva a preguntarnos si este acto normativo tendrá la validez, es inconstitucional o ilegal.

Lo lógico sería que para ese acto normativo tenga validez y legitimidad se debe cumplir con lo que establece el Art. 311 del Código Orgánico de Organización territorial, Autonomía y Descentralización, pero para efectuar tal participación los municipios deben tener su reglamento. La legitimidad ciudadana responde a que la ciudadanía estuvo presente o no en la sesión de concejo, en caso que no existiera participación ciudadana no es legítima.

Décimo Entrevistado-Doctrinario y Juez: Son actos normativos, como es la Constitución, como es la ley, como son los reglamentos, las ordenanzas municipales, provinciales que regulen el ejercicio de competencias exclusivas en el propósito del constituyente (fortalecer la descentralización), no pueden ser equivalentes a normas reglamentarias como lo consideró la jurisprudencia hasta antes de 2008, sino por el contrario deben ser considerados como actos normativos con una relevancia tal que en cada localidad sea objeto de cumplimiento, observancia y también que sirvan a los ciudadanos que interpongan las reclamaciones cuando se vean afectados en sus derechos, yo creo que son actos normativos trascendentes que revisten en consecuencia

de una importancia tal porque está directamente relacionados con la vida de los ciudadanos en cada localidad.

Comentario personal: En esta pregunta se generó un debate interesante complementando con lo referido en la anterior pregunta, con respecto al alcance de las facultades legislativas de los gobiernos autónomos descentralizados, en esta ocasión nos centramos en uno de los actos normativos que se denomina “*ordenanzas*” teniendo en cuenta que las facultades legislativas pueden verse materializadas en: ordenanzas, acuerdos y resoluciones.

En este análisis se refleja la diversidad de criterios que pude extraer de cada una de las entrevistas realizadas y que detallare a continuación:

Las ordenanzas municipales son actos normativos de carácter trascendental porque regulan la organización de una comunidad local, situación de mucha relevancia; sin embargo, hay juristas que sostienen que estos actos normativos de carácter general, son tal cual una ordenanza, sustentado con lo establecido en el orden jerárquico de las normas definido en el Art. 425 de la Constitución del Ecuador. Considero pertinente dicho criterio, pero no podemos dejar de lado lo prescrito el inciso tercero del Art. 425 de la Constitución de la República del Ecuador “al momento de aplicar la jerarquía normativa se considerará en lo que corresponda, el principio de competencia en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados”, se estima que este acto normativo adquiere mucha relevancia, podemos ver que el principio de competencia dota una fuerza singular cuando es aplicada en la regulación de competencias exclusivas. En el marco doctrinario hemos

desarrollado un análisis profundo del principio de competencia, y su trascendencia frente a normas de mayor jerarquía cuando estas pretenden invadir su ámbito de acción; y es aquí cuando las ordenanzas que regulan competencias exclusivas adquieren una connotación distinta a la del acto normativo y se califica como rango de ley o actos legislativos normativos secundarios, o lo que se conoce en la doctrina como leyes en sentido material.

Pero hay quienes sostienen que actos las ordenanzas tributarias que crean, modifican o suprimen tasas y contribuciones son los únicos actos normativos que poseen rango de ley porque dicha potestad legislativa se encuentra establecida en el Art. 132.3 de la Constitución de la República.

Finalmente encontramos un último criterio que establece a las ordenanzas que regulan competencias exclusivas, adquieren rango de ley.

Tercera Pregunta: ¿Cree usted que una ordenanza que regula competencias exclusivas, concurrentes y complementarias garantizan y desarrollan derechos en dichos cuerpos normativos, en virtud del principio de competencia?

Respuestas:

Primer entrevistado-Abogado en libre ejercicio: Estos no desarrollan derechos desde la teoría de los actos propios, pero si reconocen derechos; y por el principio de certeza administrativa la Administración en sus pronunciamientos ya me da la pauta para que se me reconozcan mis derechos y yo tener la certeza de que se va actuar conforme a mis derechos, más que un tema de desarrollar derechos, yo creo más bien

que reconoce las competencias y atribuciones que tenemos todos los ciudadanos, porque también tenemos deberes que tenemos que observar para el desarrollo de nuestro cotidiano vivir; considero que vía estas competencias exclusivos que tienen los gobiernos si pueden de cierta forma establecer de cierta manera un reconocimiento de los derechos que ya están intrínsecos, porque si hablamos de un tema individual más bien se consideró que los actos administrativos son los que emiten un derecho como tal. No creo que desarrollen derechos sino más bien los reconocen y los podrían de cierta manera perfeccionarlos.

Segundo entrevistado-Abogada en el libre Ejercicio: Si creo que las ordenanzas, resoluciones emitidas por los Gobierno Autónomos Descentralizados pueden desarrollar derechos, el instrumento en el cual se desarrollan estos derechos es lo que la Constitución de la República del Ecuador prevé como políticas públicas, estas debe ser específicas y deben ser analizadas tanto en la circunscripción territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, también deben ser aterrizadas dentro de las competencias exclusivas, concurrentes y complementarias que se designen a cada uno de ellos, pero si son desarrolladoras de derecho, eso debe ser parte del deber ser de todas las instituciones del Estado.

Tercer entrevistado - Asesora de la Corte Constitucional del Ecuador: La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 133 establece que la ley orgánica, es el único instrumento normativo de interés común habilitado para regular el ejercicio de derechos y garantías constitucionales.

Adicionalmente, la Corte Interamericana de derechos humanos ha reiterado que la regulación de derechos, lo cual puede implicar la limitación de los mismos, debe realizarse a través de una "ley en sentido formal y material"¹⁰

No obstante, los Gobiernos Autónomos Descentralizados a través de sus competencias y las regulaciones a las mismas puede ayudar a efectivizar los derechos de los habitantes en su circunscripción territorial.

Cuarto entrevistado - Catedrático de la Universidad San Francisco de Quito

(USFQ): Pueden desarrollar derechos, pueden limitarlos siempre y cuando esta limitación este dada por la Constitución y la ley; por ejemplo, el Municipio tiene la competencia del manejo y el uso de suelo, esa es una limitación del derecho a la propiedad, lo puedes hacer si porque existe una limitación constitucional y legal. Lo que no se le podría ocurrir a un municipio por más autónomo que sea, es regular un derecho al que la Constitución y la ley no le haya dado la competencia para regularlo, lo que no puede hacer una ordenanza es inventarse, cuestión que si puede hacer la ley, cualquier norma jurídica puede hablar de derechos, interpretar de una forma más extensiva o proteger de mejor manera los derechos, lo que no puede hacer es limitar o restringir derechos.

¹⁰ Corte IDH. Caso Artavia Murillo y Otros vs. Costa Rica, de 28 de noviembre de 2012.

Quinto entrevistado - Jurista y Politólogo Boliviano: Las ordenanzas son un tipo de desarrollo, porque dentro de las leyes de desarrollo están las normas sectoriales ósea una ordenanza, en este tipo de leyes no solo que desarrollan derechos sino se garantizan porque los entes territoriales son los más cercanos a la ciudadanía.

Sexto entrevistado - Doctrinario y catedrático de la Universidad Católica de Perú (PUCP): Se regula en virtud del principio de reserva de competencia y en estos actos normativos garantiza el cumplimiento de los derechos.

Séptimo Entrevistado - Séptimo Entrevistado - Asesor de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME): Las competencias exclusivas no exime de la concurrencia , así lo establece el Art. 260 de la Constitución, toda competencia exclusiva podrá ser concurrente, hay algunas competencias adicionales y residuales que aún no se han entregado por parte del Concejo Nacional de Competencias, todas esas ordenanzas garantizan derechos, recuerda que nuestra Constitución está a la altura de las otras Constituciones que yo me refería tiene en el preámbulo un valor constitucional que es el Sumak Kawsay, claramente en la Constitución en el Art. 3 habla sobre las obligaciones y deberes primordiales del Estado, garantizando sin discriminación alguna los derechos contenidos en la Constitución, esto se denomina bloque de constitucionalidad, ahí están tus límites.

Octavo Entrevistado - Procurador Síndico Jurídico del Gobierno Autónomo de Yantzaza: Sí, la mayoría de los instrumentos jurídicos desarrollan derechos, deberes y obligaciones, por ejemplo, las ordenanzas con la que se aprueba el presupuesto general del municipio, tienen un porcentaje destinado a las comunidades y en

colaboración con las juntas parroquiales, en ocasiones se pueden llegar a consensos y se pueden suplir las demandas de cada una de las comunidades, los municipios son más cercanos al pueblo y por lo tanto cualquier situación la ciudadanía concurre a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales; y con las ordenanzas se puede intervenir en materia de salud, educación garantizando derechos; pero lamentablemente algunos municipios no poseen la suficiente capacidad presupuestaria para satisfacer todas las necesidades.

Noveno Entrevistado - Noveno Entrevistado - Doctrinario y Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de Huaquillas: Cuando hablamos de competencias exclusivas, el municipio no puede salirse de esas competencias, pero en la práctica si se salen de lo establecido, cuando hablamos de competencias concurrentes, el Registro de la Propiedad es una competencia compartida ente el municipio y el ejecutivo a través de la Dirección Nacional de Registros y Datos públicos, aquí suceden problemas porque existen conflictos de competencias, cuando hablamos de competencias complementarias, un ejemplo de ello es la competencia de educación y salud a través de convenios con los ministerios rectores, ahora se reconocen derechos: Si porque no puedo salirme de las competencias y estoy garantizando derechos, con respecto al principio de competencia es parte de la administración descentralizada pero más allá existe un principio de subsidiariedad (El que tiene más puede ayudar al que tiene menos), porque en base a este principio me puedo extender en función a lo que establece la mancomunidad, consorcio y vecindad.

Décimo Entrevistado - Décimo Entrevistado - Doctrinario y Juez : Sin duda, primero tengamos presente que de acuerdo con nuestra constitución, el más alto deber del Estado es la protección de los derechos de las personas, la actividad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados tiene que ver con el ejercicio de los derechos por supuesto y en cuya virtud a los Gobiernos Autónomos les corresponde implementar las denominadas garantías primarias, esto es generar las condiciones adecuadas para que los ciudadanos podamos hacer uso, ejercer materialmente esos derechos, por ejemplo el agua potable, plazas, espacios recreacionales, es evidentemente un derecho humano sin duda, además es esencial, en algunos casos gestionados por el sector privado pero que están regulados por el nivel de gobierno, es evidente que la ordenanza tiene que ver con la regulación de derechos, claro que hay que tomar en cuenta en el sentido macro, general por supuesto con el Art. 132 de la Constitución el ejercicio de los derechos y las garantías tienen reserva de ley, así como ley que regula la salud, sin embargo por las propias actividades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en cuanto al ejercicio de sus competencias evidentemente el momento que regulan la prestación de servicios de agua potable tienen que ver con la materialidad de los derechos desde el punto de vista no desde las garantías secundarias que son las garantías jurisdiccionales, sino desde la perspectivas de las garantías primarias esto es desde el deber que tienen las instituciones del Estado para crear las condiciones necesarias y adecuadas para el ejercicio de los derechos.

Comentario personal: En su mayoría los entrevistados manifestaron que las ordenanzas garantizan derechos de los ciudadanos, partiendo del Art. 3 de la

Constitución de la República del Ecuador, el deber más alto del Estado es el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución.

Los Gobiernos Autónomos al ejercer las competencias exclusivas, está garantizando derechos a los ciudadanos, porque emiten normas que contribuyen al desarrollo y organización de la comunidad local a través de la formulación de políticas públicas.

Es necesario formular una aclaración con respecto a que las ordenanzas no desarrollan derechos, los garantiza; la Constitución en su artículo 133 establece que la ley orgánica, es el único instrumento normativo de interés común habilitado para regular el ejercicio de derechos y garantías constitucionales, sin embargo, los Gobiernos Autónomos Descentralizados a través de sus competencias y las regulaciones a las mismas puede ayudar a efectivizar los derechos de los habitantes dentro de su circunscripción territorial.

Cuarta Pregunta: ¿Podría indicar cuál es la vía idónea para impugnar una ordenanza municipal; el control de constitucionalidad o el control de legalidad?

Respuestas:

Primer entrevistado - Abogado en libre ejercicio: Mucho depende de las circunstancias, podría emitir un control de legalidad con una acción objetiva de anulación y enfocarla bien para irme por el tema de la legalidad, sin embargo cuando hablamos de un control de constitucionalidad, estoy totalmente de acuerdo, es mucho más completo, reconoce la vulneración de derechos, lo que pasa aquí que depende del tiempo y las circunstancias en que nos encontremos, si yo estuviese inmerso en un acto

administrativo en el cual a razón de esta ordenanza violente mis derechos, dentro de una acción debería pedirle al juez que se establezca la constitucionalidad de la normativa; aquí el aspecto trascendental es el asunto del tiempo, reconozco que el control constitucional es el idóneo pero para efectos de eficacia el control de legalidad podría tener mejores expectativas con respecto al tiempo.

Segundo entrevistado - Abogada en el libre Ejercicio: En efecto tenemos dos vías con objetos distintos, primero tenemos el control abstracto de constitucionalidad que se ejerce a través de la acción pública de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional del Ecuador cuyo procedimiento está reglado tanto en la Constitución y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pero este tiene un objetivo claro y ese es determinar cuando existen inconformidades tanto de fondo como de forma entre la ordenanza dictada y la Constitución, entonces tiene que definirse claramente que existe una contradicción entre el contenido total o parcial de la ordenanza vs el contenido de lo que establece nuestra Constitución y es ahí donde se aplica el control abstracto de constitucionalidad para poder modificar o expulsar del ordenamiento jurídico para guardar la coherencia y uniformidad del mismo en relación con la Constitución; y por otro vas a tener un procedimiento de carácter legal ante los órganos Contenciosos Administrativos a través del recurso de anulación por exceso de poder, en virtud de este recurso lo que hace la autoridad es verificar el cumplimiento y la concordancia del acto normativo “ordenanza ” vs el cumplimiento de las leyes .

Tercer entrevistado - Asesora de la Corte Constitucional del Ecuador: El Código Orgánico de Organización, Autonomía y Descentralización en un primer momento

establecía que “*las ordenanzas no admitían otra vía de impugnación que la jurisdiccional ante la Corte Constitucional*”, dicho artículo fue derogado por la Disposición Derogatoria Séptima del Código s/n, R.O. 31-2S, 7-VII-2017), lo cual a mi criterio fue un acierto, puesto que la impugnación a una ordenanza también puede darse por cuestiones de legalidad. En ese sentido, cuando el argumento principal para la declaratoria de inconstitucionalidad era un tema de legalidad, los accionantes alegaban como normas infringidas el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador -jerarquía de normas- o el artículo 226 de la CRE -principio de legalidad- y al final la Corte terminaba realizando un control de legalidad enlazando a los artículos referidos.

Por ello considero que es importante que existan ambas vías de impugnación, en ese sentido se cuenta con la Sala Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia que en el artículo 185 número 2 del Código Orgánico de la Función Judicial establece la posibilidad de plantear acciones de impugnación contra ordenanzas, resoluciones, y otras normas de carácter general de rango inferior a la ley, de carácter tributario, cuando se alegue que tales disposiciones riñen con preceptos legales y se persiga, con efectos generales, su anulación total o parcial.

Por otro lado, al Tribunal Contencioso Administrativo le corresponde conocer y resolver las impugnaciones que se propusieren en contra de los reglamentos, resoluciones y más actos normativos de rango inferior a la ley, en materia no tributaria, provenientes de las instituciones del Estado que integran el sector público -lo que comprende también a las Ordenanzas-.

Bajo lo referido, considero que ambas vías son idóneas dependiendo los argumentos que se tengan para dar de baja una ordenanza sean cuestiones de legalidad o cuestiones de constitucionalidad.

Cuarto entrevistado - Catedrático de la Universidad San Francisco de Quito (USFQ): Depende de cuál es el bien jurídico protegido y cuál es la falla jurídica de la norma, si es que una norma tiene una clara contraposición con el texto constitucional, pues será la inconstitucionalidad; si la vulneración de la norma es una vulneración a la ley entonces será un control de legalidad, recordemos que las ordenanzas en muchos casos son normas secundarias, son actos normativos que deben guardar relación con una norma superior con la ley.

Quinto entrevistado - Jurista y Politólogo Boliviano: Deseo iniciar con una definición del maestro José Antonio Rivera Santibáñez, de su obra Justicia Constitucional, la acción abstracta porque la impugnación dentro de la administración Legal plantea independientemente desde su proyección aplicativa o de un interés subjetivo, es una acción directa porque la persona o la autoridad legitimada efectúa la impugnación de la disposición directa sin condicionamiento alguno, es decir sin que la supuesta incompatibilidad esté vinculada a la solución de un conflicto concreto de intereses, si son leyes generales y específicas, como es el caso de las leyes municipales, puede ocurrir con un legislador o la máxima autoridad desee impugnar una ordenanza municipal, este debe recurrir a una acción de inconstitucionalidad abstracta porque es una norma general, pero en caso que un Municipio emita una ordenanza sobre licitaciones y puede presentar una acción de inconstitucionalidad concreta contra esa

específica concesión de obra que ha realizado, hay que distinguir las acciones de constitucionalidad abstracta a normas generales que pueden ser del nivel nacional, regional, provincial o municipal.

Sexto entrevistado - Doctrinario y catedrático de la Universidad Católica de Perú

(PUCP): En principio tendría que decir que es una opción del legislador al constituyente, sin embargo si en un país existe un Tribunal constitucional por un tema de coherencia sería bueno centralizar en un solo órgano de control toda la actividad normativa tanto la nacional como la subnacional, entonces diría que por experiencia es mejor tener centralizado en un solo órgano (El tribunal Constitucional) el control normativo tanto de la legislación primaria como de la legislación secundaria, por un tema de coherencia jurisprudencial para evitar que el poder judicial diga una cosa y el poder constitucional se pronuncie de forma diferente a los mismos principios.

En el Perú al Tribunal Constitucional van las leyes, las normas con rango de leyes y además las ordenanzas municipales, al poder judicial van todos los reglamentos con excepción de la ordenanza municipal, es una norma sub legal pero que está puesta en Tribunal Constitucional, mi conclusión es que las ordenanzas no tienen rango de ley, ni en el mismo fuero de control, sigue teniendo naturaleza distinta, son actos administrativos generales.

