



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

La Universidad Católica de Loja

ÁREA SOCIO HUMANÍSTICA

TITULACIÓN DE MAGÍSTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Análisis de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y su regulación de acuerdo al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA

AUTOR: Vega Jiménez, Abel Vinicio

DIRECTOR: Valdivieso Espinosa, Patricio Alberto

CENTRO UNIVERSITARIO NUEVA LOJA

2015

APROBACIÓN DEL DIRECTOR DE TRABAJO DEL FIN DE MAESTRÍA

Doctor.

Patricio Alberto Valdivieso Espinosa
DOCENTE DE LA TITULACIÓN

De mi consideración:

El presente trabajo de fin maestría, denominado: Análisis de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados y su regulación de acuerdo al código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización, realizado por Abel Vinicio Vega Jiménez, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la presentación del mismo.

Loja, Abril del 2015

f).....

DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

“Yo, Abel Vinicio Vega Jiménez, declaro ser autor del presente trabajo de fin de maestría: Análisis de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados y su regulación de acuerdo al código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización, de la Titulación de Magíster de Derecho Administrativo, siendo Patricio Alberto Valdivieso Espinosa director del presente trabajo; y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales. Además certifico que las ideas, conceptos, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 88 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”.

f.....

Vega Jiménez Abel Vinicio

170879822-6

DEDICATORIA

CON AMOR, a mi Familia, razón especial de mi esfuerzo y de mis luchas, por el apoyo incondicional, el afecto y el cariño que me han brindado siempre.

CON AFECTO, a los hombres y a las mujeres libres de mi patria, que hemos escogido el camino de la política como la mejor forma de servir a nuestro pueblo y de contribuir al desarrollo sustentable de todos sus integrantes.

Abg. Abel Vinicio Vega Jiménez
AUTOR

AGRADECIMIENTO

Expreso mi infinita gratitud, a todas las personas e instituciones que participaron en mi formación profesional, en especial a las autoridades de la Maestría en Derecho Administrativo de la Escuela de Ciencias Jurídicas de la Universidad Técnica Particular de Loja.

A mis Maestros Universitarios, por haber compartido sus conocimientos y experiencias en el ámbito administrativo.

Agradezco de manera especial al Dr. Patricio Alberto Valdivieso Espinosa, por haberme orientado en el proceso de desarrollo de este trabajo de investigación, brindándome su conocimiento y experiencia, para que este estudio quede terminado y apto para ser considerado como requisito para la obtención del título de Magister en Derecho Administrativo.

Abg. Abel Vinicio Vega Jiménez
AUTOR

ÍNDICE DE CONTENIDOS

CARATULA.....	I
APROBACION DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE FIN DE TITULACION....	II
DECLARATORACION DE AUTORIA Y CESION DE DERECHOS	III
DEDICATORIA.....	IV
AGRADECIMIENTO.....	V
INDICE DE CONTENIDOS.....	VI
RESUMEN.....	1
ABSTRACT.....	2
INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO I. ASPECTOS TEÓRICOS.....	5
1. MARCO CONCEPTUAL	6
1.1. El Derecho Administrativo	6
1.2. La Administración Pública	11
1.3. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados	13
1.4. La Descentralización	14
1.5. La Desconcentración	18
CAPÍTULO II. SUSTENTO DOCTRINARIO Y JURÍDICO	20
2. ASPECTOS DOCTRINARIOS Y JURÍDICOS	21
2.1.1. El Consejo Nacional de Competencias.....	21
2.1.2. La Intervención en la Gestión de Competencias	25
2.1.3. El incumplimiento de competencias por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, por omisión o falta de diligencia	31
2.1.4. Normativa vigente en la Constitución de la República del Ecuador.....	33
2.1.5. Disposiciones del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.....	33
CAPÍTULO III. RESULTADOS	36
3. INVESTIGACIÓN DE CAMPO	37
3.1.1. Resultados de las Encuestas	37
3.1.2. Verificación de los objetivos	48

3.1.3. Contrastación de la hipótesis	49
3.1.4. Fundamentación de la propuesta jurídica de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización....	51
CAPÍTULO IV. SINTESIS Y PROPUESTA	53
4. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTA	54
4.1. CONCLUSIONES.....	54
4.2. RECOMENDACIONES.....	54
4.3. PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA	55
BIBLIOGRAFÍA	58
ANEXOS	60

ÍNDICE DE CUADROS Y DE GRÁFICOS

Cuadro N° 1.....	39
Gráfico N° 1.....	39
Cuadro N° 2	41
Gráfico N° 2	41
Cuadro N° 3	43
Gráfico N° 3	43
Cuadro N° 4	45
Gráfico N° 4	45
Cuadro N° 5	47
Gráfico N° 5.....	47

RESUMEN

Existen algunos gobiernos autónomos descentralizados que no cumplen eficientemente con la gestión de competencias a ellos asignados, en cuyo caso es necesario disponer la intervención, proceso técnico y administrativo que presenta algunas deficiencias, que se observan en la siguiente descripción: la Constitución de la República del Ecuador, dentro del Régimen de Competencias, en su artículo 268 determina, que a través de la Ley se establecerán los casos excepcionales, el procedimiento y la forma en los que por omisión o deficiente ejecución de una competencia, será posible intervenir en la gestión de un gobierno autónomo descentralizado, de manera temporal y subsidiaria. Acorde con este precepto, el literal k) del artículo 119 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización dispone que el Consejo Nacional de Competencias puede resolver la intervención temporal de un nivel de gobierno en la gestión de las competencias de otro nivel, de manera excepcional. Esta normativa debe ser readecuada con la finalidad de respetar la autonomía de las entidades descentralizadas y ajustar su aplicación a las necesidades reales del Gobierno intervenido, o a las de la localidad de su jurisdicción.

PALABRAS CLAVE: Gobierno Autónomo Descentralizado, competencia, intervención, autonomía.

ABSTRACT

There are some governments Autonomous Decentralized not complying effectively with management responsibilities assigned to them, in which case it is needed the intervention, technical and administrative process has shortcomings, seen in the following description: the Constitution of the Republic of Ecuador, within Competency Regime in its Article 268 determines that through Act exceptional cases, the procedure and the way in which default or poor implementation of a competition, be possible to intervene in the management of self-government will be established decentralized, temporary and secondarily. Consistent with this provision, k) literal Article 119 of the Code of Organization Territorial Autonomy and Decentralization provides that the National Skills Council can resolve the temporary intervention of one level of government in managing the competences of another level, so exceptional. This legislation must be readecuada in order to respect the autonomy of decentralized entities and adjust their application to the real needs of the Government intervened, or the location of your jurisdiction.

KEYWORDS: Government Autonomous Decentralized, competition, intervention autonomy.

INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República del Ecuador, establece como principios esenciales que rigen a los gobiernos autónomos descentralizados, entre otros la autonomía, la solidaridad, y la subsidiaridad, bajo los cuales es posible desarrollar la gestión de las competencias que les han sido asignadas por el ordenamiento constitucional y legal, a cada uno de estos niveles de gobierno.

De igual forma se determina constitucionalmente como principios que rigen a la administración pública en el Ecuador, la calidad, eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos, que se materializa en la atención oportuna y efectiva a las necesidades y requerimientos de la población, con el objeto de promover el buen vivir.

Sin embargo existen casos en que los gobiernos autónomos descentralizados, en los diferentes niveles, no asumen sus competencias de manera eficiente, presupuestos en los cuales de acuerdo con el artículo 268 de la Constitución de la República de Ecuador, es posible recurrir a la intervención, de una manera excepcional, temporal y subsidiaria, en los casos en que exista por parte del gobierno a ser intervenido, omisión o deficiente desempeño en la ejecución de una determinada competencia.

Acatando la norma constitucional, se ha establecido como parte de las atribuciones del Consejo Nacional de Competencias, en el Código Orgánico de Organización Territorial, autonomía y descentralización, que se resuelva la intervención temporal de un nivel de gobierno, en la gestión de competencias asignada a un gobierno de otro nivel, intervención que tendrá que cumplirse de manera excepcional y en los casos previstos en la Ley.

Al estudiar el régimen jurídico que se refiere a la intervención de competencias, se observan limitaciones jurídicas que ponen en riesgo el principio de autonomía de las administraciones descentralizadas de los gobiernos autónomos, además de ello existe imprecisión respecto del orden jerárquico que debe seguirse dentro de la intervención, esto con el propósito de garantizar que este proceso técnico administrativo logre los resultados esperados, en el sentido de mejorar la gestión de la competencia intervenida y de esta forma favorecer la satisfacción de las necesidades y requerimientos de la población, y sobre todo procurar optimizar la gestión pública en beneficio de la sociedad.

Para analizar la situación que se ha descrito en los párrafos anteriores se ha estructurado el presente trabajo investigativo, que se titula: ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS Y SU REGULACIÓN DE ACUERDO AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN.

En el estudio se ha logrado la verificación de los siguientes objetivos:

OBJETIVO GENERAL

- ✓ Estudiar lo concerniente a la regulación de la intervención de un nivel de gobierno en las competencias de otro nivel y plantear alternativas jurídicas que garanticen la autonomía de las entidades descentralizadas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- ✓ Determinar que la facultad del Consejo Nacional de Competencias, de poder disponer la intervención de un nivel de gobierno en la gestión de las competencias de otro nivel, vulnera el principio de autonomía de las entidades descentralizadas.
- ✓ Establecer que la norma que regula la intervención de competencias, no establece un orden jerárquico, y puede afectar el cumplimiento de los fines que persigue la aplicación de esta forma de descentralización.
- ✓ Plantear una propuesta de reforma jurídica al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en relación a la intervención de un nivel de gobierno en la gestión de las competencias de otro nivel.

La investigación se sustenta en un amplio análisis conceptual y doctrinario y sobre todo en la revisión de las normas jurídicas que están relacionadas con la problemática que es objeto de estudio, y concluye con el planteamiento de una propuesta de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización elaborada con el exclusivo propósito de regular de mejor manera la intervención en la gestión de competencias de los gobiernos autónomos descentralizados.

CAPÍTULO I. ASPECTOS TEÓRICOS

1 Marco conceptual

La fundamentación teórica del trabajo investigativo exige la revisión de algunos conceptos que deben ser comprendidos para avanzar posteriormente al análisis de la problemática central, que se constituye en objeto de estudio. Estos criterios conceptuales son los siguientes.

1.1 El derecho administrativo.

Se trata el derecho administrativo de una de las disciplinas jurídicas que han sido abordadas por diferentes tratadistas, por lo que existen múltiples opiniones que se han planteado para delimitar su concepto. A continuación se hace constar algunas referencias.

Ossorio (2006) recurre al criterio que otros tratadistas han elaborado sobre la disciplina estudiada, y escribe que:

Es definido por Díez como el complejo de principios y normas de Derecho Público interno que regula la organización y la actividad de la administración pública. Este autor rechaza la opinión de quienes reducen el Derecho Administrativo a la regulación de las relaciones entre la administración pública y los administrados. Para Villegas Basavilbaso es un complejo de normas y de principios de Derecho Público interno que regulan las relaciones entre los entes públicos y los particulares o entre aquéllos entre sí, para la satisfacción concreta, directa o inmediata de las necesidades colectivas, bajo el orden jurídico estatal.(p.297).

Es decir el derecho administrativo es asumido como el conjunto de preceptos y normas que son parte del derecho público interno y que han sido establecidas para regular la forma en que está organizada y desempeña sus actividades la administración pública.

Por otra parte, se establece que se trata el derecho administrativo de la disciplina del derecho público que contiene un conjunto de normas y principios, que sirven para regular las relaciones, entre las entidades públicas y las personas particulares, para propender a la satisfacción de las necesidades colectivas de los integrantes de la sociedad, sujetándose esta relación a la normativa establecida en el ordenamiento jurídico que se encuentra vigente en el Estado.

Otro criterio importante sobre el derecho administrativo, es el siguiente.

Definimos el Derecho administrativo como el conjunto de normas y principios de Derecho público interno, que rigen la organización y la actividad de la Administración pública y de sus órganos, como asimismo las relaciones de Derecho público que esa actividad origina entre los distintos sujetos.

Decimos conjunto de normas y principios porque el Derecho administrativo no se agota en el Derecho positivo, según expusimos al estudiar el criterio legalista.

Decimos de Derecho público interno porque es preciso poner de resalto la filiación que corresponde a esta disciplina dentro de los cuadros del Derecho.

Que rigen la organización y la actividad, por cuanto no sólo se atiende a la dinámica administrativa, sino también a la forma cómo se organizan y estructuran jurídicamente la Administración pública y sus órganos.

Decimos "Administración pública y sus órganos" para precisar que nos estamos refiriendo a los sujetos administrativos y no a la actividad administrativa, comprendiendo en la expresión "órganos", tanto a los órganos centralizados como a los descentralizados, sin hacer distinciones que implicaría adelantar conceptos que posteriormente deben ser estudiados y definidos y que complicarían la definición.

No obsta a lo dicho la expresión "Administración pública", que debe considerarse un concepto "apriorístico" indispensable en la definición, salvo que comencemos el estudio del Derecho administrativo por el análisis de los conceptos "Administración pública" y "administración pública", entendiendo la primera como el conjunto de órganos, institutos, establecimientos públicos, etcétera, que centralizados en el Poder Ejecutivo, o descentralizados de él, cumplen la actividad que tiene por objeto el cuidado, y la gestión concreta e inmediata de los intereses públicos colectivos, todo lo cual constituye precisamente la "administración pública" de esos intereses.

Completamos la definición con la referencia concreta a las relaciones que crea la actividad de la Administración pública, porque no sólo se estudia la organización de ésta, y esa actividad, sino también las relaciones que la misma origina, relaciones que limitamos a las de Derecho público, porque la actividad de la Administración pública y de sus órganos puede crear también relaciones de Derecho privado que no están reguladas por el Derecho administrativo, sino por el Derecho civil o comercial.

Decimos, por último, entre los distintos sujetos que ella vincula, por cuanto la actividad de la Administración pública y de sus órganos puede dar origen a varios tipos de relaciones:

- a) Entre la Administración pública y los órganos administrativos.
- b) Entre los distintos órganos administrativos entre sí;
- c) Entre la Administración pública y los particulares;
- d) Entre los órganos administrativos y los particulares;
- e) Entre los particulares, lo que ocurre en relaciones de vecindad, de concesiones de agua pública, de concesiones de servicios públicos, etcétera, con motivo de la aplicación de reglamentos o de decisiones dictadas por las autoridades administrativas". (Omeba, 2007 p. 932-933)

Es decir el derecho administrativo, según la opinión anterior, es definido como el conjunto de normas y preceptos de derecho público interno de un Estado, que tienen como finalidad regular la forma de organización y el desarrollo de las actividades de la administración pública y de los órganos que la integran, y de igual forma se ocupa de regir las relaciones de derecho público que se originan entre los distintos sujetos que están vinculados con dichas actividades.