Séptimo Entrevistado - Asesor de la Asociación de Municipalidades del Ecuador

(AME): El que estuvo siempre, recuerda que en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en el Art. 404 hoy derogado, mandaba que las ordenanzas solo se las impugnaba ante la Corte Constitucional, esto tenía una razón

de ser porque la Corte Constitucional tiene una función vital el de dotar de contenido esencial a los derechos, por eso en materia constitucional manejamos tres clases de sentencias:

- Inter partes
- Inter pares
- Inter comunes

Sin embargo, la actividad de la Corte Constitucional no ha funcionado bien, pero eso no es tema de esta conversación, el control de la ordenanza debe ser el control constitucional que va en conexidad con lo que decía que el Estado debe garantizar los derechos de las personas, mientras no entendamos el modelo de Estado mal podríamos estar discutiendo que es lo que se debe y no legislar. El control de legalidad es un poco bajo, primero debería tener normado una ley de catastros, una ley integral de residuos sólidos, una de alcantarillado, sino el Tribunal Contencioso Administrativo que tipo de control de legalidad va a ser, con qué ley Infra constitucional va a confrontar la ordenanza; entonces que control de legalidad se está llevando a cabo en este momento con la Ley de Tránsito, Ley de Minería, Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del suelo, porque el control de legalidad es eso para determinar dónde está la infracción contra la ley, en conclusión es el que estuvo siempre en el Art. 404 en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el control de constitucionalidad garantiza derechos. En una demanda de legalidad el juez debe observar que no haya violado un derecho, debido proceso, garantía de

autonomía, porque final todos son jueces constitucionales, ese es el pilar y fundamento del modelo de estado de derechos y justicia.

Octavo Entrevistado - Procurador Síndico Jurídico del Gobierno Autónomo de

Yantzaza: La justicia de nuestro país no ha alcanzado la suficiente madurez que deseamos, nuestros jueces en materia constitucional, los jueces ordinarios que se transforman en constitucionales no están preparados, eso ha generado dos cosas que por hechos administrativos se active la acción constitucional cuando es un tema de legalidad, pero tratándose de las ordenanzas que regulan las competencias exclusivas por ser actos legislativos deberían ser tramitados ante la Corte Constitucional, recuerdo cuando era funcionario del Gobierno Autónomo Descentralizado de Saraguro, nosotros cambiamos la ordenanza y asumimos la competencia exclusiva que se establece en la Constitución. Art. 264.13 “Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios” entonces el Cuerpo de Bomberos, aunque el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización les da cierta autonomía, pero no dejan de ser parte dependiente del Municipio, el Concejo de Competencias nos dio la razón, se impugnó en la vía contenciosa administrativa y después de haber presentado los alegatos correspondientes quedó claro que la vía adecuada para este tema es la acción de constitucionalidad.

Noveno Entrevistado - Doctrinario y Procurador Síndico del Gobierno Autónomo

de Huaquillas: Estos dependen de las causas jurídicas, tenemos que determinar si la causa es por la violación de una norma constitucional o legal.

Porque todos sabemos que los actos administrativos son susceptibles del control contencioso administrativo y se entiende como actos de gobierno y políticos y son susceptibles de este control; y estos vicios pueden ser subsanados ante la Corte Constitucional o el Tribunal Contencioso Administrativo.

Décimo Entrevistado - Doctrinario y Juez: Primero hay que partir de algo, el principio de legalidad ha tenido una preminencia importante sin duda alguna, pero sobre todo en el tiempo, en el Estado social y democrático de derecho “el cumplimiento y la observancia de la ley”, pero hoy por hoy el principio de legalidad ha sido superado por el principio de juridicidad, es decir ya no se debe tener en cuenta solo a la ley sino en general a los distintos actos normativos (Constitución, Tratados y Convenios Internacionales, en fin a las distintas normas que forman parte del ordenamiento jurídico), entonces yo creo que las ordenanzas expedidas para regular las competencias exclusivas, que nadie más que esa institución y ninguna otra las puede ejercer deberían ser objeto de control de constitucionalidad y nada más, que no deban estar necesariamente subordinadas y sometidas a la ley sino a la Constitución, mientras que las ordenanzas que regulan competencias adicionales y residuales, esas si están necesariamente subordinadas a la ley., por ejemplo: en materia de turismo es una competencia concurrente ya que es prestado por los distintos niveles de gobierno, por lo tanto las ordenanzas que expidan deben guardar relación con la ley de turismo.

Igual las competencias adicionales aquellas que sean transferidas por el Concejo Nacional de Competencia obviamente tienen que guardar coherencia con las disposiciones constantes en las leyes, aspiro que podamos avanzar hacia esta

concepción de la coherencia de los textos normativos, entonces el principio de unidad esencial en el ordenamiento jurídico, pero este debe ser observado en la medida que no invada competencias de otros niveles de gobierno, se debe tener en cuenta el principio de competencia, la clave está ahí. Entonces las competencias exclusivas deben ser objeto del control de constitucionalidad como ya lo dispuso el Art. 404 del Código Orgánico de Organización, Territorial, Autonomía y Descentralización mientras que el ejercicio de las competencias residuales y adicionales en efecto si deben ser objeto de control de legalidad. Por parte de los jueces de la sala de lo Contencioso Administrativo.

Comentario personal: De conformidad con lo manifestado por los entrevistados, algunos mantienen la postura de que las ordenanzas deberían ser sometidas únicamente al control de legalidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo por cuestiones de celeridad, también existe el criterio que se deba regresar la disposición derogada, Art. 404 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Disposición Derogatoria Séptima del Código s/n, R.O. 31-2S, 7-VII-2017) y establecer una vía exclusiva para la impugnación de todas la ordenanzas municipales esta es la: “acción pública de inconstitucionalidad” ante la Justicia Constitucional; en este punto yo comparto con lo que sostiene una tercera línea de pensamiento, la vía idónea son ambas, tanto el control de legalidad como el de constitucionalidad, esto dependerá estrictamente de las circunstancias y argumentos en los que se fundamente la infracción por parte de la ordenanza, esta puede ser por alguna vulneración a los derechos contenidos en la Constitución o alguna disposición contenida en la ley,

Quinta Pregunta: ¿Considera usted que sería importante el tener establecido una sola vía de impugnación para las ordenanzas; ¿o debería existir dos vías, una cuando regule competencias exclusivas y otra vía para los otros tipos de competencias complementarias y concurrentes?

Respuestas:

Primer entrevistado - Abogado en libre ejercicio: Puede haber una controversia en este tema, y las dos vías son llamadas a poder observar una ordenanza, ambas vías tienen su particularidad, considero que la vía adecuada es la de constitucionalidad para observar ordenanzas que regulen competencias exclusivas que tienen los Gobiernos Autónomos y es justamente lo que dice la Constitución que tienen autonomía política, administrativa y financiera desde esa naturaleza cual es la concepción misma de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en este caso el único asunto es estrictamente la celeridad.

Segundo entrevistado - Abogada en el libre Ejercicio: No veo inconvenientes el tener dos tipos de recursos porque son para dos finalidades distintas, el uno verifica la conformidad de fondo o de forma de las ordenanzas vs la Constitución; pero para hacer un control de legalidad con respecto a otra norma de igual o menor jerarquía vamos a tener nosotros el recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción, considero que se mantengan estos dos recursos porque estos poseen finalidades distintas.

Tercer entrevistado - Asesora de la Corte Constitucional del Ecuador: Respecto al tema de competencias creo que hay varias aristas a analizar:

Por ejemplo: el Consejo Nacional de Competencias puede resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional, indistintamente del tipo de competencia que está en conflicto.

Ahora respecto al control de legalidad y al control de constitucionalidad creo que se debe analizar cuáles son los argumentos contra la norma impugnada, para elegir la vía.

No obstante, reitero que la Corte Constitucional está en deuda en sus sentencias respecto al principio de competencia a pesar que ha tenido varios casos en su conocimiento como son los casos de los cuerpos de bomberos -sentencias 12-18-SIN-CC, 34-17-SIN-CC, 32-17-SIN-CC, 33-17-SIN-CC y 15-18-SIN-CC, entre otros- casos en los que tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el mencionado principio, y lastimosamente no lo hizo.

Cuarto entrevistado - Catedrático de la Universidad San Francisco de Quito

(USFQ) : No, mientras más vías tenga el ciudadano en contra de las instituciones públicas, las vías de impugnación no dependen de las competencias que ejerza el Gobierno Autónomo Descentralizado para dictar la norma, las vías de impugnación dependen de la vulneración de esa norma frente al ordenamiento jurídico, básicamente tenemos dos vías de impugnación , si la vulneración es constitucional se tiene que acudir a la vía del control de constitucionalidad, si la afectación de legalidad, vas al control de legalidad a través del contencioso administrativo; y no dependen del ejercicio de las competencias que tenga el municipio sino más bien dependerá del control que deba hacer el órgano de control; con excepción a las normas que se refieran

a tributos porque con ellas hemos dicho que son normas jurídicas de rango legal a nivel local; y el Contencioso Administrativo hace control de legalidad, superpone la norma inferior frente a la norma legal, si tienes una norma legal; no se tiene nada por encima que no sea la Constitución, entonces ahí se acude al control constitucional.

Quinto entrevistado - Jurista y Politólogo Boliviano : Las ordenanzas son leyes y por ende se someten a la jerarquía normativa que vienen en paralelo: Leyes nacionales (orgánicas, decretos, leyes regionales, provinciales y municipales), pero nosotros en Bolivia tenemos las leyes marco, desarrollo (sectoriales), reglamentarias (atribuciones) y de concordancia, además cabe destacar que tenemos 4 tipos de competencias: privativas, exclusivas, compartidas y concurrentes, se opta por una ley de acuerdo al tipo de competencia.

En otras palabras, los 4 tipos de leyes que tenemos en Bolivia lo tienen en Ecuador, pero se encuentran organizadas de diferente manera, cambia la forma, pero no el fondo, en Bolivia se encuentra habilitada la vía de la acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional Plurinacional.

Sexto entrevistado - Doctrinario y catedrático de la Universidad Católica de Perú (PUCP) : En el sistema peruano hay dos acciones de inconstitucionalidad, una contra la ley en el Tribunal Constitucional, cuando es una norma con rango de ley y la otra frente a los reglamentos de la administración pública en general, normas generales sub derivadas en el poder judicial, si así fuera la situación exacta las ordenanzas deberían ir al poder judicial y no al Tribunal Constitucional, sin embargo el Constituyente en Perú en 1993 extrae la ordenanza municipal del control de la acción popular judicial y

la pone en el Tribunal constitucional, porque si bien no es una norma con rango de ley, es una norma derivada de la acción popular porque los integrantes de municipios y gobiernos regionales son elegidos por sufragio universal, entonces para garantizar la voluntad popular en las ordenanzas municipales y leyes regionales, el Constituyente las extrae del control judicial y establece que estas sean objeto únicamente del control constitucional.

Se debería tener una sola vía, por el principio de coherencia jurisprudencial para evitar que el tribunal constitucional tenga un criterio y el poder judicial otro respecto de una misma materia o situaciones similares, el costo de tener un sistema de control unificado, una jurisprudencia unificada valdría la pena que también las cuestiones de legalidad, únicamente en el caso específico de las ordenanzas municipales puedan ser materia del Tribunal de Justicia Constitucional para tener una sola línea jurisprudencial; y poder centralizar en general todo el control normativo de un país, tanto del gobierno central, congreso como de los órganos municipales o regionales.

Séptimo Entrevistado - Séptimo Entrevistado - Asesor de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME): De acuerdo al modelo de Estado considero que la vía adecuada es la de constitucionalidad, ya no estamos en el Estado de Legis, hay un modelo de derechos y de justicia, las ordenanzas por lo que manda la Constitución en el Art. 84 ese es su norte, ya que los jueces no son boca de la ley sino son cerebros y boca de la Constitución.

Octavo Entrevistado - Octavo Entrevistado - Procurador Síndico Jurídico del Gobierno Autónomo de Yantzaza: Yo creo que debería haber una sola vía, recuerdo

un caso que se había realizado una donación para la ejecución de un tribunal terrestre, esa construcción debía realizarse en un terreno de 8 hectáreas pero ese terreno formaba parte de un sistema de un sistema mecánico de irrigación conocido como humedales y de acuerdo a la Constitución no se puede afectar los humedales para eso hay el plan de estudio y uso de gestión del suelo, nosotros teníamos la amenaza del Ministerio del Ambiente de ser enjuiciados penalmente si es que permitíamos la construcción, revertimos la donación sin embargo nos demandaron a través de una acción de protección por revertir dicha donación pero no nos podían obligar a cometer un delito. Porque los humedales son una fuente indirecta de vida, sin embargo, el juez obligó a que el municipio que se otorgue el permiso, a nuestras jueces les falta conocer de derecho constitucional.

Noveno Entrevistado - Doctrinario y Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de Huaquillas: Depende de qué tipo violación genera a esta ordenanza ya sea a la Constitución o a la ley, ya sea de fondo y de forma. El control abstracto busca garantizar la unidad y la coherencia; y en el caso de la paridad de género en las vicealcaldes, la Corte puede emitir una sentencia y que esta guarde la correcta validez porque una norma para lo venidero.

La vía más idónea cuando se trata de vulneración de derechos es el control abstracto de constitucionalidad cuando se trata de derechos, vivimos un Estado de derechos.

Décimo Entrevistado - Décimo Entrevistado - Doctrinario y Juez: En mi opinión debería haber dos vías de impugnación, las ordenanzas que regulen el ejercicio de las competencias exclusivas determinadas en la Constitución que deberían ser objeto del

control de constitucionalidad mientras que las ordenanzas que regulen el ejercicio de competencias adicionales y residuales; aquellas si deberían ser objeto de legalidad por parte de la Sala de lo Contencioso administrativo de la Corte Nacional de Justicia, como ocurre con las ordenanzas de carácter tributario, por lo tanto debe encajarse en los parámetros que establece la ley en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuya virtud requieren de control de legalidad.

Espero que podamos superar los formalismos y nos podamos enfocar en lo sustancial del derecho, entonces en esa virtud yo creo que falta romper ciertos esquemas jurídicos para llegar a comprender de mejor manera esta nueva dimensión que la Asamblea Constituyente de Montecristi busco implementar pero que luego nos encontramos con los frenos propios de nuestra cultura jurídica y política, porque los Asambleístas todavía siguen creyendo que los Gobiernos Autónomos Descentralizados deban estar bajo su control en lo posible e incluso político.

Repregunta: ¿Y a qué tipo de control debemos someter el control de las ordenanzas que crean, modifican o suprimen tasas y contribuciones, teniendo en cuenta que el Art.132.3? les cede esa potestad legislativa a los Gobiernos Autónomos Descentralizados?

A mi juicio deben estar sometidos a la ley en ciertos aspectos, hay ciertos tributos que están regulados en la ley, por ejemplo: El impuesto predial tanto urbano como rural, el legislador local determina un cierto rango dentro del cual el legislador local puede fijar el tributo (el 0,25 y el 5x1000) que está fijado en cuanto a los tributos, en consecuencia, el Gobierno municipal no puede fijar el 10% como impuesto predial

urbano sino que tiene que fijarse en esos límites que se encuentran establecidos por la ley, pero ya en el desarrollo en sí de las distintas fases o elementos para determinar el tributo es propio de la ordenanza local, en consecuencia puede también referirse a la Constitución por ejemplo puede referirse a la capacidad de pago que es uno de los principios generales del derecho tributario, no le puedo confiscar a través de impuestos, tasas y contribuciones demasiado altas.

Los impuestos tienen reserva de ley, el impuesto es fijado en la ley lo que la ordenanza hace es regular y desarrollar el impuesto predial urbano, pero en las tasas y contribuciones de mejora responden a otros elementos que claro es la ley que determina en qué casos se van a fijar y se pueden fijar.

Comentario personal: En esta pregunta quedaron algunos aspectos por desarrollarse, pero de los criterios emitidos por parte de los entrevistados recogimos algunas reflexiones, se menciona que para la determinación de la vía de impugnación esta no depende de las competencias que ejerza el Gobierno Autónomo Descentralizado, las vías de impugnación dependen de la vulneración de esa norma frente a la Constitución o la ley.

Pero desde mi punto de vista las competencias sí intervienen mucho para elegir la vía de impugnación, aquí es donde opera el principio de competencia, como se encuentra establecido en el Art. 240 Constitución de la República del Ecuador, los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen facultades legislativas en el ámbito de su competencia, y garantizado en el inciso tercero del Art. 425 Constitución, ellos exclusivamente normarán en el ámbito de sus competencias por lo tanto las ordenanzas

que regulen competencias exclusivas, únicamente se fundamentaran en la Constitución y por lo tanto en caso de observar alguna infracción solo podrá atentar a la Constitución y por ende solo cabe una acción de inconstitucionalidad, en cambio las ordenanzas que regulen competencias adicionales y residuales deberán ser sometidas al control de legalidad.

Sexta Pregunta: ¿Qué alternativa de solución propondría usted frente al problema, planteado, para definir el establecimiento del control abstracto de constitucionalidad como el mecanismo idóneo para impugnar las ordenanzas municipales expedidas por los Gad's?

Respuestas:

Primer entrevistado - Abogado en libre ejercicio: Tiene que establecerse el control abstracto de constitucionalidad como mecanismo idóneo para regular el tema de las ordenanzas que estén fuera de orden jurídico, el asunto es el tema de celeridad, si los pronunciamientos de la Corte Constitucional fuera más rápido en realidad las ordenanzas que vulneren derechos las someteríamos al tema del Control Abstracto de Constitucionalidad, yo considero que sería la herramienta idónea, el tema de la legalidad deja sin objeto; en cambio los Jueces de la Corte Constitucional pueden enmendar la normativa o dejarla sin efecto, actuado como colegisladores, pero en la realidad de los hechos acuden al tema de la legalidad por el tema de la celeridad.

Segundo entrevistado - Abogada en el libre Ejercicio: Considero que lo correcto sería mantener nuestra gaceta de Corte Nacional actualizada para que a través de la

jurisprudencia nosotros podamos tener organizado las vías pertinentes para poder accionar cuando existan conflictos de normas que no sean constitucionales que están claramente definidas que deberán ser conocidas por Corte Constitucional.

Tercer entrevistado - Asesora de la Corte Constitucional del Ecuador: Considero que el hecho de que exista un control de legalidad de las ordenanzas, en ningún momento impide la existencia de un control de constitucionalidad. El artículo 436 numeral 2 de la Constitución claramente establece que la Corte Constitucional tiene como competencia conocer las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos autoridades del Estado, lo que incluyen las ordenanzas. Esta relativización que ha existido al principio de competencia tiene que ser subsanado por la Corte Constitucional para que a través de su jurisprudencia lo vaya dotando de contenido.

Cuarto entrevistado - Catedrático de la Universidad San Francisco de Quito (USFQ): En pocas ocasiones podríamos tener un tema en caso de solución de antinomias, en algún caso específico, pero será un control concreto, no en control abstracto; si es que estamos hablando de normas de carácter tributario de los Gobiernos Autónomos Descentralizados ahí si tenemos que acudir a la vía del control abstracto de constitucionalidad.

Quinto entrevistado - Quinto entrevistado - Jurista y Politólogo Boliviano: Las ordenanzas que regulen las competencias que ha dado la Constitución ameritan ser leyes, así de simple y por ende este tipo de leyes que regulen competencias exclusivas admiten únicamente la vía constitucional, además se debería fijar en el último inciso

del Art.264 de la Constitución de la República del Ecuador. Las ordenanzas son ordenanzas y no reglamentos, la ordenanza históricamente, desde la reforma toledana 1786 se divide al territorio español en intendencias, tenías el virreinato de la Plata en Buenos Aires, el virreinato de Lima del cual dependíamos nosotros: y luego debajo venían las Audiencias (de Charcas y la de Quito) estas eran entidades jurídico-administrativa y luego venían las capitanías que eran unidades militares y administrativas; y debajo la reforma toledana se crean las intendencias, estos se lo denominaba departamentos y es lo que hoy conocemos como municipios en Ecuador y las ordenanzas vienen de la colonia a partir de la reforma toledana, esta norma era ley

Sexto entrevistado - Doctrinario y catedrático de la Universidad Católica de Perú (PUCP): Que se plantee una reforma para tener una sola vía de impugnación para las ordenanzas municipales y regionales.

Séptimo Entrevistado - Asesor de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME): Bien sencillo regresar el Art.404 que se establecía en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Octavo Entrevistado - Procurador Síndico Jurídico del Gobierno Autónomo de Yantzaza: El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. preveía en el art. 404 el procedimiento para impugnar las ordenanzas, pero fue derogado, se debe regresar ese artículo al el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Noveno Entrevistado - Noveno Entrevistado - Doctrinario y Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de Huaquillas: Se debería fijar en función de las causas jurídicas, debería haber dos vías una de legalidad y otra de constitucionalidad, porque los municipios son gobiernos pequeños y es el que está más cercano al pueblo.

Décimo Entrevistado - Doctrinario y Juez: Lo que se debe hacer es reformar el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización tanto como el Código Orgánico de la Función Judicial, para que en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización se establezcan que las ordenanzas que regulan competencias exclusivas, solamente sean objeto de control de constitucionalidad, pero de ese modo, ya estuvo en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, pero no con esa precisión.

Comentario personal: finalmente tenemos una diversidad de criterios, por una parte, algunos establecen que este asunto no merece una reforma legal debido a que el Código Orgánico de la Función Judicial establece que las ordenanzas deben ser sometidas al control de legalidad, pero esto no impide que se active la vía constitucional; otros plantean que la solución radica en retornar el Art. 404 que fue derogado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización pero agregando más especificaciones, por ejemplo: las ordenanzas que regulen competencias exclusivas se sometan únicamente al control abstracto de constitucionalidad.

6.3. Estudios de Casos

En el presente estudio de casos se analizan e interpretan problemas jurídicos relacionados determinar cuál Para lo cual, se procede analizar tres casos:

Caso No. 1

1. Datos Referenciales:

Juicio No: 0491- 2015

Actor: ASETEL

Demandado: Gobierno Autónomo Descentralizado Balzar

Asunto: Acción Objetiva de Anulación.

Corte: Corte Nacional de Justicia

Sala: Especializada de lo Contencioso Tributario

Fecha de la Resolución: 14/12/2017

2. **Antecedentes:** El actor plantea ante los Jueces de la Corte Nacional de Justicia, una acción objetiva de anulación en contra de la ordenanza que regula: La utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo, subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Balzar, provincia del Guayas, observaban con especial atención los Art. 4 (condiciones para la implantación de postes, cables y estructuras), Art .12 (cobro de tasas) y finalmente el Art. 16 donde se establecen sanciones e infracciones; la ordenanzas municipal y específicamente los artículos antes referidos vulneran los derechos objetivos e intereses de los aliados de la empresa ASETEL.

La pretensión del actor era declarar la anulabilidad total de los actos administrativos generados por la emisión de la ordenanza y la nulidad total de dicha ordenanza.

3. **Resolución:** Aceptar Parcialmente, la acción de impugnación objetiva de anulación, con efectos generales, interpuesta por RAE, por los derechos que representaba en calidad de Director Ejecutivo de la Asociación de Empresas de Telecomunicaciones (ASETEL), en contra de la Ordenanza: “Que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo, subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Balzar, provincia del guayas”, expedida por el Consejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado.
4. **Comentarios de la autora:** La resolución del presente caso posee algunas incoherencias, producto de la no definición de una única vía de impugnación cuando la ordenanza que regule sus competencias exclusivas.

Los argumentos de la parte demandada son adecuados al establecer que las ordenanzas municipales, “tienen un rango superior a los acuerdos y resoluciones expedidos por los demás poderes públicos, conforme el artículo 425 de la Norma Suprema; además, que el Consejo Municipal tiene origen democrático”¹¹ (Acción Objetiva de Nulidad , 2017, pág. 11)

¹¹ Juicio 491-2015 de la Corte Nacional de Justicia.

Se argumenta por parte del demandante que la ordenanza vulneró directamente al Art. 261.10 de la Constitución de la República, competencias que le pertenecen exclusivamente al Gobierno Central y la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, pese a que la infracción de la ordenanza iba en contra de la Constitución y por ende la instancia adecuada es el control constitucional; los jueces de la Corte Nacional fundamentaron su competencia en el Art. 185.2 del Código Orgánico de la Función Judicial con la finalidad de “ejercer defensa e interés de la legalidad abstracta”¹² (Acción Objetiva de Nulidad , 2017, pág. 19), finalmente declararon la nulidad parcial, aunque en el voto salvado se generaron criterios con respecto que la causa no tuvo que ser admitida bajo ningún concepto porque la ultranza de la ordenanza era directamente con la Constitución, a decir del Dr. Ángel Torres los jueces aplicaron la omisión selectiva de normas, debido a que paralelamente se encontraba vigente el Art. 404 del Código Orgánico de Organización Territorial, el mismo que definía que las ordenanzas causan efecto y serán objeto de control abstracto de constitucionalidad, a mi opinión el criterio de admisión carece de argumentos, por lo tanto se debía proteger la supremacía constitucional e incluso si recurrimos a los métodos de interpretación, nos encontramos que la disposiciones del Código Orgánico de Organización, Territorial, Autonomía y Descentralización era totalmente aplicables por el principio de especialidad y competencia.

¹² Juicio 491-2015 de la Corte Nacional de Justicia. (Acción Objetiva de Nulidad , 2017)

Caso No. 2

1. Datos Referenciales:

Caso No: 0015-12-IN

Actor: ORMOS

Demandado: Gobierno Autónomo Descentralizado Rumiñahui
(Sangolquí)

Asunto: Acción Pública de Inconstitucionalidad.

Corte: Corte Constitucional del Ecuador

Juez Ponente: Patricio Pazmiño Freire.

Fecha de la Resolución: 26 de agosto de 2015

- 2. Antecedentes:** El actor plantea que se declare la inconstitucionalidad de la "Ordenanza del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana del Cantón Rumiñahui" (Sangolquí), publicada en el Registro Oficial N.º 507 del 5 de agosto de 2011.
- 3. Resolución:** Niega la demanda de inconstitucionalidad propuesta.
- 4. Comentarios de la autora:** En esta acción, se alega que la ordenanza atenta a los artículos constitucionales y legales de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

El Gobierno Autónomo Descentralizado, adujo que la Ordenanza expedida por el Municipio de Rumiñahui garantiza la participación de organizaciones sociales, indígenas y afrodescendientes, por lo cual se cumple lo preceptuado en los artículos 56 al 60 de la Carta Suprema de la República y se erige como

un cuerpo normativo democrático y participativo. (Acción de Inconstitucionalidad , 26, pág. 10).

Por su parte el delegado del Procurador General del Estado, expuso que accionante ha elaborado sus argumentos en “base al análisis de su cuestionamiento en la ordenanza impugnada, únicamente haciendo un cotejamiento con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, sin invocar un solo artículo contenido en la Constitución de la República, supuestamente transgredido por la Ordenanza municipal impugnada, es decir, la presente acción se fundamenta en un tema de mera legalidad, como afirma el legitimado activo en su libelo de demanda, pretendiendo que la Corte Constitucional "analice y compruebe las ilegalidades que se han cometido en la redacción y expedición de la Ordenanza", desatendiendo el deber que le corresponde al máximo órgano de administración de justicia constitucional.”¹³ (Acción de Inconstitucionalidad , 26, pág. 19) . En el presente caso, el ciudadano únicamente baso su análisis en torno a infracciones legales más no se especificó una trasgresión a la Constitución por esa razón el delegado de la Procuraduría General del Estado, indica que la justicia ordinaria es la instancia adecuada para resolver cuestiones de legalidad.

¹³ Caso No. 0015-12-IN (Acción de Inconstitucionalidad , 26, pág. 19)

Analizando de forma objetiva, estas situaciones se originan porque no hay una claridad con respecto al principio de competencia, al haber una distinción adecuada se evitaría que los ciudadanos activen acciones en vías inadecuadas, porque además de incurrir en gastos innecesarios para el actor o ciudadanos, se hace un inadecuado uso ya sea de la justicia ordinaria o constitucional, y finalmente no se obtiene una respuesta favorable y adecuada.

Caso No. 3

1. Datos Referenciales:

Caso No: 0062-16-IN

Actor: HRGA- Primer jefe del cuerpo de Bomberos

Demandado: Gobierno Autónomo Descentralizado Mejía

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad

Corte: Corte Constitucional del Ecuador

Juez Ponente: Alfredo Ruiz Guzmán.

Fecha de la Resolución: 27 de junio de 2008

- 2. Antecedentes:** El accionante propuso la acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 4, 12, 13, 15 y 16 de la ordenanza que regula: "Ordenanza que Regula la Gestión e Implementación de la Competencia de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Mejía a través del Cuerpo de Bomberos del cantón Mejía"

- 3. Resolución:** Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad planteada por razones de fondo del artículo 13 de la "Ordenanza que Regula la Gestión e Implementación de la Competencia de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios por parte del GAD Municipal del cantón Mejía a través del Cuerpo de Bomberos del cantón Mejía", discutida y aprobada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Mejía, en la sesión ordinaria de 07 de abril de 2016, y sesión extraordinaria de 10 de mayo de 2016, siendo sancionada por el alcalde del Gobierno en mención el 20 de junio de 2016.
- 4. Comentarios de la autora:** Con respecto a la presente sentencia, el argumento principal por parte del accionante fue: que la ordenanza expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, inobservaba la Constitución, La Ley de Defensa contra Incendios, La Ley Orgánica de Servicio Público y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, fundamentándose bajo el principio de jerarquía normativa que se encuentra dispuesto en el Art. 425 de la Constitución; la ordenanza al ser una norma inferior debe someterse al imperio de la ley jerárquicamente superior.

Lamentablemente la Corte Constitucional omite pronunciarse con respecto al principio de Competencia, tanto el Gobierno Autónomo Descentralizado como el delegado del Procurador General del estado enuncian el hecho que la Constitución señala en el Art. 264.13 “Gestionar los servicios de prevención, socorro y extinción de incendios” es competencia exclusiva de los Gobiernos

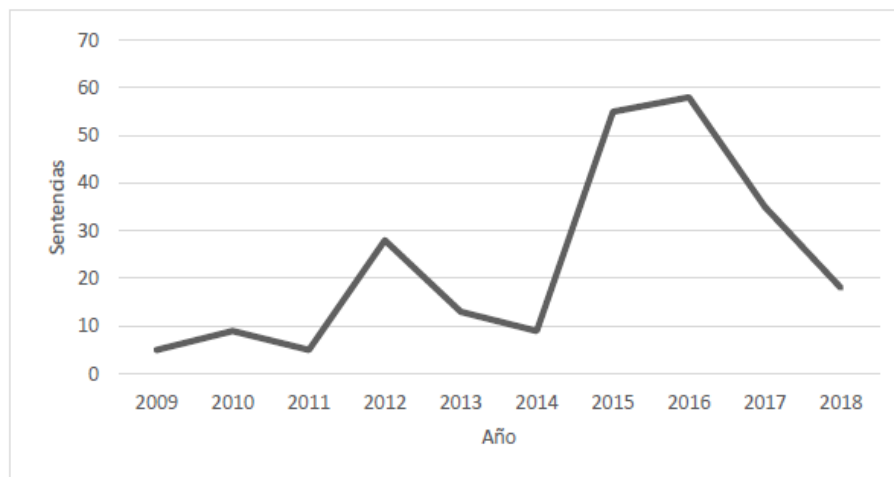
Autónomos Descentralizados, además que la disposición Art. 240 de la Constitución tiene facultades legislativas en el ámbito de su competencia, recalcan que los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen autonomía política, administrativa y financiera; recordemos que según la doctrina y el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, autonomía no es otra que esa capacidad para auto normarse; y desde mi punto de vista no es equiparable la autonomía de carácter político que mantienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados con la autonomía administrativa que posee el Cuerpo de Bomberos, por lo tanto si lo establece así la Constitución estos deben estar sometidos a la administración de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; otra cuestión que requiere de análisis por parte de la Corte Constitucional al ser competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados es el de gestionar los servicios de prevención, socorro y extinción de incendios, solo los Concejos Municipales deberían emitir normativa al respecto del tema, para garantizar el Art. 240 de la Constitución que define que los Gobiernos Autónomos Descentralizados tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias.

6.4. Análisis de Datos Estadísticos

El presente análisis de datos estadísticos se encuentra fundamentado en un estudio elaborado por docentes de la carrera de Derecho de la Universidad Técnica Particular de Loja, donde realizan un estudio doctrinario, jurisprudencial y cualitativo de las sentencias de los actos normativos de carácter general que han sido objeto de

impugnación ante la Corte Constitucional, mediante la acción de inconstitucionalidad en el periodo de 2009-2016.

Gráfico N° 1. Sentencias de inconstitucionalidad de actos normativos, (SIN).



Fuente: Corte Constitucional del Ecuador

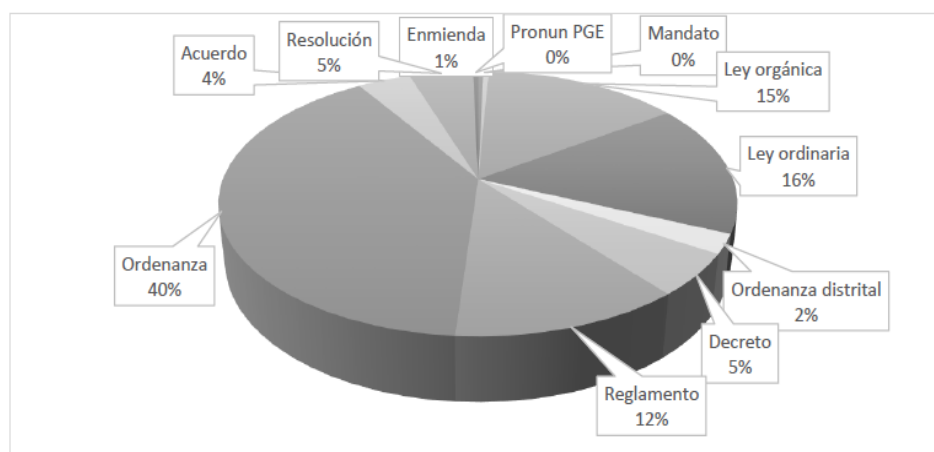
Elaborado por: Olger Quizhpe Castro, Jeny Ojeda Chamba y Jeni Iñahuazo Chamba

14

Comentario: Conforme se desprende de la gráfica, se evidencia que, en los años 2012, 2015 y 2016 la Corte Constitucional emitió el mayor número de sentencias respecto a la inconstitucionalidad de actos normativos, para el 2017 y 2018, el porcentaje de sentencias disminuye, producto de la coyuntura política que atravesaba la Corte Constitucional en ese momento por la destitución de los Jueces y Juezas que fueron designados en el gobierno del expresidente Rafael Correa Delgado.

¹⁴ (Quizhpe, Ojeda, & Iñahuazo, 2018, pág. 13)

Gráfico N° 2. Actos normativos impugnados.



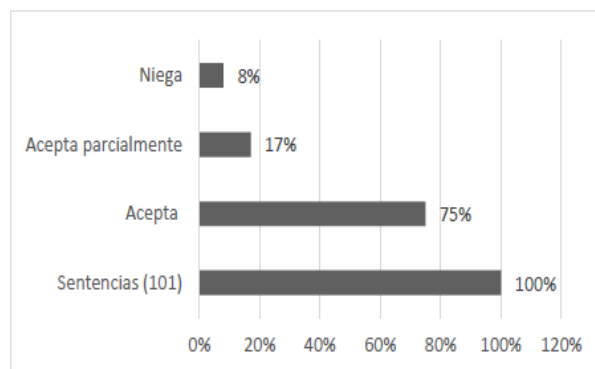
Fuente: Corte Constitucional del Ecuador

Elaborado por: Olger Quizhpe Castro, Jeny Ojeda Chamba y Jeni Iñahuazo Chamba ¹⁵

Comentario: Esta grafica nos revela los porcentajes de los actos normativos que han sido objeto de una acción de inconstitucionalidad durante el periodo 2009-2018, en la presente gráfica indica que tipo de actos normativos han sido objeto de impugnación, como por ejemplo: Leyes orgánicas y ordinarias, decretos, ordenanzas distritales y municipales, reglamentos y resoluciones; a simple vista podemos concluir que las ordenanzas municipales con un 40% se constituye en el acto normativo más impugnado ante la Justicia Constitucional.

¹⁵ (Quizhpe, Ojeda, & Iñahuazo, 2018, pág. 14)

Gráfico N° 3. Decisión de la Corte Constitucional en relación al control de ordenanzas municipales.