Se trata el derecho administrativo de un conjunto de normas y principios, puesto que no está representado únicamente por el ordenamiento positivo, sino que se han elaborado una serie de principios y posiciones doctrinarias a las cuales debe adecuarse su aplicación práctica.

De igual forma, el Derecho Administrativo es una disciplina que integra el derecho público interno del Estado, porque está orientado a regir la actividad de la administración pública de aquél en relación con la población que lo integra.

La disciplina que se estudia está encargada de regir la organización y la actividad estatal, por cuanto no hace referencia sólo a la dinámica de la administración sino a la forma en que se encuentra organizada y estructurada jurídicamente.

El objeto del derecho administrativo, es la administración pública y sus órganos, pues se refiere a todos los sujetos implicados en la actividad administrativa y a sus órganos, tanto a aquellos que corresponden a un régimen centralizado o descentralizado.

Concretando de mejor forma lo anterior, la administración pública regula el conjunto de todos los órganos, instituciones y establecimientos que forman parte del poder ejecutivo y que cumplen la actividad de cuidar, gestionar y promover los intereses públicos de la colectividad, a través de la prestación de servicios eficientes.

También es elemento esencial dentro de la definición del derecho administrativo, el aspecto relacionado con las relaciones generadas por la administración pública, ya que no sólo se estudia su organización y la actividad que cumple, sino las relaciones originadas a partir de la misma que están reguladas por el Derecho Público, sin descartar que la actividad desarrollada por la administración pública y los órganos que la integran pueden generar relaciones de derecho privado, que no son objeto del derecho administrativo, sino que son abordadas por el derecho civil o comercial.

Finalmente el derecho administrativo está orientado a regular, las relaciones existentes entre los distintos sujetos que están vinculados a la actividad de la administración pública y de sus órganos que pueden ser de diferentes tipos, como por ejemplo: entre la administración pública y los órganos que la integran; entre los órganos administrativos entre sí; entre la administración pública y las personas particulares o administrados; entre los órganos administrativos y las personas particulares; y entre las personas particulares, que se hacen manifiestas en las relaciones que deben establecerse por aspectos prácticos de la vida social, como la vecindad, la concesión de servicios públicos, que son fruto de la aplicación de normas reglamentarias o de decisiones realizadas por las autoridades administrativas.

Cabanellas (2001), presenta un criterio bastante amplio que de forma textual dice lo siguiente:

DERECHO ADMINISTRATIVO. Aunque algunos nieguen el carácter de ciencia jurídica al Derecho Administrativo, la expresión evoca un concepto bien perceptible para los juristas. Entre las definiciones de los mismos merecen citarse la de Meucci: “El conjunto de normas reguladoras de las instituciones sociales y de los actos del Poder ejecutivo para la realización de los fines de pública utilidad”; y la de Santamaría:

“La rama del Derecho referente a la organización, funciones y procedimientos del Poder ejecutivo, según la Constitución, para el cumplimiento de la misión del Estado en la vida”. De gran corrección técnica y comprensiva de los aspectos doctrinario y positivo es también la inserta en el Diccionario de la Academia: “Conjunto de normas doctrinales y de posiciones positivas concernientes a los órganos e institutos de la Administración Pública, a la ordenación de los servicios que legalmente le están encomendados y a sus relaciones con las colectividades o los individuos a quienes tales servicios atañen”.(p.125-126)

Se plantea en el criterio citado que existen algunos tratadistas que niegan al derecho administrativo la calidad de ciencia jurídica, sin embargo se trata de un concepto que es muy perceptible para los juristas.

En la referencia comentada se hace alusión a algunos conceptos según los cuales el derecho administrativo es asumido como el conjunto de preceptos jurídicos que sirven para regular la vigencia de las instituciones sociales y de los actos provenientes del ejecutivo, con la finalidad de propender y apoyar al cumplimiento de los fines de intereses y utilidad pública.

Hay otro criterio importante, que establece que se trata el derecho administrativo de una rama del derecho, que está relacionado con la organización, funciones y procedimientos aplicables a las funciones del poder ejecutivo de acuerdo con los preceptos señalados en la Constitución, para que de esta forma el Estado pueda cumplir con la misión que tiene respecto de favorecer el los intereses comunes de la vida social.

Cabanellas además, hace mención del criterio expresado en el Diccionario de la Academia, según el cual el Derecho Administrativo, está expresado en el conjunto de planteamientos doctrinarios y de posiciones establecidas en el derecho positivo que tienen relación con los diferentes órganos e instituciones que ejercen la administración pública, y de esta forma poder regular la prestación de servicios que les han sido asignados como de su competencia, y también las relaciones de la administración con los integrantes de la colectividad, a quienes estos servicios benefician.

Concluyendo, el derecho administrativo, es una disciplina que forma parte del derecho público interno de cada Estado, y que se encarga de regular la actividad de la administración pública, y de los órganos e instituciones que la integran, en favor de los intereses colectivos, ocupándose también de regir las relaciones entre estos entes administrativos y las personas particulares que tienen la condición de administrados.

1.2 La administración pública.

Como se puede colegir fácilmente el ámbito de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, está relacionado de una manera directa con la Administración Pública, por lo que éste es un concepto que no puede ser excluido como parte del sustento teórico de la investigación, por ello se citan los siguientes aportes.

Machicado (2013), señala que:

La Administración Pública es aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta, continua, práctica y espontánea de carácter subordinado a los poderes del Estado y que tienen por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado dentro el orden jurídico establecido y con arreglo a este.

En el concepto anterior, se establece que es la administración pública una función cumplida por el Estado, y que se verifica a través del desarrollo de una actividad, que reúne las características de concreta, continúa, práctica y espontánea, estando subordinada al poder ejecutivo y cuyo objeto es el de satisfacer las necesidades colectivas de la sociedad y propender al logro de los fines del Estado, sujetándose a las normas jurídicas previstas para el efecto.

López (2011), afirma:

En el léxico jurídico, la noción de Administración Pública, se consolida en la Revolución Francesa, y es a partir de ese momento histórico (siglo XVIII) que podemos hablar propiamente de Administración Pública, que solo puede ser entendida desde el punto de vista jurídico-político.

Indudablemente que en cualquier país civilizado, el fin de la administración pública, será siempre, la satisfacción de las necesidades de interés general.

La Administración Pública es la organización encargada de tomar las decisiones políticas y hacerlas cumplir mediante una serie de órganos o departamentos (gobierno, ministerios, secretarías de Estado, gobiernos territoriales o regionales, policía seguridad social, etc.).(p.22)

En la parte inicial el autor de la cita permite establecer que la idea de la administración pública, se consolida desde una perspectiva jurídica en la Revolución Francesa, momento histórico a partir del cual se habla de la administración pública, puesto que ésta solo puede ser comprendida desde una visión de orden jurídico y político, ya que está relacionada directamente con la acción del Estado, regulada por la normativa prevista en su ordenamiento.

El desarrollo de la civilización humana y de la concepción del Estado como regulador de la sociedad, hace que el fin de la administración pública sea en todos los casos procurar la satisfacción de las necesidades e intereses generales de los integrantes de la colectividad.

En la cita se concluye que la administración pública debe ser entendida como la organización que tiene la potestad para tomar decisiones políticas, ejecutarlas y cumplirlas a través de una serie de órganos instituidos con esa finalidad y que componen los diferentes niveles en que se ha estructurado el poder estatal para ejercerla.