Fuente: Corte Constitucional del Ecuador

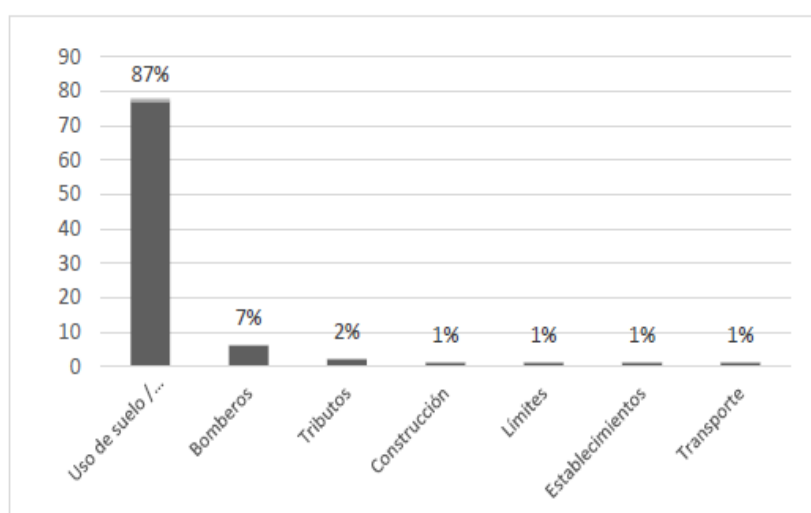
Elaboración: Olger Quizhpe Castro, Jeny Ojeda Chamba y Jeni Iñahuazo Chamba ¹⁶

Comentario: Se da a conocer de forma precisa los porcentajes de las sentencias que tienen por objeto de impugnación una ordenanza municipal, este análisis estadístico se encuentra orientado en función de la aceptación de inconstitucionalidad; conforme la gráfica, se constata que en un 75% son aceptadas las demandas por inconstitucionalidad, el 17% se aceptado parcialmente y finalmente un 8% no es aceptado la inconstitucionalidad de las ordenanzas.

Es menester indicar que los autores del presente estudio estadístico instan a los lectores a cuestionarse como se desarrollando las facultades legislativas y ponen en tela de duda su probidad como ente normativo local debido a que las disposiciones de las ordenanzas municipales vulneran normas y principios constitucionales.

¹⁶ (Quizhpe, Ojeda, & Iñahuazo, 2018, pág. 16)

Gráfico N° 4. Ordenanzas municipales declaradas inconstitucionales.



Fuente: Corte Constitucional del Ecuador

Elaboración: Olger Quizhpe Castro, Jeny Ojeda Chamba y Jeni Ñahuazo Chamba ¹⁷

Comentario: Además este último gráfico, nos informa en que tipo casos en las ordenanzas municipales son declaradas inconstitucionales, el 87% es sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón descrito en el Art. 264.2 de la Constitución de la República.; el 7% corresponde a ordenanzas que regulan la gestión de los servicios de prevención, socorro y extinción de incendios, definido en el Art. 264.13 de la Constitución de la República del Ecuador; el 2% alude a la creación, modificación, supresión mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras, en un 1% concierne a límites cantonales, el 1% de ordenanzas que regulan establecimientos estipulado el Art. 264.4 de la Constitución de la República y finalmente otro 1% de ordenanzas que planifican, regulan y controlan el transporte público dentro de su

¹⁷ (Quizhpe, Ojeda, & Ñahuazo, 2018, pág. 17)

territorio cantonal, competencia que se encuentra regulada en el Art. 264.6 de la Constitución de la República del Ecuador, se observa que todas las sentencias que declaran la inconstitucionalidad total o parcial refiere solamente a ordenanzas que regulan competencias exclusivas o también denominadas constitucionales.

7. DISCUSIÓN.

7.1. Verificación de Objetivos.

En el presente subtema se procede analizar y sintetizar los objetivos planteados en el proyecto de tesis legalmente aprobado, existiendo un objetivo general y cuatro objetivos específicos que a continuación son verificados:

7.1.1. Objetivo General

El objetivo general que consta en el proyecto de tesis es el siguiente:

“Desarrollar un estudio conceptual, doctrinario y jurídico de los mecanismos de impugnación de los actos normativos expedidos por los concejos municipales, en materias de competencia de los gobiernos Autónomos descentralizados municipales”.

El presente objetivo general se verifica con el desarrollo de la Revisión de Literatura, ubicada en el punto cuatro de la presente investigación denominado marco conceptual, en donde se realiza un estudio de tipo conceptual abarcando categorías como: Estado unitario, descentralización, régimen de autonomía, gobiernos autónomos descentralizados municipales, competencias, facultad normativa local, actos normativos, ordenanzas, principio de competencia, principio de jerarquía normativa, derecho a la seguridad jurídica, impugnación; además se incluye un análisis de la doctrina y teorías jurídicas contemporáneas, este se ubica dentro del marco doctrinario en donde se aborda: La descentralización en Estados unitarios, situación actual de la actual descentralización del Ecuador, facultades legislativas locales; paralelamente a esto se elaboró un estudio de las normas legales dentro del régimen jurídico

ecuatoriano analizando e interpretando la Constitución de la República del Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Código Orgánico de la Función Judicial y Código Orgánico Administrativo; finalmente se efectuó un estudio comparado estableciendo semejanzas y diferencias del procedimiento de impugnación de ordenanzas emitidas por los entes territoriales municipales con las legislaciones constitucionales y legales de países como: Constitución Política del Perú, Ley 143 de 2011 de Colombia, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, finalmente Constitución Española y Ley 29/1998 Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

7.1.2. Objetivos Específicos.

El primer objetivo específico se verifica de la siguiente manera: **“Determinar que las ordenanzas municipales constituyen la máxima expresión de la voluntad del pueblo en quien radica la soberanía, por lo que su expedición debe afianzarse jurídicamente desde la esfera constitucional, como garantía para la defensa de los derechos”**

Se procede a verificar este objetivo con la aplicación de la segunda y tercera pregunta de la técnica de la entrevista, que se formuló de la siguiente pregunta: ¿Considera usted que las ordenanzas que regulan las competencias exclusivas como producto de las facultades legislativas otorgada a los Gobiernos Autónomos Descentralizados son simples actos, considerando el hecho que se encuentran respaldadas por la legitimidad

ciudadana?, se pudo obtener información muy relevante, se indica que estos actos normativos son legítimos por el hecho de haber sido dictados por autoridades elegidas por votación popular pero para que consuma una verdadera legitimidad, el pueblo debe hacer uso de los mecanismos de participación ciudadana, por ejemplo la silla vacía cumpliendo este requisito podemos decir con certeza que estamos frente a un acto normativo legítimo; además se nos compartió el motivo por el cual el Constituyente de Perú en el año de 1993 sacó a las ordenanzas del control judicial y las transfirió al control de constitucionalidad con la finalidad de proteger la voluntad del pueblo contenida en las ordenanzas; además la tercera pregunta de la técnica de entrevista nos ayuda a validar este primer objetivo: ¿Cree usted que una ordenanza que regula competencias exclusivas, concurrentes y complementarias garantizan derechos en dichos cuerpos normativos, en virtud del principio de competencia? En esta se pregunta confirmamos el hecho que las ordenanzas deben estar fundamentadas y afianzadas en la norma de las normas “La Constitución”; y de manera estricta cuando estamos frente a competencias exclusivas porque la única norma superior a este tipo de ordenanzas debe ser solamente la Constitución, debido al principio de competencia; los Gobiernos Autónomos de forma exclusiva deben ejercer la función de normar y ejecutar en esa materia y así se encontrará garantizando implícitamente derechos en el ejercicio de sus competencias como: salud, educación, vivienda, etc.; también se verifica su cumplimiento en el marco doctrinario sobre el Acto Normativo. Para finalizar lo constatamos en el segundo estudio de casos signado con el Nro. 0015-12-IN específicamente en los argumentos de la parte demandada al señalar que la

ordenanza es un acto normativo de origen democrático, por lo antes expuesto queda comprobado el primer objetivo específico en la presente investigación.

El segundo objetivo se lo examina de la siguiente manera: **“Establecer la preponderancia de las ordenanzas cantonales expedidas por los concejos municipales, como instrumentos jurídicos con rango de ley”**. Comprobamos este objetivo con la aplicación de la primera pregunta de la técnica de encuesta y entrevista que se definieron de la siguiente manera respectivamente: primera pregunta de encuesta: ¿Cree usted que los Gad’s poseen facultades legislativas en virtud de la autonomía cómo potestad para darse sus propias?, primera pregunta de entrevista: ¿Podría usted indicar el alcance que tienen las facultades legislativas otorgadas a los diferentes niveles de gobierno, tomando en cuenta que el Art. 238 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que los niveles de gobierno gozan de autonomía política, administrativa y financiera o se trata de un exceso por parte del Constituyente? Para poder comprender y comprobar el segundo objetivo planteado formulamos las preguntas antes descritas con la finalidad de verificar si la ordenanza adquiere el estatus de acto normativo con rango de ley.

Para el cumplimiento de este objetivo en el marco jurídico se detalló todas las normas pertinentes para demostrar que los Gobiernos Autónomos Descentralizados si tienen facultades legislativas en el ámbito de sus competencias, fundamentado en la autonomía política y en lo que dispone el Art. 240 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo tanto, las ordenanzas que regulen su ámbito competencial dispuesto desde la Constitución adquieren una distinción especial; pero para confirmar tal

distinción de “rango de ley” formulamos la segunda pregunta de la técnica de la encuesta: ¿Considera usted, que las ordenanzas tienen rango de ley dentro de sus competencias, teniendo en cuenta que los que emiten estas normas son funcionarios que cuentan con el respaldo de la voluntad popular?, no se puede dejar de manifestar que todas las preguntas generaron análisis y mucha discusión dentro de la población encuestada en torno a las facultades legislativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y particularmente esa duda al respecto sobre si la ordenanza tiene rango de ley, empero en un 83,33% afirmaron que los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen facultades legislativas y en 60% afirmaba que las ordenanzas tienen rango de ley, mientras que el 40% negaba tal distinción y aseveraron que se tratan de actos normativos de carácter administrativo, obteniendo un criterio casi fraccionado. Nos podemos cuestionar lo mucho que nos falta por aprender sobre la nueva organización territorial en un Estado constitucional de derechos y justicia y cuál es el alcance de estas facultades legislativas y de las normas emitidas con rango de ley, en valores estadísticos se pudo confirmar que las ordenanzas cuentan con rango de ley bajo el criterio que rige, gobierna y direcciona el desarrollo de las relaciones y actividades de los ciudadanos con el gobierno municipal. La ordenanza en esa circunscripción es ley.

Sin embargo, en la doctrina pudimos constatar el fundamento del presente objetivo reconociendo a la ordenanza como una ley en sentido material porque no es sancionado por el legislativo y que es producto de una delegación legislativa de orden constitucional; adicional a este análisis doctrinario hemos examinado y validado el

segundo objetivo reconociendo el propósito del Constituyente al establecer facultades legislativas, que tenían como único fin de fortalecer la descentralización al concederles mayor peso normativo a las decisiones del Gobierno Autónomo Descentralizado, en este caso las ordenanzas que regulan competencias exclusivas ya que tienen su origen desde la norma constitucional.

El tercer objetivo se lo comprueba de la siguiente forma: **“Demostrar que el control abstracto de constitucionalidad es el mecanismo idóneo para la impugnación de las ordenanzas expedidas por los concejos municipales en las materias de competencia de los gobiernos autónomos descentralizados municipales”**. Se verifica con la aplicación de la pregunta cuatro de la técnica de la entrevista: ¿Podría indicar cuál es la vía idónea para impugnar una ordenanza municipal; el control de constitucionalidad o el control de legalidad? En la verificación del cumplimiento del tercer objetivo, a la luz de la doctrina y lo manifestado por algunos entrevistados en la contestación de la pregunta antes establecida, podemos discutir que el control abstracto es el mecanismo idóneo para la impugnación de las ordenanzas municipales, por equiparar un análisis completo de la norma desde su creación hasta su expedición y los efectos que contiene la ordenanza, a diferencia del control de legalidad que tiene como función de dejar sin objeto a una ordenanza que posee ilegalidades. El control abstracto de constitucionalidad deja sin efecto la disposición que sea inconstitucional y en base al principio de presunción de constitucionalidad los jueces constitucionales actúan como legisladores negativos “al colegir la letra, oración o párrafo que resulte contrario a la Constitución de la República”, bajo esas consideraciones este mecanismo

de impugnación es idóneo para cierto tipo de ordenanzas; pero no resulta aplicable para todas las ordenanzas; por el cual dicha aseveración la verificamos a través de la pregunta cuatro de la técnica de encuesta: ¿Cuál es el control adecuado que se les debe otorgar a las ordenanzas en caso de que estas sean impugnadas? En base a los criterios de los encuestados el mecanismo idóneo será conforme a las circunstancias y argumentos en los que se fundamente la infracción por parte de la ordenanza, esta puede ser por alguna vulneración a los derechos contenidos en la Constitución o alguna disposición a la ley; tal postura se refleja en los resultados de las encuestas, en un 6% sostiene que el control adecuado únicamente es el control de legalidad, 10 personas que representan el 83,33% afirman que el control abstracto de constitucionalidad es el idóneo; y finalmente 14 personas que equivale al 46,67% establecieron que ambos mecanismos de impugnación eran los adecuados.

En la doctrina tampoco se encuentra cierta claridad con respecto al mecanismo adecuado para impugnar las ordenanzas municipales, se cuenta con criterios totalmente radicales, algunos argumentan que el único medio de impugnación es a través de la acción objetiva de anulación por exceso de poder ante el Tribunal Contencioso Administrativo y otros afirman que el control adecuado es la acción de inconstitucionalidad, pero el estudio de casos corroboran que el mecanismo idóneo dependerá de la infracción y del tipo de competencias que desarrolle la ordenanza, el análisis de datos también afirma lo dicho al analizar las sentencias de inconstitucionalidad emitidas por la Corte Constitucional refieren de ordenanzas que regulan competencias exclusivas.

Con respecto a la pregunta cinco de la técnica de entrevista y la pregunta tres de la técnica de encuesta que alude si es necesario definir una sola vía de impugnación para las ordenanzas como anteriormente se encontraba establecido en el artículo derogado 404 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, esta pregunta fue contestada de dos formas, los encuestados establecieron en un 86,67% están de acuerdo con que se defina una sola vía de impugnación; en cambio los entrevistados no estuvieron de acuerdo porque mientras más vías de impugnación se establezcan se está garantizando de mejor forma los derechos vulnerados a la ciudadanía y finalmente; se dejó en claro que cada mecanismo de impugnación tiene una naturaleza diferente, por lo tanto deberían estar ambas vías de impugnación: El control de constitucionalidad y control de legalidad.

El cuarto objetivo se procede a verificar: **“Presentar una propuesta de reforma legal para definir el establecimiento del control abstracto de constitucionalidad como el mecanismo idóneo para impugnar de los actos normativos expedidas por los concejos municipales”**. ¿Se comprueba el presente objetivo con la pregunta seis de la técnica de entrevista: ¿Qué alternativa de solución propondría usted frente al problema, planteado, para definir el establecimiento del control abstracto de constitucionalidad como el mecanismo idóneo para impugnar las ordenanzas municipales expedidas por los Gad’s? Se adquirieron criterios muy variados, algunos no están de acuerdo con reforma, otros apoyan que se regrese el derogado artículo 404 al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y finalmente algunos entrevistados argumentan que se deben mantener ambas vías, pero se debe diferenciar

para que la ciudadanía tenga claro en que circunstancia debe activar la vía adecuada en función de las competencias y de la naturaleza de la infracción por parte de la ordenanza.

Finalmente tenemos la sexta pregunta de la técnica de encuesta: ¿Está usted de acuerdo con que se elabore un proyecto de reforma legal para definir el establecimiento del control abstracto de constitucionalidad como el mecanismo idóneo para impugnar de los actos normativos expedidas por los concejos municipales? En un 73,33% se pronuncia que, si está de acuerdo y el 26,67% no, unificando con los criterios antes establecidos por los entrevistados se debe incluir una reforma que garantice ambos medios de impugnación, pero precisando la distinción del tipo de competencia que regule la ordenanza municipal, para evitar recibir respuestas contradictorias tal como se vio manifestado en el estudio del caso: Juicio Nro. 0491- 2015-CNJ.

7.2. Contratación de Hipótesis

En el proyecto de investigación nos propusimos la presente Hipótesis: **“El control abstracto de constitucionalidad constituye el mecanismo idóneo para la impugnación de las ordenanzas expedidas por los Concejos Municipales”**.

A efectos de comprobar el presente supuesto para resolver el problema jurídico que un inicio lo detectamos, vamos a proceder a verificar la hipótesis trazada en la presente investigación: En base a los aportes doctrinarios estudiados que versan sobre el análisis del control abstracto de constitucionalidad y el control de legalidad, nos pronunciamos que ambos controles son los idóneos porque tienen una naturaleza muy diferente, por

lo tanto se logra comprobar de la siguiente manera: debido a que no resulta coherente someter a todas las ordenanzas municipales al control abstracto de constitucionalidad, pero tampoco es constitucional que las ordenanzas que se encuentran revestidas por el principio de competencia sea avasallado su ámbito competencial exclusivo por leyes de mayor jerarquía; únicamente cuando las ordenanzas regulen el ejercicio de sus competencias exclusivas establecido en el Art. 264 de la Constitución de la República adquieren rango de ley, porque así lo prevé el Art. 240 de la Constitución, al dotar de facultades legislativas en el ámbito de sus competencias; por lo tanto su único fundamento debe ser la Constitución de la República y no una ley, aún si esta norma es de mayor jerarquía, porque la vulneración no es contra la ordenanza sino directamente contra la Constitución de la República del Ecuador.

Además, se comprueba la hipótesis con la pregunta cinco de la técnica de encuesta: ¿Usted considera que es indispensable definir al control abstracto de constitucionalidad como medio idóneo para impugnar una ordenanza que regula sus competencias exclusivas?, obteniendo como resultado: 22 personas que figura el 73,33% consideran que el control abstracto de constitucionalidad es el mecanismo adecuado para impugnar ordenanzas municipales que regulen competencias exclusivas.

Como lo manifestamos el control abstracto de constitucionalidad es el idóneo para impugnar ordenanzas municipales que regulan competencias exclusivas por estar revestidas por el principio de competencia y además porque gozan de delegación constitucional normativa para normarse en este tipo de competencias, tal supuesto fue

reafirmado con el análisis de datos estadísticos al observar que todas las sentencias de inconstitucionalidad eran sobre ordenanzas que regulaban competencias exclusivas.

7.3. Fundamentación jurídica de la Propuesta de Reforma Legal

En los Estado unitarios en estricto sentido ya no se gobiernan de forma centralizada radicalmente, sino que conforme el pasar del tiempo han surgido otras variantes alternativas como la descentralización, sin perder su esencia, que es el sometimiento a un solo régimen constitucional. Este centro de impulsión política se encuentra distribuido en algunas funciones: ejecutiva, legislativa y judicial, en la Constitución de 2008 han surgido algunas novedades.

La Constitución de la República en su Art. 1 refiere a que el Ecuador es un Estado constitucional, de derechos y justicia, unitario y que se gobierna de forma descentralizada esta, es una primera novedad, debido a que la Constitución del Ecuador en 1998 establecía: que es un Estado de derecho, unitario y se administra de forma descentralizada, esta configuración del Estado pasa de administrarse a gobernarse de forma descentralizada, este cambio ha dado lugar a modificaciones y reformas en el modelo de organización político administrativo del territorio ecuatoriano; y uno de los argumentos centrales para fundamentar esta propuesta de reforma jurídica es lo amparado en el Art. 238 de la Constitución del Ecuador otorgándoles autonomía política, administrativa y financiera. La autonomía política es uno de los niveles más profundos de la descentralización que un Estado unitario pueda mantener, sin que esto implique que pretendamos ser un Estado federal o complejo.