Granja (2006), expresa otra opinión importante en la definición de la administración pública que dice:

La administración pública es una ciencia y arte, a la vez, que tiene por objeto el conocimiento y práctica de múltiples actividades, o servicios, ejercidos consciente e intencionalmente por los órganos administrativos y servidores públicos, en general, en razón del mandato o representación del Estado, para lograr diferentes fines en favor de la colectividad.(p.99)

Conforme a lo anterior, se concreta el concepto de administración pública, señalando que se trata de una ciencia, cuyo objeto es el conocimiento y la puesta en práctica de una serie de actividades y de servicios, que deben ser ejercicios de una forma consciente por parte de los órganos que integran la administración del Estado y por los servidores públicos, que cumplen un función en representación del ente estatal, con la finalidad de lograr cumplir algunos fines en favor de los intereses colectivos.

Una tercera opinión que sirve para poder establecer el concepto de la administración pública, es la de Vidal (2004), que dice:

“Por administración se entiende el conjunto de órganos encargados de cumplir las múltiples intervenciones del Estado moderno y de atender los servicios que él presta. Al analizar la definición aparecen un aspecto instrumental y orgánico (por eso se habla de órganos, aunque también de dependencias, entidades, oficinas, agencias etc.) y otro finalista: el aparato administrativo existe para ejercer la intervención estatal y para atender a la prestación de los servicios a su cargo. Ellos dependen normalmente de la rama ejecutiva o gobierno.(p.1)

Es decir la administración está representada por el conjunto de órganos que tienen a su cargo, facilitar la intervención del Estado respecto de la atención de los servicios que éste debe prestar a sus ciudadanos.

En esta conceptualización se deben diferenciar sus elementos, así por un lado se identifica un aspecto instrumental y orgánico, representado por los órganos, instituciones y entidades, a través del cual el Estado organiza la administración pública; y además se identifica otro componente de naturaleza finalista, por el hecho de que la administración, tiene el objetivo de permitir la intervención del Estado atendiendo la prestación de servicios que son competencia de éste.

Tanto la parte orgánica como el componente finalista de la administración pública, están controlados y regulados generalmente por el poder ejecutivo o gobierno.

1.3 Los gobiernos autónomos descentralizados.

Es conveniente indicar que no existe un mayor desarrollo bibliográfico, acerca de los gobiernos autónomos descentralizados y su conceptualización, pero para poder aportar con un criterio acerca de este tema me parece conveniente realizar un análisis a los siguientes criterios.

Existe una opinión, aportada por Suárez (2001), que define a los gobiernos autónomos descentralizados, de la manera que se expone a continuación:

Organismos de gobierno de carácter autónomo, de una jurisdicción territorial, que tienen como finalidad promover el desarrollo de las personas y el buen vivir, a través del ejercicio de las competencias asignadas constitucional y legalmente, promoviendo la descentralización, como un medio de garantizar la efectividad de la administración pública, en el territorio nacional.(p.11)

Es decir se trata de instituciones de gobierno caracterizadas por su autonomía, y por ejercer sus competencias en una jurisdicción territorial determinada, y que han sido instituidas con la finalidad de apoyar y promover el desarrollo de las personas que integran la población de ese lugar, y el buen vivir. Para esto, están dotados de las atribuciones que les asignan las normas constitucionales y legales, además son órganos a través de los cuales se promueve la descentralización como una forma de garantizar la efectividad de la administración pública, a través de todo el territorio nacional.

Otro criterio presentado por Heredia & Hernández (2011), expresan lo siguiente: “Los Gobiernos Autónomos Descentralizados son entidades que tienen autonomía política, administrativa y financiera, los cuales se rigen bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana”(p.16).

Conforme a lo manifestado, los gobiernos autónomos descentralizados constituyen entidades públicas, caracterizadas precisamente por la autonomía e independencia, en el ámbito político, administrativo y financiero, y cuya actividad se rige por algunos principios entre los que están los mencionados en la cita. Es importante hacer hincapié en que uno de esos principios es la participación ciudadana, pues al ser entidades que rigen y realizan sus actividades en jurisdicciones territoriales menores, se requiere de la participación de los integrantes de la población de estos lugares para que la acción de los gobiernos autónomos descentralizados, sea eficiente.

1.4 La descentralización.

La aplicación del derecho administrativo y de los procedimientos administrativos que son parte de la gestión desarrollada por la administración pública se encuentra regulada en el Ecuador por algunos principios, uno de ellos es la descentralización, que ha sido delimitada por Machicado (2004) en la siguiente forma:

La descentralización administrativa es la transferencia de recursos (especialmente económicos) y delegación por ley de competencias (poder hacer) de carácter técnico administrativas no privativas del Órgano Ejecutivo a otra unidad territorial a la cual se le reconoce el derecho a decidir sobre esos recursos o a ejecutar esas competencias libremente sin injerencia de los niveles superiores.

Según lo señalado, la descentralización en el ámbito administrativo, se hace práctica mediante la transferencia de recursos económicos y la delegación de competencias, a través del acto administrativo correspondiente. Dichas competencias no son privativas del

órgano ejecutivo central y por eso éste puede trasladarlas a otra unidad administrativa, a la cual se le reconoce plena facultad para poder decidir sobre dichos recursos y ejecutar esas competencias de manera libre, sin tener que esperar de la injerencia o dedición de parte de órganos de niveles superiores.

Otra opinión aportada por el autor ecuatoriano Zavala (2011), dice:

Opera en la organización administrativa como principio de actuación de las Administraciones Públicas y consiste en la técnica de trasladar desde el centro del a Función Ejecutiva, hacia entidades descentralizadas con personalidad jurídica propia, competencias para el ejercicio de funciones pertenecientes antes a ese centro administrativo.

La traslación de competencias y funciones es efecto de una norma jurídica singular y, por tanto, es una determinación permanente siempre a favor de un ente con personalidad entre descentralización y desconcentración.

La descentralización se clasifica en territorial y funcional.

La descentralización territorial acaece cuando se hace la traslación de competencias y funciones a personas jurídicas territoriales como provincias o municipios que gozan, además, de autonomía. La descentralización funcional se la realiza a favor de personas jurídicas no territoriales y lo que se transfiere en forma permanente son funciones o servicios públicos a prestar. Se trata de una técnica, de trascendencia menor, por la que se procede a la creación de entes instrumentales de una Administración Pública dotados de personalidad jurídica, como organismos autónomos, sociedades públicas, etc.(p.11).

En el criterio anterior es posible evidenciar que se destaca a la descentralización como un principio aplicable en la organización administrativa del Estado, y que se aplica dentro de la actuación de la administración pública, basándose para ello en la técnica de trasladar desde el órgano central de la Función Ejecutiva, hacia entidades descentralizadas las que se les reconoce personalidad jurídica propia, competencias para que puedan ejercer funciones que antes pertenecían a la administración central, es decir al Ejecutivo.

El traslado de competencias y de funciones a entidades descentralizadas, resulta como efecto de la aplicación de un precepto legal de carácter singular, y por lo mismo se trata de una determinación de carácter permanente, destinada siempre en favor de un

órgano con personalidad jurídica propia, siendo ésta característica la que permite identificar una diferencia entre la descentralización y la desconcentración, pues ésta como veremos más adelante, se realiza entre órganos vinculados por un principio de jerarquía administrativa, que pertenecen a una misma entidad del Estado.

La descentralización admite un criterio de clasificación territorial y funcional. La descentralización territorial, se aplica en los casos en que las competencias y funciones, se trasladan a personas jurídicas con autonomía territorial como por ejemplo los gobiernos provinciales y los municipios. En tanto que la descentralización de carácter funcional es aquella que se realiza a favor de personas jurídicas que no tienen una autonomía territorial, por lo que la transferencia en este sentido opera respecto de la prestación de funciones y servicios públicos.

La descentralización de carácter funcional se trata de un principio técnico de menor trascendencia, según el cual se procede a crear entes que se convierten en instrumentos de la administración pública, y que para ello son dotados de personalidad jurídica, entre los cuales están los organismos autónomos, las entidades públicas, entre otros.

Es conveniente establecer que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, presenta algunos criterios respecto a la descentralización y la finalidad de la misma, cuando dispone: “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”.

La definición legal permite entender, que la descentralización es un proceso administrativo, aplicado dentro de la gestión del Estado, mediante el cual se produce la transferencia de competencias, de carácter obligatorio, progresivo y definitivo, la que implica incluso el respectivo traslado de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados.

Esta definición legal, no difiere en el fondo, de los criterios conceptuales que se presentaron anteriormente, más bien sirve para ratificar que la desconcentración se trata de un proceso de transferencia definitiva, de las competencias administrativas, desde la administración pública central hasta los gobiernos autónomos descentralizados, es importante mencionar eso sí, que en el criterio expresado en la norma legal, se determina que dicha transferencia implica también el traslado de los recursos humanos, financieros,

tecnológicos, que permitan cumplir con efectividad las funciones que son trasladadas o descentralizadas.

En la legislación ecuatoriana, se ha planteado de manera específica también, un criterio de orden legal, que permite entender cuál es el propósito de la descentralización, conforme se puede observar en el siguiente artículo del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

“Art. 106.- Finalidades.- A través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía”.

El propósito de aplicar la descentralización como principio dentro de la administración pública, es el de impulsar el desarrollo en todo el territorio nacional, bajo los criterios de equidad, solidaridad y equilibrio, con el afán de garantizar que se cumpla efectivamente el buen vivir de la población y la equidad entre las diferentes jurisdicciones territoriales, procurando lograr niveles de calidad de vida homogéneos entre todos los sectores sociales. Para ello la descentralización procura lograr el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizando asegurando el ejercicio de los derechos de participación de la comunidad, y promoviendo un acercamiento real entre la administración pública y la ciudadanía.

Finalmente conviene mencionar, cuáles son según la Ley, los elementos que forman parte de la transferencia de competencias, que entraña una decisión administrativa a través de la cual se dispone la desconcentración de funciones, estos elementos se encuentran previstos en la siguiente norma del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización:

“Art. 107.- Recursos.- La transferencia de las competencias irá acompañada de los talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos correspondientes, los cuales, en ningún caso, podrán ser inferiores a los que destina el gobierno central para el ejercicio de dichas competencias.

La movilidad de los talentos humanos se realizará conforme a la ley, lo que incluirá los recursos financieros correspondientes para cumplir las obligaciones laborales legalmente adquiridas por el Estado”.

La transferencia de competencias que implica la descentralización, estará acompañada de la movilización del talento humano, así como de los recursos económicos, materiales y tecnológicos, que no podrán ser en ningún caso inferiores a los destinados por la administración pública central para el ejercicio de las competencias transferidas. Es importante destacar que para disponer el traslado o movilización del talento humano es decir de las servidoras y los servidores públicos, deberá cumplirse de acuerdo a lo previsto en la Ley Orgánica del Servicio Público, y que tendrá que asignarse además los recursos económicos suficientes para que se puedan cumplir las obligaciones laborales, que han sido adquiridas por el Estado, para que se puedan cumplir con las actividades que son propias del ejercicio de las competencias transferidas.

1.5 La desconcentración.

La desconcentración, es otro de los principios directamente relacionados con los procedimientos administrativos ejecutados con la finalidad de promover el cumplimiento de los objetivos de la administración pública.

Murcia, (2014) plantea que:

La desconcentración es el traspaso de competencias de una entidad de jerarquía superior a una dependencia o entidad subalterna, con el fin de facilitar o permitir la prestación de servicios y dar cumplimiento a las funciones conservando la entidad titular de la función o del servicio, la responsabilidad en la prestación del mismo, es decir la desconcentración se desarrolla al interior de la misma persona jurídica.

La desconcentración puede ser territorial o funcional:

La desconcentración territorial ocurre cuando hay un desplazamiento de funciones de la sede principal a la provincia.

En la desconcentración funcional las autoridades superiores conceden funciones a las inferiores sin que exista desplazamiento físico, es decir, son ejercidas en el mismo territorio.

La desconcentración administrativa, se convierte así en el traspaso de las competencias de una entidad del Estado de jerarquía superior, a una que se encuentra en relación de dependencia; el propósito de este procedimiento técnico es el de facilitar y

permitir la prestación de servicios, dando cumplimiento a las funciones pero conservando la entidad titular, la responsabilidad por dicha prestación.

Es decir una característica de la desconcentración administrativa, que la hace diferente a la descentralización, es que la transferencia desconcentrada de funciones de un órgano superior a uno inferior, se cumple dentro de la misma persona jurídica.

Es conveniente indicar que la descentralización puede tener un ámbito territorial y funcional, como se detalla a continuación.

Existe desconcentración territorial, en los casos en que el traslado de las funciones de la administración pública principal o central, se cumple a otra que tiene sede provincial, o que corresponde a una jurisdicción territorial menor, como por ejemplo un cantón.

Por otro lado la descentralización funcional, es aquella mediante la cual las autoridades del órgano administrativo superior, conceden funciones a entidades inferiores, sin que exista ningún tipo de movilización o desplazamiento físico, es decir las competencias son ejercidas dentro de una misma jurisdicción territorial.

Zavala (2011) plantea también una opinión específica, sobre la desconcentración, y lo hace en la forma siguiente:

Es, de la misma forma, una traslación de funciones y competencias, que se realiza como efecto de la vigencia de un acto jurídico, igualmente en forma permanente. La desconcentración opera entre órganos vinculados por el principio de jerarquía administrativa, que la distancia radicalmente de la técnica de la descentralización que se hace efectiva, por el contrario, a favor de entes con personalidad jurídica propia. Su finalidad es evitar una acumulación excesiva de competencias en los órganos superiores de la Administración trasladando parte de ellas a órganos inferiores.(p.178)

Es la desconcentración según el criterio señalado anteriormente, el traslado de funciones y de competencias de una institución administrativa, que se realiza por efecto del pronunciamiento de un acto administrativo y que tiene un efecto permanente.

La desconcentración se aplica entre órganos entre los cuales existe un vínculo de jerarquía en el ámbito administrativo, y que se aplica a favor de entes que tienen una personalidad jurídica autónoma. El propósito por el que se aplica la desconcentración es evitar la acumulación exagerada de competencias en los órganos superiores de la administración pública, trasladando parte de estas competencias a órganos inferiores.

CAPÍTULO II. SUSTENTO DOCTRINARIO Y JURÍDICO

2. Aspectos doctrinarios y jurídicos

2.1 El consejo nacional de competencias.

Antes de adentrarnos al estudio del Consejo Nacional de Competencias, como entidad que tiene una estricta relación con la aplicación de los principios de descentralización y desconcentración dentro de la administración pública, conviene tener claro el concepto de competencia.