Además, la presente propuesta se fundamenta en el último inciso del Art. 264 que delimita que se expedirán ordenanzas tanto en el ámbito de sus competencias, como todo acto normativo propio de un Estado constitucional de derechos posee una garantía normativa teniendo la obligación de adecuar formal y materialmente sus actos a la Constitución, hasta aquí en base a estas consideraciones jurídicas normativas tenemos que las ordenanzas son producto de sus facultades legislativas para ejercer competencias exclusivas, y a esta premisa le agregamos una disposición súper importante, siempre es invocada pero se aplica muy pocas veces; este es el tercer inciso del Art. 425 de la Constitución de la República del Ecuador definiendo que tienen como límite lo establecido en normas superiores como son la Constitución y la ley con el matiz de que al momento de aplicar la jerarquía normativa se considerará en lo que corresponda el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados; este principio les otorga a las ordenanzas municipales una distinción especial frente a los otros actos que puedan ser emitidos por el mismo órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado o cualquier autoridad o institución del Estado; tal es la diferencia que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que en el Art. 322 reconoce a las ordenanzas como decisiones legislativas en cambio el Art. 323 de la misma norma refiere sobre otros actos normativos, aquí se incluyen los acuerdos y resoluciones.

Es de conocimiento que tenemos dos vías para la impugnación de una ordenanza municipal, la primera es el control de legalidad que dispone el Art. 185.2 del Código

Orgánico de la Función Judicial y que es competencia de los jueces del Contencioso Administrativo Tributario de la Corte Nacional de Justicia y la segunda vía se trata de la acción de inconstitucionalidad ante los jueces de la Corte Constitucional, ordenando en el Art. 436.2 de la Constitución de la República del Ecuador y el Art. 74.1.d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucionales, en este punto es necesario cuestionarse cuál es el propósito de la reforma al estar establecido ambos mecanismos para impugnación; esta interrogante es satisfecha porque existe la necesidad de que se precise y se agregue un supuesto diferenciador para que el ciudadano pueda tener un claro conocimiento y optar por la vía correcta; antes de pasar a analizar esta parte medular de la propuesta de reforma es necesario conocer qué tipo de ordenanzas hay y cuáles son sus diferencias.

Dentro de las ordenanzas como ya se lo estableció anteriormente se diferencian en dos grandes grupos, las primeras que regula competencias exclusivas y el segundo tipo son las que desarrollan competencias residuales y adicionales, esta clasificación resulta clave a la hora de establecer los argumentos para impugnar una ordenanza; nos atrevemos a inferir que se trata de otro requisito que se tomar en cuenta además de la identificación del tipo de infracción en la que incurre la ordenanza municipal.

Tenemos claro el objetivo principal del control abstracto de constitucionalidad es guardar la unidad y la validez del ordenamiento jurídico y garantizar que la norma goce del principio de presunción de constitucionalidad, esta es analizada de forma integral tanto de forma que comprende el proceso de creación como de fondo que analiza los efectos que irradia dentro del sistema jurídico; es preciso aclarar que este

mecanismo es el idóneo pero únicamente cuando la ordenanza incurre en una infracción a la Constitución. Durante el estudio de la doctrina en la presente investigación se determina que la Justicia Constitucional no opera cuando las infracciones son a la ley, en otras palabras no es competencia de la Corte Constitucional resolver cuestiones de legalidad, por lo tanto ambos mecanismos de impugnación tanto el de constitucionalidad como el legalidad son idóneos para impugnar una ordenanza municipal, pero para impugnar en la vía tanto constitucional como legal se debe verificar qué tipo la infracción presenta la ordenanza municipal, y aquí complementamos con un elemento más para determinar bajo qué argumentos debo activar la vía de impugnación adecuada, en base a lo antes expuesto se fundamenta la reforma legal; sí se debe tener en cuenta el tipo de competencia que regule las ordenanzas (exclusivas o constitucionales, residuales y adicionales) es fundamental tomar en consideración que en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización se encontraba definido en el Art. 404 ¹⁸, un único mecanismo de impugnación y establecía que las ordenanzas solo serán objeto de control constitucionalidad ante la Corte Constitucional, en las entrevistas se pudo extraer que se debería regresar nuevamente este artículo al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralizado; mientras que otros sostienen que fue un acierto derogarlo porque algunas ordenanzas incurrían en vulneración a la ley y no precisamente a la Constitución, situación que la sustentamos en el análisis de datos estadísticos donde se visibiliza un gran número de sentencias dictadas por la

¹⁸ Cód. s/n. RO-2S 31: 7-julio-2017 (Artículo derogado)

inconstitucionalidad de ordenanzas municipales que versan específicamente sobre competencias exclusivas; también se pudo identificar un porcentaje considerable de acciones de inconstitucionalidad que no eran admitidas, esto representa exactamente el 8 % por cuestiones haber incurrido en cuestiones de legalidad; en el estudio de casos se puede evidenciar lo antes mencionado finalmente el ciudadano no recibía una respuesta adecuada y este error al accionar en una vía errónea implica incurrir en gastos innecesarios por parte de los accionantes; todos estos antecedentes sumado a lo aportado doctrinariamente por el Maestro Ángel Torres, se debe tener en cuenta la acción del principio de competencia en la interpretación, aplicación e impugnación de una ordenanza municipal; este principio debe ser aplicado porque además es una disposición constitucional garantizada en el inciso tercero del Art. 425; cuando la Constitución se refiere a competencias exclusivas como lo sustentamos en el marco doctrinario, nos referimos a que únicamente los Gobiernos Autónomos Descentralizados pueden ejercer ese ámbito de competencias y nadie más que ellos pueden emitir normativa dentro de ese materia debido a que están facultados por disposición y delegación constitucional; pero en la práctica no lo encontramos materializado de esta manera, pese a que el uso y la gestión del suelo es competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales tenemos una ley emitida por la Asamblea Nacional del Ecuador que se denomina Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial sobre el Uso y la Gestión del Suelo, esta situación no debe ser admitida bajo ningún concepto, a decir de Rafael Oyarte no importa si esta ley posee mayor jerarquía debe respetar su ámbito de competencia, no por respeto a la ordenanza sino a la Constitución y por ende en este caso de las competencias

exclusivas la única norma superior a la ordenanza que regule competencias exclusivas es y será la Constitución y no otra ley invasora. Por lo tanto queda demostrado dicho objetivo con la aclaración de que el control abstracto de constitucionalidad es el medio idóneo para impugnar una ordenanza municipal pero cuando la ordenanza regule competencias exclusivas que el propio Constituyente a través de la Constitución lo ha determinado de esa forma; experiencias comparadas como es el caso de Colombia que un decreto municipal lo que conocemos como ordenanza, puede ser impugnada ante el Concejo de Estado que es el tribunal supremo de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, pero lo novedoso del modelo colombiano que la Jurisdicción Contenciosa realizan control de legalidad y constitucionalidad, todo eso contenido en jueces de carácter ordinario, en el caso ecuatoriano hay un precedente donde se establece que los jueces ordinarios están llamados a verificar si las normas se ajustan a la Constitución, pero se requiere que la Corte Constitucional se pronuncie con otros precedentes al respecto.

8. CONCLUSIONES.

Una vez desarrollada la revisión de la literatura y la investigación se procede a presentar las siguientes conclusiones:

- El control abstracto de constitucionalidad es uno de los mecanismos idóneos para impugnar ordenanzas municipales cuando regulen el ejercicio de competencias exclusivas o constitucionales; pero no es el único, debido a que las ordenanzas que normen el ejercicio de su competencias concurrentes o adicionales deberán someterse al control de legalidad porque su infracción es en contra de la ley; y no de la Constitución.
- Las ordenanzas municipales tienen mayor peso normativo frente a las resoluciones y acuerdos emitidos por el Concejo Municipal, porque además de estar respaldadas por la legitimidad ciudadana; el procedimiento parlamentario para su creación es similar al de una ley.
- Las ordenanzas son leyes en sentido material; y adquieren rango de ley al regular únicamente competencias exclusivas o constitucionales.
- Para una adecuada impugnación de las ordenanzas municipales se debe tener claro en qué circunstancias se debe acudir a la vía de constitucionalidad o legalidad, en consecuencia, el ordenamiento jurídico debe garantizar ambas vías de impugnación.
- En base al análisis del Acta No. 79 de la mesa No. 079 del Constituyente de Montecristi se concluye que el otorgar facultades legislativas en el ámbito de sus competencias exclusivas a los Gobiernos Descentralizados fue con el

propósito de fortalecer la autonomía de los diferentes niveles de gobiernos y como consecuencia de ello consolidar el proceso de descentralización en nuestro país.

- Los juristas entrevistados sostienen que no hay un adecuado entendimiento de la autonomía política otorgada a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el alcance de las facultades legislativas cuando regulan sus competencias exclusivas o constitucionales.
- La población entrevistada manifiesta que para determinar cuál es la vía idónea de impugnación se debe considerar el principio de competencia; y este debe ser dotado de contenido por la Corte Constitucional.
- A partir del estudio de casos se determinó que al no establecerse los presupuestos para impugnar una ordenanza municipal en función de las competencias que este regulando, los accionantes en ambos casos acudieron a la vía de impugnación incorrecta.
- De los datos estadísticos se deduce que en las únicas causas que la Corte Constitucional emitió sentencias fue cuando las ordenanzas municipales impugnadas referían sobre la regulación del ejercicio de competencias exclusivas o constitucionales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- La mayoría de encuestados consideran pertinente una reforma legal en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y al Código Orgánico de la Función Judicial, precisando en que circunstancia la ordenanza municipal debe ser impugnada ante la vía constitucional o de legalidad.

9. RECOMENDACIONES.

Las recomendaciones que se estiman procedentes exponer en la presente tesis tenemos las siguientes:

- Que el Estado Ecuatoriano garantice adecuadamente el proceso de autonomías y de descentralización.
- Que la Corte Constitucional que a través de sus precedentes jurisprudenciales dote de contenido y núcleo esencial al Principio de Competencia.
- Que la Asamblea Nacional se abstenga de desarrollar leyes con respecto a las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- A la Asociación de Municipalidades del Ecuador que trabaje en el fortalecimiento de la autonomía y descentralización de los Gobiernos Autónomo Descentralizados Municipales y que intensifique su asesoría a los Gobiernos Autónomos Descentralizados con respecto a técnicas de producción legislativa.
- A los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales que adecuen y fundamente sus ordenanzas formal y materialmente a la Constitución de la República del Ecuador, Tratados Internacionales y leyes.
- A la ciudadanía en general a involucrarse y hacer uso de los mecanismos de participación ciudadana en los debates y expedición de las ordenanzas municipales.
- Que la comunidad académica jurídica ecuatoriana debata y reflexione sobre el tema de la descentralización en el Ecuador y el alcance de las facultades

legislativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en virtud del principio de Competencia.

- Que la Universidad Nacional de Loja promueva y genere espacios académicos sobre los temas desarrollados en esta tesis de grado.
- Que la Asamblea Nacional considere la función del rol investigativo de las Universidades y acoja las propuestas de reformas legales que se generan mediante la presente tesis de grado.

9.1. Proyecto de Reforma Jurídica a la Ley Orgánica de la Función Judicial.



CONSIDERANDO

Que: el Art.1 de la Constitución de la República del Ecuador establece: El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

Que: el Art. 84 de la Constitución de la República del Ecuador garantiza: La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

Que: el Art. 238 de la Constitución de la República del Ecuador prevé: 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. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

Que: el Art. 240 de la Constitución de la República del Ecuador dispone: Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Que: el inciso tercero del Art.425 de la Constitución de la República del Ecuador 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.

Que: el Art. 6 del Código Orgánico de Organización, Autonomía y Descentralización erige: 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.

Que: Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en uso de sus facultades legislativas únicamente cuando regula sus competencias exclusivas, competencias que se encuentran establecidas en el Art. 264 de la Constitución de la República; los mismos que se constituyen en actos normativos con rango de ley en virtud del principio

de Competencia; actos que deben ser controlados solo mediante acción de inconstitucionalidad a través del control abstracto de Constitucionalidad.

En uso de las atribuciones que le confiere el numeral 6, del Art. 120 de la Constitución de la República del Ecuador, la Asamblea Nacional resuelve expedir la siguiente:

LEY REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL.

Art.1. En el inciso segundo, numeral 2 del Art. 185. Elimínese la palabra “ordenanza”.

Art.2. En el numeral 3 del Art. 217, incorpórese:

Conocer y resolver las impugnaciones que se propusieren en contra de los reglamentos, resoluciones, *ordenanzas que regulen el ejercicio de las competencias adicionales y residuales* y más actos normativos de rango inferior a la ley, en materia no tributaria, provenientes de las instituciones del Estado que integran el sector público.

Artículo único: Quedan derogadas las normas que se opongan a esta reforma.

Disposición Final: La presente Ley Reformatoria entrara en vigencia una vez publicada en el Registro Oficial.

Dado en la Sala de sesiones en la Asamblea Nacional, en la ciudad de San Francisco de Quito, a los dos días del mes de marzo del año 2021.

f.....

f.....

Presidente de la Asamblea Nacional.

Secretario/a de la Asamblea Nacional.

9.2. Proyecto de Reforma Jurídica al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.



CONSIDERANDO

Que: el Art.1 de la Constitución de la República del Ecuador establece: El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

Que: el Art. 84 de la Constitución de la República del Ecuador garantiza: La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

Que: el Art. 238 de la Constitución de la República del Ecuador prevé: 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. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

Que: el Art. 240 de la Constitución de la República del Ecuador dispone: Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Que: el inciso tercero del Art.425 de la Constitución de la República del Ecuador 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.

Que: el Art. 6 del Código Orgánico de Organización, Autonomía y Descentralización erige:
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.

Que: Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en uso de sus facultades legislativas únicamente cuando regula sus competencias exclusivas, competencias que se encuentran establecidas en el Art. 264 de la Constitución de la República; los mismos que se constituyen en actos normativos con rango de ley en virtud del principio

de Competencia; actos que deben ser controlados solo mediante acción de inconstitucionalidad a través del control abstracto de Constitucionalidad.

En uso de las atribuciones que le confiere el numeral 6, del Art. 120 de la Constitución de la República del Ecuador, la Asamblea Nacional resuelve expedir la siguiente:

LEY REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN.

Art. 1, En el título VIII, capítulo VII, sección V, incorpórese un artículo innumerado que dirá:

Las ordenanzas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que regulen el ejercicio de las competencias exclusivas o constitucionales, no admiten otra vía de impugnación que la jurisdiccional ante la Corte Constitucional, sin perjuicio de la iniciativa popular normativa establecida en la norma constitucional y la ley.

Les corresponderá a los Jueces y Juezas del Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ejercer el control de legalidad de las ordenanzas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que regulen el ejercicio de las competencias adicionales y residuales.

Artículo único: Quedan derogadas las normas que se opongan a esta reforma

Disposición Final: La presente Ley Reformatoria entrara en vigencia una vez publicada en el Registro Oficial.

Dado en la Sala de sesiones en la Asamblea Nacional, en la ciudad de San Francisco de Quito, a los dos días del mes de marzo del año 2021.

f.....

Presidente de la Asamblea Nacional.

f.....

Secretario/a de la Asamblea Nacional.

10. BIBLIOGRAFÍA.

Obras Jurídicas:

- Acción de Inconstitucionalidad , CasoN.º0015-12-IN (Corte Constitucional del Ecuador 2015 de agosto de 26).
- Acción de Inconstitucionalidad, No. 0005-11-IN (Corte Constitucional del Ecuador 02 de abril de 2013).
- Acción Objetiva de Nulidad , 0491-2015 (Corte Nacional de Justicia 14 de 12 de 2017).
- Acosta Lasso, J. (21 de abril de 2020). *Derecho Ecuador* . Obtenido de <https://www.derechoecuador.com/-facultad-reguladora-de-los-gobiernos-autonomos-descentralizados>
- Aguirre Castro, P. J. (2019). *El precedente constitucional: La transformación de las fuentes del ordenamiento jurídico* (Primera Edición ed.). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones. doi:056076
- Badia, J. F. (s.f.). *Dialnet*. Recuperado el 1 de 12 de 2020, de [file:///D:/Users/USUARIO%202020/Downloads/Dialnet-TecnicasPoliticas-1705048%20\(2\).pdf](file:///D:/Users/USUARIO%202020/Downloads/Dialnet-TecnicasPoliticas-1705048%20(2).pdf)
- Barrera, F. A., Cordero y León, R., & Maxi Campoverde, D. (1997). *Diccionario Jurídico Anbar*. Cuenca: Fondo de Cultura Ecuatoriana.
- Batallas Gómez, H. (2012). Régimen Tributario de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el marco del COOTAD. En *La Nueva Organización Territorial y el Nuevo modelo de Descentralización en el Ecuador* (págs. 249-312). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Batallas Gómez, H. (2013). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: Un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados. (U. A. Bolívar-Ecuador, Ed.) *Revista de Derecho, FORO(20)*, 5-22. Recuperado el 19 de 03 de 2021, de <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/424>
- Benalcázar Guerrón , J. (2010). Comentarios sobre la Facultad Normativa de los gobiernos autónomos descentralizados. *Foro Revista de Derecho No.13*, Foro 23-Foro 42.
- Bolivia, C. d. (2009). *Constitución Política del Estado-Bolivia*. Obtenido de https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf
- Borja , R. (2002). *Enciclopedia de la Política* (Vol. I). (F. d. económica, Ed.) México.