Un concepto en relación con la competencia, expresa:

COMPETENCIA. En general, aptitud e idoneidad, capacidad para realizar algo. Atribución legal de un mandatario o funcionario de otro orden para conocer de una cuestión o litigio. En un concepto estrictamente jurídico se ha definido “como la medida de los poderes de una jurisdicción”. Según E. Cuello “La competencia es la jurisdicción limitada, o el ejercicio limitado de la jurisdicción; es decir, el poder o facultad de administrar justicia, de ejecutar lo juzgado o de intervenir en la solemnización de actos, pero solamente respecto a ciertas materias, personas, territorio, cuantía o grados. Mientras la jurisdicción es el poder o facultad en sentido genérico, conferido por el sistema normativo, la competencia es el ejercicio práctico, es la facultad específica que se tiene en cierto ámbito”. Competente significa que tiene correspondencia; que le corresponde hacer algo por su competencia.(Diccionario y Guía Normativa de los Códigos Civil y Procedimiento Civil, 2010, p.335)

Desde un punto de vista general, el término competencia está asociado a la capacidad para poder realizar algo. En el ámbito legal, se reconoce como la atribución o aptitud de una institución o de un funcionario, para poder conocer y resolver acerca de una cuestión o litigio.

Más estrictamente se entiende como el ámbito en el que se puede ejercer los poderes conferidos por una jurisdicción, esto es por la potestad de hacer cumplir ciertos preceptos legales, o administrativos.

Es decir la competencia se entiende como el poder o la facultad que tienen ciertas personas, u órganos, en virtud de la potestad conferida por el Estado a través de una norma legal, para administrar justicia, hacer ejecutar lo juzgado, intervenir en ciertos actos, pero solamente en el ámbito en que les ha sido conferida esa jurisdicción.

Para entender lo que son las competencias desde el ámbito estrictamente relacionado con la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, conviene estudiar las siguientes normas del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización: “Art. 113.- Competencias.- Son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias”.

Atendiendo al criterio establecido en la norma anterior, se entiende que con competencias, aquellas atribuciones que se otorga a uno de los niveles de gobierno dentro de un sector determinado, para que puedan ejecutar acciones específicas, estas competencias se ejercen a través de facultades, de acuerdo con las normas establecidas en la Constitución de la República, en las normas legales, o conforme a las que les hayan sido asignadas por el Consejo Nacional de Competencias.

Las competencias asignadas a los diferentes niveles de gobierno se dividen en exclusivas y concurrentes de acuerdo a lo establecido en las siguiente norma del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización: “Art. 114.- Competencias exclusivas.- Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno”.

Reciben el nombre de competencias exclusivas aquellas facultades que han sido asignadas sólo a un nivel de gobierno, como titular de las mismas, conforme a lo estipulado en la Constitución y en la Ley, la gestión para el cumplimiento de estas competencias sólo puede ser realizada de forma concurrente entre distintos niveles de gobierno.

En cambio las competencias concurrentes, están definidas legalmente en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en la siguiente forma:

Art. 115.- Competencias concurrentes.- Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente.

Su ejercicio se regulará en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno.

Para el efecto se observará el interés y naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad.

En este caso estamos frente a competencias, que han sido asignadas a varios niveles de gobierno, que ejercen una especie de titularidad concurrente en razón del sector o de la materia, por lo que la gestión para el cumplimiento de las mismas debe ser obligatoriamente desarrollada de forma concurrente.

El ejercicio de estas competencias, debe ser regulado en el modelo de gestión desarrollado para cada sector, sin perjuicio de que se atiendan las resoluciones que con carácter obligatorio pueden ser emitidas por parte del Consejo Nacional de Competencias, esto con la finalidad de evitar que se produzcan problemas relacionados con la superposición de funciones entre los distintos niveles de gobierno.

Con este fin se observará siempre el interés y la naturaleza de cada una de las competencias, y el principio de subsidiariedad que tiene vigencia dentro de la administración pública.

Entendido lo relacionado con las competencias y su clasificación de acuerdo con lo señalado en la legislación ecuatoriana, es conveniente tener claro qué es el Consejo Nacional de Competencias, para lo cual se debe recurrir a lo que prevé el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, al respecto.

Art. 117.- Consejo Nacional de Competencias.- El Consejo Nacional de Competencias es el organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias; es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, patrimonio propio y sede en donde decida por mayoría de votos.

El Consejo Nacional de Competencias se organizará y funcionará conforme el reglamento interno que dicte para el efecto.

Se trata entonces el Consejo Nacional de Competencias, del organismo técnico perteneciente al Sistema Nacional de Competencias, que se caracteriza por ser una persona jurídica regida por el derecho público y que posee autonomía administrativa, las decisiones de este organismo se toman por la mayoría de votos de sus miembros. La organización y funcionamiento de este organismo, se regirá conforme las disposiciones del Reglamento Interno, que se dicte con esta finalidad.

Respecto a la manera en que se encuentra integrado el Consejo Nacional de Competencias, en el Código Orgánico de Organización Territorial, se dispone lo siguiente:

Art. 118.- Integración.- El Consejo Nacional de Competencias se integrará de la siguiente manera:

- a) Un delegado o delegada permanente del Presidente de la República, quien lo presidirá, con voto dirimente;
- b) Un representante de los gobiernos regionales y distritos metropolitanos elegido de entre los gobernadores o gobernadoras regionales y los alcaldes o alcaldesas metropolitanas;
- c) Un representante de los gobiernos provinciales elegido de entre los prefectos o prefectas;
- d) Un representante de los gobiernos municipales elegido de entre los alcaldes o alcaldesas cantonales con excepción de los alcaldes metropolitanos;
- e) Un representante de los gobiernos parroquiales rurales elegido de entre los presidentes o presidentas de las juntas parroquiales; y,

El Consejo Nacional de Competencias designará un vicepresidente de entre los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados.

Los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados y sus respectivos suplentes serán elegidos mediante colegio electoral convocado por el Consejo Nacional Electoral de acuerdo a las normativas que establezca para el efecto.

El quórum de las sesiones del Consejo Nacional de Competencias se conformará con la mayoría absoluta de sus miembros.

Como se puede observar el Consejo Nacional de Competencias, es un organismo que se encuentra integrado por un delegado del ejecutivo, concretamente del Presidente de la República, quien presidirá dicho consejo; se integra además por un representante de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados a nivel de país, esto con la finalidad de garantizar la representación de los gobiernos regionales, distritos metropolitanos, gobiernos

provinciales, gobiernos municipales y gobiernos parroquiales, rurales, de entre los cuales se designará a un vicepresidente.

La forma de elegir a los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados, como a sus suplentes, será mediante colegio electoral, que se convocará por parte del Consejo Nacional Electoral, para las sesiones del organismo estudiado, es necesaria la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros como requisito para declarar la existencia de quórum.

2.2 La intervención en la gestión de competencias.

En el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización se ha regulado lo concerniente a la intervención en la gestión de competencias, dentro de los preceptos legales que se estudian a continuación.

Art. 157.- Autorización.- El Consejo Nacional de Competencias autorizará la intervención temporal y subsidiaria, de las competencias de un gobierno autónomo descentralizado, hasta que se superen las causas que la motivaron, exclusivamente en los siguientes casos:

- a) Por omisión del ejercicio de una o más competencias o la prestación de uno o más servicios del titular;
- b) Por ineficacia en el ejercicio de la competencia o la prestación del servicio, debidamente comprobada por el Consejo Nacional de Competencias; y,
- c) Por solicitud, expresa y voluntaria, del propio gobierno autónomo descentralizado.

La intervención en la gestión de las competencias no excluye el establecimiento de sanciones por parte del órgano de control correspondiente.

Sin perjuicio de lo anterior, en casos de emergencia declarada, un nivel de gobierno podrá asumir subsidiariamente las competencias de otro sin necesidad de autorización previa del Consejo Nacional de Competencias, pero con la obligación de notificarle inmediatamente, a efectos de que éste disponga lo que corresponda.

El Consejo Nacional de Competencias adicionalmente, podrá también autorizar intervenciones parciales para la adecuada prestación y complementación de los servicios públicos.

En todos los casos el Consejo Nacional de Competencias podrá aprobar un mecanismo de recuperación de recursos con cargo al presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado intervenido, precautelando su sostenibilidad financiera.

El inciso primero de la norma citada, determina que el Consejo Nacional de Competencias, tiene atribución para autorizar que se produzca la intervención, con el carácter de temporal y subsidiario, de las competencias asignadas a un gobierno autónomo descentralizado, esta intervención se mantendrá, hasta que hayan sido superadas las causas que la motivaron, y de manera exclusiva en los siguientes casos.

- Cuando exista omisión en el cumplimiento de las competencias, o en el ejercicio de las mismas, así como en la prestación de servicios por parte del gobierno intervenido.
- Cuando se determine que el ejercicio de la competencia o la prestación del servicio por parte del gobierno descentralizado intervenido, es ineficaz, esta ineficacia debe ser debidamente comprobada por el Consejo Nacional de Competencias.
- Finalmente la intervención puede darse a solicitud expresa, realizada de forma voluntaria, por el propio gobierno autónomo descentralizado que requiere de la intervención.

Es importante lo señalado en la norma que se está comentando en el sentido de que la intervención administrativa en la gestión de las competencias asignadas a un gobierno descentralizado, no excluye la aplicación de sanciones por parte del órgano de control correspondiente, por las falencias detectadas en el cumplimiento de las competencias asignadas y por la deficiente prestación de servicios.

En los casos en que se emita una declaración de emergencia, se podrá asumir por parte de un nivel de gobierno, de manera subsidiaria las competencias de otro, sin que se requiera para ello autorización previa por parte del Consejo Nacional de Competencias, sin embargo este organismo deberá ser notificado de forma inmediata, con el propósito de que emita las disposiciones que correspondan.

Como una atribución adicional, se establece que el Consejo Nacional de Competencias, podrá disponer que se practiquen intervenciones parciales con la finalidad de garantizar la adecuada prestación y complementación de los servicios públicos, a cargo de los gobiernos intervenidos.

En todos los casos en que se disponga la intervención el Consejo Nacional de Competencias, está facultado para disponer de un mecanismo de recuperación, con cargo al presupuesto asignado al Gobierno Autónomo Descentralizado intervenido, garantizando su sostenibilidad en el aspecto financiero.

Respecto al procedimiento que se debe seguir en el proceso de intervención, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, menciona lo siguiente:

Art. 158.- Procedimiento.- Para la autorización de la intervención en la gestión de la competencia de un gobierno autónomo descentralizado, se observará el siguiente procedimiento:

- a) El Consejo Nacional de Competencias, a través de la secretaría ejecutiva, de oficio o a petición debidamente sustentada de la ciudadanía, presentada por las instancias de participación ciudadana, procederá a comprobar la existencia de las causales contempladas, en el artículo anterior;
- b) El gobierno autónomo descentralizado presentará al Consejo Nacional de Competencias la información técnica sobre el ejercicio de la competencia cuestionada y su posición al respecto;
- c) De haberse comprobado la existencia de la causal, el Consejo Nacional de Competencias emitirá una resolución mediante la cual dispondrá la intervención temporal y subsidiaria en el ejercicio de la competencia a otro gobierno autónomo descentralizado o al gobierno central;
- d) El Consejo Nacional de Competencias notificará inmediatamente la resolución a los titulares de los niveles de gobierno correspondientes. Dicha resolución entrará en vigencia desde su publicación en el Registro Oficial;

e) En la resolución se determinará el cronograma de fortalecimiento institucional del gobierno autónomo descentralizado intervenido en la ejecución de la competencia, la misma que se recuperará cuando el fortalecimiento se haya comprobado;

f) El gobierno autónomo descentralizado intervenido pondrá a disposición del gobierno interventor, los talentos humanos y los recursos correspondientes para el ejercicio de la competencia; y.

g) Previo a la finalización de la intervención, el Consejo Nacional de Competencias procederá a evaluar la capacidad del gobierno autónomo descentralizado intervenido en la ejecución de la competencia, y comprobará si ha alcanzado las condiciones necesarias para reasumir su gestión. En caso contrario, mantendrá la intervención hasta que se hayan generado las condiciones institucionales.

La norma anterior plantea inicialmente la posibilidad que el Consejo Nacional de Competencias, actúe de oficio o que ha petición debidamente sustentada de la ciudadanía, disponga el procedimiento para comprobar la existencia de las causales legales para disponer la intervención; el gobierno cuya intervención se solicita, deberá presentar ante el consejo, la información técnica acerca del ejercicio de la competencia cuestionada, y la posición al respecto; si se comprueba la existencia de una causal legal para la intervención, el Consejo emitirá una resolución en la que dispondrá que la misma se efectúe de forma temporal y subsidiaria, como gobierno interventor, se designará a otro gobierno autónomo descentralizado o al gobierno central. En este sentido es que se identifica una insuficiencia jurídica porque debería existir un orden jerárquico para la intervención, de modo que ésta se facilite como un procedimiento técnico y administrativo para mejorar la gestión de las competencias. Luego, el Consejo Nacional de Competencias, notificará de manera inmediata la resolución a los titulares de los gobiernos involucrados, en dicha decisión constará además el cronograma de fortalecimiento institucional que debe ser aplicado en el gobierno intervenido, y la ejecución de la competencia, que será recuperada cuando se compruebe que existe el fortalecimiento y la aptitud necesaria para ello. El gobierno intervenido, debe poner a disposición del interventor todos los recursos necesarios para el ejercicio de la competencia; finalmente se dispone que para concluir la intervención como paso previo a su finalización el Consejo deberá evaluar la capacidad del gobierno intervenido en la ejecución de la competencia, y verificar que se ha logrado desarrollar las condiciones necesarias para reasumir su gestión, en caso contrario continuará la intervención hasta que se desarrollen las condiciones institucionales requeridas.

Se debe mencionar además que existen algunas características que se identifican en el proceso de intervención, entre las cuales están las siguientes:

Art. 159.- Características de la intervención.- La intervención en la gestión de la competencia de un gobierno autónomo descentralizado es, en todos los casos, de carácter temporal y excepcional, no atenta contra la autonomía, y buscará la plena vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, mediante la aplicación de los principios de complementariedad y subsidiariedad entre los distintos niveles de gobierno.

En ningún caso la intervención implicará una sustitución del gobierno autónomo descentralizado, ni de ninguna de las autoridades que lo integran. La intervención comprende la potestad de autorizar y controlar la adopción de las medidas necesarias para subsanar la omisión o deficiente ejecución de la competencia intervenida.

Es importante precisar que de acuerdo con lo dispuesto en la norma anterior, la intervención administrativa tiene algunas características entre las que se destaca en primera instancia, que es temporal y excepcional, esto quiere decir que se podrá disponer sólo por un tiempo determinado y dentro de los casos excepcionales que están debidamente contemplados en la norma legal.