- Bustamante Romoleroux, F. J. (2013). *Corte Constitucional del Ecuador*. (J. Benavidez Ordóñez, & J. Escudero Soliz, Editores) Obtenido de http://bivisce.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/Manual_de_justicia_constitucional/Manual_de_justicia_constitucional.pdf
- Cabanellas de Torres, G. (1993). *Diccionario Jurídico Elemental* (Vol. Undécima). Heliastra.
- Castañeda Albán, P. A. (2019). *Potestades de la Administración y algunos aspectos del COA*. (D. Acosta Vasquez, F. Gordón Ormaza, X. Velastegi Ayala, & P. Calerón Ibaquingo, Edits.) Quito: Editorial Jurídica del Ecuador.
- Colombia, C. d. (2011). *Ley 1437 de 2011*. Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249>
- Constituyente, A. (1998). *Constitución de 1998*. Quito. Obtenido de <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec016es.pdf>
- Costa Cevallos, M. A. (2014). *Descentralización y Gobiernos Autónomos Guía Didáctica*. Loja: EDILOJA.
- Costa Cevallos, M. (2019). *Descentralización, competencias administrativas y actividad jurídica de los Gobiernos Autónomos en el Ecuador*. Loja: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Devís Echandía, H. (1974). *Compendio de Derecho Procesal* (Cuarta Edición ed., Vol. I). Bogotá: Editorial ABC- Bogotá.
- Española, R. A. (18 de marzo de 2021). *Diccionario de la Lengua Española*. Obtenido de <https://dle.rae.es/autonom%C3%ADa>
- Fuentes Contreras, É. H. (2018). *Legislación en sentido Material: Análisis de jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia sobre las normas con rango, fuerza y valor de ley expedidas por la rama ejecutiva*. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.
- Galindo Soza, M. (2018). La pirámide de Kelsen o jerarquía normativa en la nueva CPE y el nuevo derecho autonómico. *Revista Jurídica Derecho*.(7), 126-148. Obtenido de http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2413-28102018000200008
- García de Enterría, E., & Tomás, R. F. (2008). *Curso de Derecho Administrativo*. Bogotá-Lima: Temis. doi:978-958-35-07010-6
- García Toma, V. (2010). *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Perú: Editorial Adrus, S.R.L.
- Guerrero del Pozo, J. F. (2011). Aproximación al control abstracto en Ecuador. La acción de inconstitucionalidad. En J. Montaña Pinto (Ed.), *Apuntes de derecho* (Vol. 2, pág.

- 196). Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional. Obtenido de http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/Apuntes_3/Apuntes_derecho_procesal_constitucional_3.pdf
- Guzmán, A. R., Castro Aguirre, P. J., & Ávila Benavidez, D. F. (Edits.). (agosto de 2016). *Corte Constitucional del Ecuador*. Obtenido de http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/Desarrollo_Jurisprudencia_1_2012-2015/Desarrollo_Jurisprudencial.pdf
- Hernández, A. M. (2013). *Derecho Municipal*. México: Universidad Autónoma de México. Obtenido de <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10061>
- Iuris, L. (Productor). (2020). *Congreso Nacional de Derecho Constitucional "La Constitución de Montecristi a sus 12 años de vigencia"* [Película]. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=fbL2OcJQIc0>
- Iuris, L. (Productor). (2020). *Congreso Nacional de Derecho Constitucional "La Constitución de Montecristi en sus 12 años de vigencia"* [Película]. Ecuador. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=2q_CFpvu0kk
- Iuris, L. (Productor). (2020). *Congreso Nacional del Derecho Constitucional* [Película]. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=KIWBoRfudXs&t=2244s>
- Jaramillo Ordóñez, H. F. (2013). *Manual de Derecho Administrativo* (Primera ed., Vol. I). (U. T. Loja, Ed.) Loja: Ediloja.
- Luna Lara, M. J. (2018). *El proceso de descentralización en el Ecuador: La transferencia de la competencia de tránsito*. Madrid.
- Moncayo, M. E. (2018). *El Procedimiento de la Acción de nulidad de sentencia ejecutoriada prevista por el Código Orgánico General Procesos*. Quito.
- Montaña Pinto, J. (2011). *Apuntes de Derecho Procesal Constitucional* (Primera edición ed.). Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional. doi:978-9942-07-169-9
- Montaña Pinto, J. (2012). *Teoría Utópica de las fuentes del Derecho ecuatoriano*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional. Obtenido de http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/site/image/common/libros/Teoria_utopica/Indice_e_introduccion.pdf
- Morales Tobar, M., & Morales Andrade, M. (2012). *La nueva organización Territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones .
- Moreno Yanes, J. (s.f.). *Competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados* .

- Mosso Guiannini , C., & Urrutigoyte , G. (1991-1992). Sobre la Naturaleza Jurídica de las Ordenanzas Municipales en el Derecho Argentino . *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaiso* , 561-580.
- Muñoz, S. (2011). Competencias Exclusivas. En M. Aragón, & C. Aguado, *Organización General y Territorial del Estado* (págs. 473-474). Cizur Menor-Navarra: Aranzadi, S.A.
- Naranjo, V. (2000). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas* (Octava ed.). Santa Fe, Bogotá, Ecuador: TEMIS.
- Nino, C. S. (2014). *Introducción al análisis del derecho* (2 edición ed.). Buenos Aires: Astrea.
- Ojeda Guaman , J. E. (2007). *La Autonomía Municipal en el Ecuador: Concepto y su evolución histórica*. Quito.
- Oyarte Martinez, R. (2019). *Derecho Constitucional* (Tercera ed.). Quito, Estado: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Pigozzi Sandoval, P. (2012). *Corte Constitucional del Ecuador* . (L. F. Linzan, Editor) Obtenido de http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/Politica_justicia_y_constitucion_2/Politica_justicia_y_constitucion_2-2012
- Quizhpe Castro, O., Ojeda Chamba, J., & Iñahuazo Chamba, J. (2018). *El control constitucional de actos normativos en la jurisprudencia ecuatoriana*. Obtenido de <https://www.dilemascontemporaneoseducacionpoliticayvalores.com/index.php/dilemas/article/view/259/595>
- República, C. d. (1993). *Constitución Política del Perú*. Edición Oficial. Obtenido de <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/per127779.pdf>
- Riofrío Martínez-Villalba, J. C. (mayo de 2020). Alcance y límites del principio de jerarquía. Criterios para jerarquizar derechos, valores, bienes y otros elementos. (A. Siles Vallejo, Ed.) *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Perú*(84), 455. doi:<https://doi.org/10.18800/derechopucp.202001.007>
- Sánchez Guerrero, C. E. (2019). *Manual Administrativo Municipal*. Huaquillas: SISGRAF.
- Sánchez Zuraty, M. (2011). *Derecho Constitucional Ecuatoriano en el siglo XXI* (Vol. 1). Quito, Ecuador: Editorial jurídica del Ecuador.
- Secaira Durango, P. (2004). *Curso Breve de Derecho Administrativo*. Quito: Editorial Universitaria de la Universidad Central del Ecuador.

- Simone Lasso, C. A. (2005). *El control de constitucionalidad de los actos administrativos*. Quito. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2423/1/T0353-MDE-Simone-El%20control.pdf>
- Sotomayor Rodríguez, G. (2016). *Principios Constitucionales y legales*. Riobamba: Indugraf.
- Suing Nagua, J. (2010). *Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones .
- Tello Toral, K., & Lucio , G. (agosto de 2019). Descentralización en Ecuador ¿Un proceso inconcluso? *Revista CAP Jurídica Central*, 297-346. doi:10.29166/cap.v3i4.1958
- Torres Maldonado, Á. (enero-abril de 2020). Solución de conflictos de competencias municipales: Ecuador. *Revista de Derecho del Estado de la Universidad del Externado-Colombia*(45), 211-243. doi:<https://doi.org/10.18601/01229893.n45.08>.
- Torres, G. C. (1993). *Diccionario Jurídico Elemental* . Heliastra S.L.R.
- Vazquéz Morales , G., & Barrios Miranda , Á. (enero-marzo de 2018). Supremacía Constitucional: Un enfoque teórico del conflicto de jerarquía, jurisdicción y competencia. *Revista Científica de Cienfuegos*, 10.
- Viciano Pastor, R. (2009). Algunas consideraciones sobre la Organización territorial del Estado en la Constitución Ecuatoriano de 2007. En S. Andrade, A. Grijalva, & C. Storini (Edits.), *La Nueva Constitución del Ecuador* (págs. 105-117). Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- Zavala Egas , J. (2011). *Lecciones de Derecho Administrativo* . Guayaquil: EDILEX.SA.

- **Leyes**

- Ecuador, A. N. (2016). *Código Orgánico de la Función Judicial*. Quito: Ediciones Legales.
- Ecuador, A. N. (2016). *Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Quito: Ediciones Legales .
- Ecuador, A. N. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Quito: Lexis Finder.
- Ecuador, A. N. (2020). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* . Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Montecristi, A. C. (2008). *Acta 079*. Montecristi.

Montecristi, A. C. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Ediciones Legales.

Diputados, C. d. (1978). *Constitución Española*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

Diputados, C. d. (1998). *Ley 29/1998 Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718>

Colombia, C. d. (2011). *Ley 1437 de 2011*. Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249>

Constituyente, A. (1998). *Constitución de 1998*. Quito. Obtenido de <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec016es.pdf>

Bolivia, C. d. (2009). *Constitución Política del Estado-Bolivia*. Obtenido de https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf



7. ANEXOS.

7.1. Proyecto de Tesis

PROYECTO DE TESIS DERECHO

1. TEMA: DE ESTABLECER EL CONTROL DE
CONSTITUCIONALIDAD COMO EL MECANISMO IDONEO PARA
IMPUGNAR NECESIDAD LAS ORDENANZAS EMITIDAS POR LOS
CONCEJOS MUNICIPALES

ESTUDIANTE: NICOLE LIZBETH PONTON LOPEZ. N

2. PROBLEMÁTICA.

Conforme lo establece nuestra carta suprema, el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social (...) unitario (...). Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. (CRE, 2008, Art.1). El sistema de gobierno que inserta la nueva Constitución involucra la transferencia de poder del Estado a los diferentes niveles de gobierno, establecido en su Art. 238 que dice: *“Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad territorial... Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales. (...)”*. La descentralización nace entonces como una respuesta al centralismo y a la vez como una herramienta válida de gobernanza para atender las necesidades de una comunidad de forma directa.

El autor Patricio Secaira define a la descentralización como *“Aquellas entidades en las cuales están distribuidas las competencias públicas; esto es aquellas que ejercen una parte de la autoridad pública, con la plena autonomía del nivel central”* (Secaira Durango, 2004, pág. 115). Este proceso de transferencia de poder está garantizado con el reconocimiento de una autonomía que comprende el derecho y la capacidad plena para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios en las respectivas circunscripciones territoriales de cada nivel de gobierno. En efecto, la autonomía política es la capacidad de dirigir y tomar decisiones sobre las competencias exclusivas de su responsabilidad contempladas en la Constitución, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD y, aquellas conferidas por el Consejo Nacional de Competencias. administrativa y financiera. La autonomía administrativa implica la capacidad de organización y gestión de sus talentos humanos y recursos materiales; mientras que, la autonomía financiera se expresa en el derecho de recibir los recursos que le corresponden del presupuesto general del Estado y, la capacidad de crear y administrar sus propios recursos.

En palabras del maestro José Suing Nagua, el nuevo ordenamiento territorial se traduce en “el ejercicio de aplicar políticas, normas y acciones reguladoras del espacio físico por parte de cada uno de los gobiernos que tiene competencias en el territorio” (Suing,2010,pág.2), lo cual no sería posible sin la fijación de ciertas facultades y atribuciones conferidas a la primera autoridad de la función ejecutiva; y, al órgano que ejerce la función de legislación, normatividad y fiscalización a quien le corresponde dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones en las materias de su competencia, aplicables dentro de ser circunscripción territorial.

Concretando la problemática me referiré puntualmente en el ejercicio de la **facultad legislativa de los gobiernos autónomos descentralizados municipales** para el pleno ejercicio de sus competencias exclusivas; facultad consagrada en el Art 240 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con el Art. 7 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD; facultad que se traduce en ordenanzas, acuerdos y resoluciones, originadas en el seno de los concejos municipales o cabildos, integrados por el alcalde o alcaldesa que lo presidirá y, por los concejales o concejalas elegidos por votación popular. Las ordenanzas tienen una naturaleza especial ya que no son simples decisiones de órganos públicos sino, son la manifestación de la voluntad soberana del pueblo representada a través del Consejo municipal; se trata de actos de gobierno.

El constitucionalista ecuatoriano Ángel Eduardo Torres Maldonado, concibe a la ordenanza como: (...) Al enunciado normativo expedido por los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, municipales y distritales metropolitanos en el ejercicio de su facultad legislativa, que poseen características de generalidad, obligatoriedad, universalidad, abstracción y permanencia; sirven para regular las actividades propias de sus competencias exclusivas, concurrentes o de las transferidas por el Consejo Nacional de Competencias y dentro de su respectiva jurisdicción. (Torres Maldonado, 2020, pág. 230).

Adicionando a lo antes mencionado, agrego que las ordenanzas al ser normas dictadas en virtud del ejercicio de su potestad legislativa consignada en la Constitución deben ser interpretadas e impugnada como tales.

La Ordenanza al ser un acto normativo de carácter general, sus disposiciones están destinadas a normar el mayor número de casos posible, garantizando a través de ellos derechos , para lo cual nuestro ordenamiento jurídico nos brinda dos vías para impugnar estos actos normativos en caso de que estos atenten contra derechos fundamentales o carezcan de validez formal o material; el primero se encuentra establecido en el Art. 217.3 del Código Orgánico de la Función Judicial como atribuciones de las Juezas y Jueces de lo Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Tributario y el Art. 326.2 del Código Orgánico General de Procesos, instancia que supervisa la legalidad de dichos actos normativos ;y; la segunda vía es la del control abstracto de constitucionalidad estipulada en el Art. 75.1 literal d), aquí se establece la competencia que posee la Corte Constitucional para ejercer el control abstracto de constitucionalidad sobre actos normativos, además se encontraba establecido en el Art. 404 del Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que establecía : *“Los actos normativos de los órganos legislativos que forman parte de los gobiernos autónomos descentralizados, excepto las juntas parroquiales rurales, causan estado y no admiten otra vía de impugnación que la jurisdiccional ante la Corte Constitucional (..)”*, que fue derogado por el Código Orgánico Administrativo publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 31 de 7 de Julio del 2017 en su disposición derogatoria séptima.

Es importante puntualizar que las facultades legislativas otorgadas por la Constitución a los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados, fue con la finalidad de dotarles de mayor autonomía y así materializar una descentralización más plena, y en palabras del catedrático Ángel Torres Maldonado “Cabe preguntarse si los actos normativos expedidos por gobiernos autónomos (...) que existen en Ecuador, tienen rango de ley, y si, en consecuencia, solo admiten impugnación ante el máximo órgano de interpretación constitucional o se trata de un exceso del constituyente originario de

Montecristi, en el marco de la definición de Estado unitario descentralizado” (Torres Maldonado, 2020)

Por lo tanto, es estrictamente necesario la implementación del articulado que establezca que procedimiento de impugnación de los actos normativos emitidos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales es el más idóneo considerando el hecho de que estos actos normativos de carácter general denominados “ordenanzas” regulan normas en su ámbito competencial desarrollando en su articulado la aplicación de derechos y principios constitucionales.

Proceder a impugnar un acto normativo a través de la vía incorrecta, significa vulnerar el principio de supremacía constitucional y el derecho de la seguridad jurídica reconocido en el Art. 82 de la misma norma suprema.

La problemática que he visualizado en líneas anteriores se encuentra reflejada en la derogación del Art. 404 del COOTAD, donde se establecía que los actos normativos de los órganos legislativos que forman parte de los GAD’s no admiten otra vía de impugnación que la jurisdiccional ante la Corte Constitucional.

3. JUSTIFICACIÓN. -

La Universidad Nacional de Loja en su labor histórica de educar para transformar, en su Reglamento de Régimen Académico establece la elaboración de Proyectos de Investigación y su posterior ejecución en la Tesis de grado.

Al ser estudiante de Derecho no puedo ser ajena a los problemas que se suscitan en las diversas esferas donde el derecho materializa su fin e ideal de justicia, para este proceso de investigación durante el desarrollo de la carrera se me han facilitado conocimientos teóricos sobre investigación jurídica y temáticas sobre las diversas áreas del derecho lo que me habilita desarrollar todos los lineamientos exigidos por la institución y la ejecución del proyecto de investigación.

El propósito de realizar el presente trabajo de investigación es porque existe un problema al momento de impugnar las ordenanzas como producto de sus facultades legislativas estipuladas en el Art. 240 de la Constitución de la República del Ecuador y en el ámbito de sus competencias exclusivas, ya que estas deberían ser impugnadas y ser resueltas a través del control abstracto de constitucionalidad porque dichas competencias se encuentran garantizadas en la ley fundamental y porque además el impugnar incorrectamente una ordenanza que está normando en su ámbito competencial, se pone en evidente riesgo las decisiones de la voluntad soberana del pueblo manifestada a través de los ediles y el alcalde. Las ordenanzas dentro del orden jerárquico de las normas se encuentran por debajo de un reglamento y generalmente las decisiones de dichos órganos de gobierno seccionales finalmente se someten a la ley, cuando la norma constitucional en el Art. 425 inciso tercero, establece que *“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”*.

Al invalidar la aplicación del principio de competencia, se demuestra que existe una omisión selectiva de normas; y, una ley orgánica u ordinaria termina regulando una competencia que es de exclusiva titularidad de los Gobiernos Autónomos Municipales.

El no encontrarse establecido una vía jurisdiccional para la impugnación de actos normativos que regulan sus competencias exclusivas ante el máximo Órgano de interpretación constitucional, se pone en detrimento el principio a la Supremacía Constitucional.

Es factible la realización del presente trabajo de tesis, porque cuento con el material bibliográfico suficiente y con el apoyo de los docentes de la carrera de Derecho y especialistas en derecho constitucional, derecho administrativo y vinculados con el Municipalismo.

Los conocimientos producto de esta investigación serán un valioso aporte para los profesionales en Derecho y la sociedad en general.

4. OBJETIVOS. –

4.1. OBJETIVO GENERAL:

“Desarrollar un estudio conceptual, doctrinario y jurídico de los mecanismos de impugnación de los actos normativos expedidos por los concejos municipales, en las materias de competencia de los gobiernos autónomos descentralizados municipales”.

4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1. “Determinar que las ordenanzas municipales constituyen la máxima expresión de la voluntad del pueblo en quien radica la soberanía, por lo que su expedición debe afianzarse jurídicamente desde la esfera constitucional, como garantía para la defensa de los derechos”.
2. “Establecer la preponderancia de las ordenanzas cantonales expedidas por los concejos municipales, como instrumentos jurídicos con rango de ley”.
3. “Demostrar que el control abstracto de constitucionalidad es el mecanismo idóneo para la impugnación de las ordenanzas expedidas por los concejos municipales en las materias de competencia de los gobiernos autónomos descentralizados municipales”.
4. “Presentar una propuesta de reforma legal para definir el establecimiento del control abstracto de constitucionalidad como el mecanismo idóneo para impugnar de los actos normativos expedidas por los concejos municipales”.

5. HIPÓTESIS:

“El control abstracto de constitucionalidad constituye el mecanismo idóneo para la impugnación de las ordenanzas expedidas por los concejos municipales”.

6. MARCO TEÓRICO. –

6.1. Derecho Constitucional:

Para el jurista colombiano Vladimiro Naranjo Mesa, el derecho constitucional es “La principal rama del derecho público. En cuanto tal, le corresponde primordialmente el estudio de la Constitución del Estado; y siendo así, en ella encuentra su fundamento” (Naranjo, 2000, pág. 22). El derecho constitucional al ser la rama principal del derecho público, sirve de sustento para regular el funcionamiento del estado y de las relaciones entre sujetos, tanto en su esfera pública como privada. Al tener como objeto de estudio a la Constitución. En ese sentido autores como BODENHEIMER, establece que la misión del derecho constitucional es limitar determinados poderes que correspondan al Estado y a sus instituciones (Naranjo, 2000, pág. 20).

El Derecho Constitucional en palabras de Manuel Sánchez Zuraty “Es una rama del Derecho público cuyo campo de estudio incluye el análisis de las leyes fundamentales que definen a un Estado. De esta manera, es materia de estudio todo lo relativo a la forma de Estado, gobierno y DDHH” (Sánchez Zuraty, 2011, pág. 7). Conuerdo con el criterio del exmagistrado debido a que amplía el objeto de estudio, no sólo limitándolo a la constitución sino a todas las leyes que definen a un estado y claro está, que las normas de carácter secundario también desarrollan derechos que regulan las relaciones entre los Órganos públicos y los ciudadanos o entre particulares, todos estos conforman un solo ecosistema que conocemos como Estado.

El maestro Rafael Oyarte menciona que el “Derecho Constitucional debe ser estudiado a través de las tres dimensiones del derecho: la norma, el hecho social y los valores” (Oyarte Martinez, 2019, pág. 47). Sugiere estudiar una de las ramas más importantes del Derecho a luz del tridimensionalismo jurídico, es muy importante dicha acotación debido a su objeto de estudio es la Constitución y otras normas de carácter secundario que desarrollan derechos fundamentales, pero en ellas se encuentran reflejados valores, principios y hechos sociales inherentes a su estado, población y territorio, criterio que difícilmente lo podríamos apreciar si lo analizamos a través de la óptica positivista radical. Además, señala “El estudio del Derecho Constitucional tiene su base principal

en la Constitución, pero no es su única fuente normativa” (Oyarte Martínez, 2019, pág. 47)

(Salgado,2003) menciona que “En esta rama del Derecho se regulan los aspectos esenciales de la organización y funcionamiento del poder del Estado, el reconocimiento de los derechos fundamentales y el establecimiento de sus garantías, además de las bases del ordenamiento jurídico” (citado por Oyarte,2019, p.47). Efectivamente el Derecho Constitucional es una rama del Derecho que no se limita al estudio de la Constitución sino de toda la ley secundaria que desarrolle derechos fundamentales, porque toda esta maquinaria normativa contribuye para el desarrollo y funcionamiento del Estado.

6.2. Supremacía constitucional.

El principio de Supremacía constitucional es ampliamente desarrollado por las líneas Jurisprudenciales de la Primera Corte Constitucional del Ecuador, aporte que ha sido plasmado en la obra Desarrollo jurisprudencial de la primera Corte Constitucional (Periodo noviembre de 2012 - noviembre de 2015):

El principio de supremacía constitucional establece que la Constitución es la norma suprema que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las disposiciones normativas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales, ya que caso contrario carecerán de eficacia jurídica. (Guzmán, Castro Aguirre, & Ávila Benavidez, 2016, págs. 24-25).

Es oportuno mencionar que la Supremacía constitucional nace de la teoría pura del Derecho, ya que la norma suprema es ubicada en el primer eslabón de dicha pirámide esto obliga a que toda norma, además este principio es característico de los estados constitucionales, de modo que toda manifestación, acto o negocio jurídico se encuentran sometidos a los preceptos constitucionales, al igual que toda autoridad o funcionario público deberá encasillar su actuación en función de la norma

constitucional, en virtud de lo ya mencionado el maestro y actual juez constitucional Agustín Grijalva, manifiesta que:

La supremacía constitucional implica no solo que las normas se ajusten a su contenido, sino que las juezas y jueces, y por tanto sus actuaciones se encuentran sujetas “antes y primero a la Constitución que, a la ley, pues esta misma deriva su legitimidad sólo de aquella. (Bustamante Romoleroux, 2013, pág. 143).

Por tal motivo todas las decisiones materializadas por los entes o funcionarios están sujetas a un control de constitucionalidad y no pueden ir en detrimento de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y procedimientos que se encuentran desarrollados en normas secundarias para concretar su cumplimiento.

El Art.426, establece el principio de la supremacía jurídica puesto que establece que:

Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución.

Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente. (CRE,2008, art.426).

Además, en el Art. 424 de la norma constitucional identificamos el principio de supremacía constitucional, pero se observa marcadamente la jerarquización de las normas, al establecer a la Constitución sobre cualquier otra norma. “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica”. (CRE,2008, art.424).

6.3. Seguridad jurídica. –

Muchos limitan a la seguridad jurídica al fiel cumplimiento de la Constitución y las normas jurídicas, pero este principio o derecho al que todos se nos debe garantizar “Implica la certeza de que los actos públicos y privados se rijan por las normas (reglas y principios) del sistema jurídico.” (Pigozzi Sandoval, 2012, pág. 255) .

En nuestra constitución el derecho a la seguridad jurídica se encuentra establecido en el Art. 82 “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (CRE, 2008, Art 82). Es importante el aporte que formula el maestro Pigozzi, debido a que el principio de la Seguridad jurídica trae consigo la confianza con la que actuará la Administración Pública, bajo dos principios muy importantes: **El de certeza y previsibilidad**, principios que son recogidos por el de Seguridad jurídica y confianza legítima en el Art. 22 del Código Orgánico Administrativo, por lo tanto, este principio nos brinda la convicción y certeza de que todos los actos de la administración pública serán emitidos aplicando las normas y principios existentes.

En el libro de Principios Constitucional, el jurista Sotomayor establece una interesante apreciación sobre el principio a la seguridad jurídica:

La Constitución no provoca de inmediato ni de manera automática la adaptación de todas las normas y prácticas jurídicas a sus principios, por ello cobran importancia principio como la seguridad jurídica para hacer posible un proceso coordinado en la renovación del derecho, que permita a las personas y sus comunidades continuar sus actividades y su búsqueda del florecimiento en un marco previsible, al tiempo de que el marco sustantivo se propone mejorar las posibilidades del florecimiento del ser humano a través de los principios de este nuevo programa constitucional. (Sotomayor Rodríguez, 2016, pág. 111).

Concluyendo con el criterio antes expuesto el Principio de Seguridad jurídica es el instrumento que garantiza el cumplimiento y respeto de los derechos y principios establecidos en la Constitución y demás que se encuentren desarrollados en leyes

orgánicas, ordinarias, etc. Es el principio de principios, es una garantía que le otorga a la ciudadanía certeza frente a una realidad jurídica tan inestable y poco inteligible, este principio sin duda es la respuesta ante las arbitrariedades que se puedan ocasionar en las diversas esferas de actuación del derecho, además que nos dota de presibilidad para saber cómo actuarán las autoridades judiciales o administrativas conforme a derecho.

6.4. Jerarquía de normas. –

Partiendo desde un análisis meramente conceptual, podemos decir que jerarquizar es, dividir y ordenar algo en función de su status o importancia, el principio de jerarquía normativa lo identificamos en nuestra Constitución, en sus Arts. 424 y 425, el maestro ecuatoriano Juan Carlos Riofrío, quien por cierto le tengo especial admiración por sus brillantes aportes a la comunidad jurídica, ofrece un estudio serio muy profundo sobre este principio:

Cuando se habla del principio de jerarquía se tiene a considerarlo en términos meramente formales o normativos (...) pero este se aplica a un número muy diverso de elementos (...) la jerarquía es algo más que un mero método normativo de solución de antinomias: es, sobre todo, un principio de orden aplicable a diversos objetos; una directriz que evidencia que en el ordenamiento jurídico no todo tiene el mismo peso, importancia, valor, pues hay cosas superiores e inferiores. (Riofrío Martínez-Villalba, 2020, págs. 196-197).

La reflexión del maestro Juan Carlos, nos aclara el hecho de que el principio de jerarquía normativa, además de ser un método para resolver antinomias en caso de que tengamos que optar una norma por otra, debiendo siempre decantarnos por aquella que respete los derechos fundamentales desarrollados por la Constitución; y, el hecho de que no todo tiene la misma importancia dentro del ordenamiento jurídico, pues existe cosas que son de mayor o menor importancia pero porqué estas responde a un fin e ideal específico.

El Boliviano Mario Galindo Soza, cita una definición sobre la jerarquía normativa:

La jerarquía normativa es un principio que “implica la pirámide de Kelsen o jerarquía normativa, es también un método jurídico estricto, mediante el cual quiere eliminar toda influencia psicológica, sociológica y teológica en la construcción jurídica, y acotar la misión de la ciencia del derecho al estudio exclusivo de las formas normativas posibles y a las conexiones esenciales entre las mismas. (Galindo Soza, 2018, pág. 129).

El orden jerárquico de las normas se encuentra establecido en el Art.425 de la Constitución de la República del Ecuador, este principio consiste en clasificar las diferentes normas del ordenamiento jurídico en función de algunos criterios: cómo el de importancia, aplicabilidad, validez, especialidad entre otros. Además, es menester acotar que este principio se desprende de la Teoría de la construcción escalonada o más conocida como la Pirámide del pragués Hans Kelsen.

Kelsen instituyó la teoría de que el derecho debe ser puro y que este no debe involucrar otras disciplinas como la sociología, psicología, biología, teología etc., con la finalidad de instaurar al derecho como ciencia distribuyo en forma de pirámide en función de su importancia, partiendo desde la constitución hasta llegar los actos y decisiones de los poderes públicos.

6.5. Principio de Competencia. –

Podemos partir de una definición conceptual que nos presenta el Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas “Capacidad para conocer una autoridad sobre una materia o asunto. Derecho para actuar” (Cabanellas de Torres, 1993, pág. 62). Parfraseando al maestro Cabanellas podemos concluir que la competencia es la facultad para conocer y la legitimidad para ejercer funciones en virtud de las potestades conferidas por la Constitución. En la ley fundamental ecuatoriana podemos encontrar en el Art 226, “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad

estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley” (CRE,2008, Art 226). La relación que existe entre las personas, órganos e instituciones con el Estado está habilitada por esa potestad para actuar en virtud a las competencias conferidas que se encuentran establecidas a nivel constitucional y legal.

Según el boliviano Mario Galindo Sosa, alude que el principio de competencia no es “Aplicable al contexto de superioridad de una norma sobre otras, sino de igualdad” (Galindo Soza, 2018, pág. 128). Y con esto se refiere el autor que para la aplicación del principio de competencia no se la realizará en función de la jerarquía normativa, debido a que las normas que regulan las diversas competencias atribuidas a los órganos de gobierno seccionales, instituciones o funcionarios públicos pueden estar desarrollados en cuerpos normativos de menor jerarquía y al dirimir una decisión en base a una norma que se encuentra en un eslabón superior se estaría irrumpiendo y quebrantando ese ámbito de acción creado exclusivamente para que la ejerza dicho órgano o autoridad.

Ante una decisión en materia especiales, que poseen su propio ámbito de acción, y autoridades específicas y fijas para desempeñar su cumplimiento debe primar el principio de competencia más no el de jerarquía.

6.6. Derecho Administrativo. -

El Derecho Administrativo es una rama muy importante del derecho público, consideraría que esta se desprende del derecho constitucional porque regula el funcionamiento de la Administración pública, es más en palabras de Marco Monroy Cabra la Administración pública es su objeto, además estudia y establece las normas que guiaran el accionar de la función administrativa.

Dromi (2001) menciona que el derecho administrativo es “un conjunto de normas y principios que regulan y rigen el ejercicio de las funciones del poder...es el régimen jurídico de la función administrativa” (Castañeda Albán, 2019, pág. 21)

El derecho administrativo es el conjunto de normas, integrado por principios, valores y reglas jurídicas, que regula la planeación, la organización, la dirección, el control, y la evaluación de los servicios públicos que presta la función administrativa del Estado, como la jurisdicción contenciosa administrativa. (Jaramillo Ordóñez, 2013, pág. 34).

Cómo bien menciona el jurista lojano el Derecho administrativo comprende la organización y el accionar de la Administración pública y los actos contenidos en ella debido que la Administración pública se encuentra concebida para el servicio de la ciudadanía y por lo tanto la actividad generada por dicha función debe ser evaluada, sus decisiones se ven materializadas en actos administrativos, actos de simple administración, contratos administrativos, resoluciones y demás, en virtud de controlar que dichos actos no sean arbitrarios nace la justicia administrativa como respuesta y mecanismo de defensa para los administrados .

6.7. Derecho Municipal. -

El Derecho Municipal, es una rama del derecho público y su principal objeto de estudio son los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o municipios, al igual que las todas las diferentes ramas del derecho, esta regula el conjunto de reglas y normas para la organización y manejo de las entidades municipales.

(Carmona,1950, p.19) “El Conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales” (citado por Hernández,2003, p.1)

Diana Montaña, realiza una comparación “entre derecho municipal “científico” y derecho municipal “positivo”, definiendo al primero como porción de la ciencia del derecho que estudia en general las relaciones jurídicas a que da lugar el municipio, como entidad política de existencia necesaria, y al segundo, como una rama del derecho público interno” (Márquez Romero, págs. 1-2).

La jurista venezolana Montaña hace una distinción muy acertada con respecto al derecho municipal, lo analiza desde dos dimensiones válidas, desde el hecho que regula las normas para el funcionamiento administrativo de las municipalidades y estableciendo las relaciones jurídicas ya sea con los administrados o entidades del

sector público, que pueden manifestarse a través de actos administrativos, actos de simple administración y contratos administrativos.

6.8. Autonomía. –

Según el diccionario jurídico Ambar, la autonomía es “La potestad que dentro del Estado pueden gozar entidades suyas para regirse. Estado y condición del pueblo que goza de independencia política” (Barrera, Cordero y León, & Maxi Campoverde, 1997, pág. 423).

La Autonomía es esa facultad que se posee dentro del Estado para actuar de forma independiente y poder ejercer facultades que sean atribuidas desde la constitución y la ley; esta se proyecta a todas las entidades que comprende el sector público, tal y como lo establece el Art.-225 de la Constitución de la República del Ecuador, la autonomía puede ser de tipo: política, administrativa y financiera.

6.9. Descentralización.

Para materializar el ejercicio y cumplimiento de las competencias establecidas en la Constitución y la ley, existen algunos mecanismos que son utilizados por estados federales y unitarios para transferir las competencias, menciono esto porque nuestro estado en el Art. 1 de la Constitución “Como un estado constitucional (..) unitario (...) y se gobierna de forma descentralizada” además se encuentra establecido en el Art. 83 del Código Orgánico Administrativo.

El diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas, define a la descentralización:

Acción de transferir a diversas corporaciones o personas parte de la autoridad antes ejercida por el gobierno supremo del Estado. Sistema administrativo que deja en mayor o menor libertad a las corporaciones provinciales o municipales, para la gestión de los servicios públicos y otras actividades que a las mismas interesan dentro de la esfera de su jurisdicción territorial. (Cabanellas de Torres, 1993, pág. 103)

Es muy clara la definición del maestro Cabanellas, porque la descentralización no es más que esa acción de transferir esa concreción de poder denominada competencia hacia los distintos niveles de gobierno para ejerzan diversas facultades, en el caso

ecuatoriano se encuentra establecido directamente desde nuestra ley fundamental en el Art. 240 de la Constitución de la República del Ecuador.

6.10. Gobierno Autónomos Descentralizados u Órganos de Gobierno. –

Los gobiernos Autónomos Descentralizados se encuentran presentes en cada circunscripción territorial, estos órganos de gobierno ejercerán las atribuciones establecidas en la Constitución y en la Ley para cumplir el propósito fundamental para el que fueron creadas, es decir atender las necesidades de la población de forma más directa y así materializar el buen vivir dentro de cada espacio territorial asignado a cada órgano de gobierno, así se encuentra establecido el Art.-28 del COOTAD y en el Art.-29 del mismo código refiere a las funciones de estos órganos de gobierno

6.11. Facultades Legislativas-Normativas.

En este punto existe un gran debate sobre si las facultades conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados son de carácter legislativo o normativo, la Constitución de la República del Ecuador en su Art.-240 otorga “Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales” (CRE,2008, art. 240) y en el Art. 7 del Código Orgánico de Organización territorial, Autonomía y Descentralización, establece la facultad normativa.

Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial (COOTAD,2020, art.7).

Los Gobiernos autónomos descentralizados poseen de la potestad tan legislativa como lo establece la CRE y facultades normativas como lo indica el COOTAD, en el marco del ejercicio de sus competencias, estas se ven materializadas a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones.

6.12. Ordenanzas.

Según el Diccionario Ámbar las ordenanzas es el “Conjunto de preceptos referentes a una materia, nombres que se dan a las disposiciones legales impartidas por los Municipios, con fuerza y efecto de ley dentro de la circunscripción correspondiente” (Barrera, Cordero y León, & Maxi Campoverde, 1997, pág. 491). Esta definición que nos brinda el diccionario Ámbar es muy acertada, debido a los efectos que origina la ordenanza, ya que para emitir este cuerpo normativo los órganos de gobierno están facultados desde la Constitución de la República del Ecuador en el ejercicio de las competencias exclusivas que le asignan a cada nivel de gobierno, así como las transferidas por el Consejo Nacional de Competencias.

6.13. Impugnación.

Según el diccionario de Anbar, la impugnación es la “objeción, refutación, contradicción. Se refiere tanto a los actos y escritos de la parte contraria, cuando pueden ser objeto de discusión ante los tribunales, como las resoluciones judiciales que sean firmes y contra las cuales cabe algún recurso” (Barrera, Cordero y León, & Maxi Campoverde, 1997, pág. 120). La impugnación es el derecho que nos habilita a optar por un recurso para formular un reclamo o una objeción frente a un acto que no estemos de acuerdo ya sea porque vulnera un derecho o el procedimiento de creación no fue el adecuada, ya mencionaba el maestro colombiano Devís Echandía “La impugnación es el género y el recurso es la especie” la impugnación podríamos que es un plataforma y esta es el soporte para los diferentes recursos que un ciudadano puede acceder para hacer efectivos sus derechos.

6.14. Control de Constitucionalidad. –

El Doctor Hernán Salgado conceptualiza de forma clara lo que consiste el control abstracto de constitucionalidad.

(Salgado Pesantez,2012) En términos generales el control es entendido como la realización de actividades relacionadas con la revisión, verificación o comprobación

de diversos tipos de objetos, como pueden ser actos o acciones, incluso normativos. Es por esto que en el ámbito jurídico el control se refiere al establecimiento de mecanismos tendentes a evitar el ejercicio abusivo o no conforme a derecho del poder, por lo que uno de sus principales objetivos es el control de normas, tanto en los actos de creación como en los de su aplicación. Citado por (Serpa,2013,p.55).

7. METODOLOGÍA. -

7.1. Métodos.

En el proceso de investigación socio - jurídico se aplicará los siguientes métodos:

Método Científico: Entendido como el camino a seguir para encontrar la verdad, que son los procesos metodológicos, que partir de la observación de un hecho o fenómeno de la realidad objetiva, detecta un problema y formula una hipótesis para darle una posible solución a través de un método ordenado, sistemático y lógico para llegar a la tan anhelada verdad.

Método Inductivo: Es un proceso analítico y sintético a través del cual se parte del estudio del hecho y fenómenos que ocurre en la naturaleza, la sociedad que partiendo de una proposición particular busca llegar a una afirmación de carácter universal; razonamiento que va de lo particular a lo general.

Método Deductivo: Sigue un método analítico el cual se presenta mediante conceptos, principios, definiciones, leyes o normas generales de los que se extraen las conclusiones, parte de lo general a lo específico.

Método Analítico: Este método implica el análisis, separación de un todo en sus partes u elementos constitutivos. Se apoya en que para entender un fenómeno es necesario descomponerlo en sus partes, comprender su esencia y en base a ello formular nuevas teorías.

Método Exegético: Es el estudio de las normas jurídicas buscando el origen etimológico de la norma, figura u objeto de estudio, desarrollarlo, describirlo y

encontrar el significado que le dio el legislador. Constituyéndose en el elemento que ayuda a establecer el significado y alcance de las normas jurídicas que forman parte de un ordenamiento jurídico.

Método Hermenéutico: En general es un método que tiene como fin la interpretación de textos poco claros. La hermenéutica jurídica tiene como finalidad la interpretación de textos jurídicos, presentando los principios para comprender su verdadero significado, siendo por tanto la interpretación del espíritu de la ley.

Método Mayéutica: Es un método de investigación que somete el asunto estudiado a interrogantes que la persona formule, hasta llegar a esclarecer la verdad, desarrolla nuevos conceptos a partir de sus respuestas.

Método comparativo: Es un método de análisis y permite contrastar dos realidades legales, en que se da el estudio de los diferentes ordenamientos jurídicos existentes, característico del derecho comparado y así obtener un posible acercamiento a sistemas legales de otros países.

Método estadístico: El método estadístico consiste en una secuencia de procedimientos para el manejo de los datos cualitativos y cuantitativos de la investigación. Dicho manejo de datos tiene por propósito la comprobación, en una parte de la realidad, de una o varias consecuencias verificables deducidas de la hipótesis general de la investigación.

Método sintético: Este método consiste en unir sistemáticamente los elementos heterogéneos de un fenómeno con el fin de reencontrar la individualidad de la cosa observada.

7.2. Procedimientos y Técnicas.

Técnicas de acopio teórico documental: Que sirven para la recolección bibliográfica, fichas bibliográficas, fichas nemotécnicas.

Técnicas de acopio empírico: También conocidas como técnicas de campo.

Observación documental: Estudio de documentos que aportaran a la investigación.

Encuesta: Cuestionario que contiene preguntas y respuestas para reunir datos o para detectar la opinión pública sobre la problemática planteada. Que en este caso será la aplicación de 30 encuestas.

Entrevista: consiste en un dialogo entre el entrevistador y el entrevistado sobre aspectos puntuales de la problemática de estudio se realizará a 10 personas especialistas conocedoras de la problemática.

Herramientas: Computadora, grabadora, cuaderno de apuntes.

Materiales: Libros, diccionarios jurídicos, manuales, leyes.

Los resultados de la investigación se presentarán en tablas, barras o gráficos y en forma discursiva con deducciones derivadas del análisis de los criterios y datos concretos, que sirven para la construcción del marco teórico, verificación de los objetivos, contrastación de la hipótesis, y para arribar a conclusiones y recomendaciones encaminadas a la solución del problema planteado.

7.3 Esquema Provisional del Informe Final.

El informe final de la investigación socio-jurídica propuesta seguirá el esquema previsto en el Art. 151 del Reglamento del Régimen Académico, en actual vigencia que señala: Resumen en Castellano y Traducido al inglés; Introducción, Revisión de literatura; Materiales y Métodos; Resultados; Discusión; Conclusiones; Recomendaciones; Bibliografía; y, Anexos.

Sin perjuicio de dicho esquema, es necesario que, en este acápite de metodología, se establezca un esquema provisional para el informe final de la investigación socio-jurídica propuesta, conforme la siguiente lógica:

Acopio teórico:

- a) **Marco conceptual:** Descentralización, Gobiernos Autónomos Descentralizados, Autonomía, Facultades legislativas y normativas, Ordenanzas e Impugnación.
- b) **Marco Jurídico:** Constitución de la República del Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Orgánico Administrativo, Código Orgánico de la Función Judicial. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
- c) **Criterios Doctrinarios:** Consulta de autores nacionales y extranjeros referentes a la problemática propuesta.

Acopio empírico;

- a) Presentación y análisis de los resultados de las encuestas.
- b) Presentación y análisis de los resultados de las entrevistas.
- c) Estudio de Casos

Síntesis de la investigación jurídica;

- a) Indicadores de verificación de los objetivos.
- b) Contrastación de las hipótesis.
- c) Concreción de los fundamentos jurídicos para la propuesta de reforma.
- d) Deducción de conclusiones.
- e) El planteamiento de las recomendaciones o sugerencias, entre las que estará la propuesta de la reforma legal en relación al problema materia de la tesis

8. CRONOGRAMA. –

ACTIVIDADES Año-2020 - 2021	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo
Elaboración del proyecto de investigación.	X					
Aprobación del Proyecto de Investigación.	X					
Revisión de Literatura.	x					
Elaboración del Marco Conceptual, Doctrinario y Jurídico.	x	XX	X			
Resultados de Investigación.			X			
Tabulación de Datos, verificación de objetivos, contrastación de hipótesis.			X	X		
Recomendaciones y conclusiones, propuesta de reforma.			X			
Entrega de los Borradores de la Tesis, revisión y corrección.			x			
Elaboración informe final.				x		
Trámites de Aptitud Legal.					x	
Designación del Tribunal.					x	
Sesión Reservada.					x	
Sustentación de Tesis.						x

Grado Oral por materias.							X
-----------------------------	--	--	--	--	--	--	---

El tiempo estimado para el desarrollo de este Proyecto de Tesis: es de 6 meses.

9. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO. -

9.1. Recursos Humanos.

Director de tesis: Dr. Ernesto González Pesantez Mgs. Sc.

Entrevistados: 10 conocedores de la problemática.

Encuestados: 30 personas seleccionadas por muestreo.

Ponente del Proyecto: Nicole Lizbeth Pontón López.

9.2. Recursos Materiales.

Materiales	Valor
Trámites Administrativos.	\$100,00
Materiales de oficina.	\$ 80,00
Bibliografía. (libros, códigos, etc.)	\$300,00
Herramientas Informáticas.	\$100,00
Internet	\$ 100,00
Elaboración del Proyecto.	\$ 200,00
Reproducción de ejemplares del borrador.	\$ 20,00

Reproducción tesis.	\$ 100,00
Transporte.	\$ 20,00
Imprevistos.	\$ 50,00
Total.	\$ 1070,00

9.3 . Financiamiento:

El presupuesto de los gastos que ocasionan la presente investigación, asciende a mil setenta dólares americanos, los que serán cancelados con recursos propios del postulante.

10. BIBLIOGRAFÍA. -

10.1. Obras Jurídicas:

- Barrera, F. A., Cordero y León, R., & Maxi Campoverde, D. (1997). *Diccionario Jurídico Ambar*. Cuenca: Fondo de Cultura Ecuatoriana.
- Cabanellas de Torres, G. (1993). *Diccionario Jurídico Elemental* (Vol. Undécima). Heliastra.
- Castañeda, P., Acosta, D., Gordón, F., Velastegui, X. & Calderón, P. (Edits). (2019).. *Potestades de la Administración y algunos aspectos del COA*. Quito, Ecuador: Editorial Jurídica del Ecuador.

- Jaramillo Ordóñez, H. F. (2013). *Manual de Derecho Administrativo* (Primera ed., Vol. I). (U. T. Loja, Ed.) Loja: Ediloja.
- Naranjo, V. (2000). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*.(Octava ed.). Santa Fe de Bogotá,Colombia: TEMIS.
- Oyarte, R. (2019). *Derecho Constitucional*. (Tercera ed.). Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Riofrío, J. C. (2020). Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Perú. *Alcance y límites del principio de jerarquía. Criterios para jerarquizar derechos, valores, bienes y otros elementos*.(87),(págs.189-222).DOI:<https://doi.org/10.18800/derechopucp.202001.007>
- Sánchez Zuraty, M. (2011). *Derecho Constitucional Ecuatoriano en el siglo XXI* (Vol. 1). Quito, Ecuador: Editorial jurídica del Ecuador.
- Suing Nagua, J. (2010). *Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones .
- Secaira Durango, P. (2004). *Curso Breve de Derecho Administrativo*. Quito, Ecuador: Editorial Universitaria de la Universidad Central del Ecuador.
- Sotomayor , G. (2016). *Principios Constitucionales y legales*. Riobamba, Ecuador: Indugraf.

- Torres Maldonado, Á. (enero-abril de 2020). Solución de conflictos de competencias municipales: Ecuador. *Revista de Derecho del Estado de la Universidad del Externado-Colombia*(45), 211-243. doi:<https://doi.org/10.18601/01229893.n45.08>.

10.2. Leyes:

- Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008). Ediciones Legales.
- Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. [Ley 0]. (21 de abril de 2020). RO. 303 de 19 de octubre de 2010.
- Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico Administrativo. [Ley 0]. RO. 31 de 07 de julio de 2017.
- Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico de la Función Judicial. [Ley 0]. (30 de junio de 2020). RO. 554 de 09 de marzo de 2009.

10.3. Linkografía:

- Bustamante Romoleroux, F. J. (2013). *Manual de Justicia Constitucional*. (J. Benavidez Ordóñez, & J. Escudero Soliz, Editores) Obtenido de http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/Manual_de_justicia_constitucional/Manual_de_justicia_constitucional.pdf
- Galindo Soza, M. (2018). La pirámide de Kelsen o jerarquía normativa en la nueva CPE y el nuevo derecho autonómico. *Revista Jurídica Derecho*.(7), 126-148. Obtenido de http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2413-28102018000200008

- Guzmán, A. R., Castro Aguirre, P. J., & Ávila Benavidez, D. F. (Edits.). (agosto de 2016). *Desarrollo jurisprudencial de la primera Corte Constitucional, período noviembre de 2012 - noviembre de 2015* . Obtenido de http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/Desarrollo_Jurisprudencial_2012-2015/Desarrollo_Jurisprudencial.pdf
- Hernández, A. (2003). *Derecho Municipal*. (R. Márquez Romero, Ed.) Obtenido de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1099-derecho-municipal>
- Pigozzi Sandoval, P. (2012). *Política, justicia y Constitución*. (L. F. Linzan, Editor) Obtenido de http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/Politica_justicia_y_constitucion_2/Politica_justicia_y_constitucion_2-2012
- Serpa Ordóñez, José. (2013). *Control de Constitucionalidad respecto de normas legales*. Obtenido de <http://dspace.uazuay.edu.ec/bitstream/datos/2574/1/09762.pdf>

10.1. Anexo de Cuestionario de Encuesta y Entrevistas



Universidad Nacional de Loja
Facultad Jurídica Social y Administrativa
Carrera de Derecho

Distinguido profesional del Derecho. –

De manera respetuosa solicito, se designe contestar las siguientes preguntas, de esta entrevista que versa sobre el título **“Necesidad de establecer el control abstracto de constitucionalidad como el mecanismo idóneo para impugnar las ordenanzas emitidas por los concejos municipales”**, cuyos resultados servirán para la culminación de mi investigación.

De antemano agradezco su colaboración. -

1. ¿Podría usted indicar el alcance que tienen las facultades legislativas otorgadas a los diferentes niveles de gobierno, tomando en cuenta que el Art. 238 de Constitución, establece que los gobiernos autónomos descentralizados gozaran de autonomía política, administrativa y financiera o se trata de un exceso por parte del Constituyente?
2. ¿Considera usted que las ordenanzas que regulan las competencias exclusivas como producto de las facultades legislativas otorgadas a los Gobiernos Autónomos

Descentralizados, son simples actos, considerando el hecho que se encuentran respaldadas por la legitimidad ciudadana?

3. ¿Cree usted que una ordenanza que regula competencias exclusivas, concurrentes y complementarias garantizan y desarrollan derechos en dichos cuerpos normativos, en virtud del principio de competencia?
4. ¿Podría indicar cuál es la vía idónea para impugnar una ordenanza municipal; el control de constitucionalidad o el control de legalidad?
5. ¿Considera usted que sería importante el tener establecido una sola vía de impugnación para las ordenanzas; ¿o debería existir dos vías, una cuando regule competencias exclusivas y otra vía para los otros tipos de competencias complementarias y concurrentes?
6. ¿Qué alternativa de solución propondría usted frente al problema, planteado, para definir el establecimiento del control abstracto de constitucionalidad como el mecanismo idóneo para impugnar las ordenanzas municipales expedidas por los Gad's?

Gracias por su colaboración.



Universidad Nacional de Loja
Facultad Jurídica Social y Administrativa
Carrera de Derecho

Distinguido profesional del derecho. -

De manera respetuosa solicito, se designe contestar las siguientes preguntas, de esta encuesta que versa sobre el título **“Necesidad de establecer el control abstracto de constitucionalidad como el mecanismo idóneo para impugnar las ordenanzas emitidas por los concejos municipales”**, cuyos resultados servirán para la culminación de mi investigación.

De antemano agradezco su colaboración. -

1. ¿Cree usted que los Gobiernos Autónomos Descentralizados poseen facultades legislativas en virtud de la autonomía como potestad para darse sus propias normas?

✓ SI ()

✓ NO ()

✓ ¿Porqué?.....

.....
.....
.....

2. **¿Considera usted, que las ordenanzas tienen rango de ley dentro de sus competencias, teniendo en cuenta que los que las emiten son funcionarios que cuentan con el respaldo de la voluntad popular?**

- ✓ SI
- ✓ NO
- ✓ ¿Porqué?.....
.....
.....
.....

3. **¿Cree que es necesario que se defina una única vía de impugnación para las ordenanzas?**

- ✓ SI
- ✓ No
- ✓ ¿Porqué?.....
.....
.....
.....

4. **¿Cuál es el control adecuado que se les debe otorgar a las ordenanzas en caso de que estas sean impugnadas?**

- ✓ El control abstracto de constitucionalidad
- ✓ El control de legalidad
- ✓ Otras:
.....
.....
.....
.....

5. **¿Usted considera que es indispensable definir al control abstracto de constitucionalidad como medio idóneo para impugnar una ordenanza que regula sus competencias exclusivas?**

- ✓ SI

- ✓ NO
- ✓ ¿Porqué?.....
.....
.....
.....
.....

6. ¿Está usted de acuerdo con que se elabore un proyecto de reforma para definir el establecimiento del control abstracto de constitucionalidad como el mecanismo idóneo para impugnar de los actos normativos expedidas por los concejos municipales?

- SI
- No
- ¿Porqué?.....
.....
.....
.....

Gracias por su colaboración.

ÍNDICE.

CERTIFICACIÓN	II
AUTORÍA.....	III
CARTA DE AUTORIZACIÓN	IV
DEDICATORIA.....	V
AGRADECIMIENTO.....	VI
ESQUEMA DE CONTENIDOS	VIII
1 TÍTULO.....	1
2 RESUMEN.....	2
2.1. Abstract	4
3 INTRODUCCIÓN.....	6
4 REVISIÓN DE LITERATURA.....	11
4.1 Marco Conceptual	11
4.1.1 Estado Unitario	11
4.1.2 Descentralización.....	14
4.1.3 Autonomía	17
4.1.4 Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales	19
4.1.5 Competencias	21
4.1.6 Facultad Normativa Local.....	23
4.1.7 Acto Normativo	25
4.1.8 Ordenanzas	28
4.1.9 Principio de Competencia	31
4.1.10. Principio de Jerarquía Normativa.....	34
4.1.11. Derecho a la Seguridad Jurídica.....	36

4.1.12.	Impugnación	38
4.2	Marco Doctrinario	39
4.2.1	Descentralización en los Estados Unitarios.....	39
4.2.2.	Situación actual del proceso de descentralización en el Ecuador	56
4.2.3.	Facultades Normativas locales	70
4.2.4.	Facultades Legislativas en el ámbito de sus competencias exclusivas.	80
4.2.5.	Naturaleza de la Ordenanza Municipal: como acto normativo con rango de ley.....	83
4.2.6.	Medios para impugnar una ordenanza en función de sus competencias exclusivas.....	93
4.3	Marco Jurídico.....	101
4.3.1	Constitución de la República del Ecuador	101
4.3.2	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.....	115
4.3.3.	Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional	121
4.3.4.	Código Orgánico de la Función Judicial	123
4.3.3	Código Orgánico Administrativo	125
4.4	Legislación Comparada.	126
4.4.1	Constitución Política del Perú.....	126
4.4.2	Constitución Española	127
4.4.3	Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia	128
4.4.4	Ley 1437 de 2011- Colombia	129
5	MATERIALES Y MÉTODOS.....	132
5.1.	Materiales Utilizados.....	132

5.2. Métodos.....	132
5.3. Técnicas.....	135
5.4. Observación Documental.....	136
6. RESULTADOS.....	137
6.1. Resultado de las Encuestas.....	137
6.2. Resultados de Entrevistas.....	150
6.3. Estudios de Casos.....	200
6.4. Análisis de Datos Estadísticos.....	207
7. DISCUSIÓN.....	213
7.1. Verificación de Objetivos.....	213
7.1.1. Objetivo General.....	213
7.1.2. Objetivos Específicos.....	214
7.2. Contrastación de Hipótesis.....	221
7.3. Fundamentación jurídica de la Propuesta de Reforma Legal.....	223
8. CONCLUSIONES.....	229
9. RECOMENDACIONES.....	231
9.1. Proyecto de Reforma Legal a la Ley Orgánica de la Función Judicial.....	233
9.2. Proyecto de Reforma Legal Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.....	237
10. BIBLIOGRAFÍA.....	241
7. ANEXOS.....	247
10.1. Obras Jurídicas:.....	271
ÍNDICE.....	280