El proceso de intervención, en ningún caso debe vulnerar la autonomía que constitucional y legalmente se reconoce a los gobiernos descentralizados, en este caso creo que sí existe una limitación al principio de autonomía, puesto que es el Consejo Nacional de Competencias, el que resuelve la intervención, cuando éste debería ser un procedimiento dispuesto a solicitud del gobierno que requiere la intervención, del gobierno interventor, e incluso de un porcentaje de la población, quien es la que percibe de manera directa las falencias en las que se puede incurrir por parte de la administración descentralizada, respecto al cumplimiento de sus funciones. Otro elemento característico de la intervención es que pretende garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, aplicando para ello los principios administrativos de complementariedad y subsidiariedad entre los diferentes niveles de gobierno que son parte de la administración pública. La intervención no implica, que el gobierno autónomo descentralizado intervenido o sus autoridades sean sustituidos, pero comprende la potestad de autorizar y controlar que se adopten las medidas necesarias para superar la omisión o la ejecución deficiente de la competencia que es objeto de la intervención.

Por tratarse de un asunto que interesa a la administración pública y a la colectividad en general, se dispone la rendición de cuentas como una obligación de parte del gobierno interventor, como se puede observar en el siguiente artículo, del Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización: “Art. 160.- Rendición de cuentas del gobierno interventor.- Terminada la intervención el gobierno interventor rendirá cuentas sobre su gestión ante el Consejo Nacional de Competencias, el gobierno intervenido y la ciudadanía de la circunscripción territorial correspondiente”.

Es decir una vez que haya concluido el proceso de intervención, es necesario que de parte del gobierno interventor, se produzca una rendición de cuentas sobre la gestión desarrollada, ante el Consejo Nacional de Competencia, el gobierno intervenido, y la ciudadanía que pertenece a la circunscripción territorial, en donde éste último ejerce su competencia.

Como la intervención se trata de un proceso temporal, una vez concluido éste, es necesario restituir la gestión de la competencia, al gobierno autónomo descentralizado intervenido, sobre esto la norma legal prevista en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, dispone lo siguiente:

Art. 161.- Restitución de la gestión.- Por decisión del Consejo Nacional de Competencias, se podrá restituir la gestión de la competencia al gobierno autónomo descentralizado intervenido en cualquier momento, aún antes del vencimiento del tiempo, mediante resolución motivada o por el solo transcurso del tiempo establecido en el cronograma, si no existe resolución que mantenga la intervención del otro gobierno.

Es decir, la restitución de la gestión de la competencia, al gobierno autónomo que es intervenido, podrá ser resuelta por el Consejo Nacional de competencias, en cualquier momento, aún antes de que concluya el período por el cual se dispuso la intervención, esta decisión debe ser motivada, o basarse en el cumplimiento del tema establecido, pero deberá observarse si no existe resolución por la que se mantenga la intervención del otro gobierno.

Es posible que por tratarse de un nivel de la administración pública, se produzcan deficiencias en la gestión del gobierno central, por lo que esta hipótesis también ha sido regulada en la ley a través de la siguiente norma del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización:

Art. 162.- Deficiencias en la gestión del gobierno central.- En caso de que la omisión o ineficiente ejecución de una competencia sea del gobierno central, el Consejo

Nacional de Competencias, exigirá a la máxima autoridad del organismo correspondiente, los inmediatos correctivos en la prestación del servicio, para lo cual le fijará un plazo determinado.

Si esta exigencia no es atendida oportunamente, solicitará a la autoridad nominadora la destitución inmediata de dicho funcionario, sin perjuicio de la responsabilidad política que se hará efectiva a través de la Función Legislativa.

En los casos en que la omisión o las falencias en la ejecución de las competencias, sea responsabilidad del gobierno central, el Consejo Nacional de Competencias, exigirá a la máxima autoridad de la entidad correspondiente, que se tomen los correctivos necesarios para la eficiente prestación de servicios, para lo cual deberá determinar un plazo con la finalidad de que se adopten dichos mecanismos administrativos y de que se logre atender los requerimientos ciudadanos.

Si no existe la debida atención de parte de la autoridad requerida, el Consejo Nacional de Competencias, a través de su titular, pedirá a la autoridad nominadora, se resuelva la destitución inmediata del funcionario que no acató el requerimiento, sin perjuicio de que se pueda establecer responsabilidad política en cuyo caso se recurrirá a los mecanismos pertinentes ante la Función Legislativa.

2.3. El incumplimiento de competencias por parte de los gobiernos autónomos descentralizados, por omisión o falta de diligencia.

Existen muchos casos en los que se produce dentro de la administración pública ecuatoriana, el incumplimiento de competencias por parte de los gobiernos autónomos descentralizados, en los diferentes niveles de gestión de estas entidades, para referirse de manera más específica a este particular se plantean los siguientes comentarios.

Cada uno de los gobiernos descentralizados autónomos dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, debe asumir la prestación de servicios que requiere la ciudadanía y la ejecución de obra pública para atender las elementales necesidades de sus habitantes, sin embargo no siempre existe la adecuada planificación y el desempeño responsable de estas obligaciones.

Esta falta de responsabilidad en el manejo de las competencias y en la prestación de servicios públicos, se hace evidente por ejemplo en cuanto tiene que ver con servicios básicos como el agua potable, que constituye un problema que no ha podido ser asumido de

una manera responsable por algunos de los gobiernos autónomos descentralizados del país, ante lo cual el Consejo Nacional de Competencias, ha dispuesto la intervención en la gestión de esa competencia, a entidades como por ejemplo el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, entre otros.

De igual forma se ha otorgado a los gobiernos regionales, metropolitanos, provinciales y parroquiales, algunas atribuciones en el ámbito de la protección del medio ambiente y el control de la contaminación ambiental, punto respecto del cual la gestión de estos gobiernos descentralizados autónomos deja realmente mucho que desear, ante lo cual se ha hecho indispensable disponer por parte del Consejo Nacional de Competencias, la intervención inmediata y urgente del Ministerio del Ambiente.

Como un referente práctico acerca de lo mencionado, voy a tomar un aporte de Diario el Comercio, que en su parte pertinente dice:

El presidente Correa anunció que solicitará que se revoque la competencia y los fondos de agua potable a las municipalidades de Machala y Esmeraldas, que actualmente son manejadas por representantes del MPD y el PSC. Según el Primer Mandatario, el Gobierno Central ha asumido esa competencia en ambas ciudades, por la falta de gestión de sus autoridades municipales. Por ello, solicita que se les descuenten los fondos que reciben para garantizar el servicio de agua potable a sus urbes.

En la cita se da cuenta de cómo en dos ciudades capitales en su orden de la provincia de El Oro y Esmeraldas, se va a solicitar la revocatoria de competencias y de fondos asignados a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, por cuanto ha sido el Gobierno Central quien ha tenido que asumir la prestación del servicio de agua potable en ambas ciudades, debido a que existe falta de gestión por parte de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados cuya intervención solicita. La finalidad de la intervención en el caso mencionado es lograr garantizar la prestación de un servicio esencial para la supervivencia de la población como es la dotación de agua potable.

El problema fundamental por el cual se evidencian inconvenientes en el cumplimiento de las competencias asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados, está principalmente en la omisión en la que incurren sus autoridades y servidores y también en la negligencia con la que actúan en el desempeño de sus funciones, pues existe de parte del Estado la asignación de los presupuestos suficientes, y cuando esto no fuere así las autoridades deben asumir su rol de gestores de los recursos que necesitan estas entidades,

ante el Ejecutivo, e incluso recurrir ante organismos no gubernamentales con el propósito de poder obtener el recurso económico, cuya carencia es el principal factor para que no se pueda cumplir con la eficiente prestación de servicios que requiere la ciudadanía.

2.4. Normativa vigente en la constitución de la república del Ecuador.

En relación directa con el tema de investigación, es necesario hacer una breve referencia a las normas que se encuentran contempladas en la Constitución de la República del Ecuador, que textualmente disponen lo siguiente:

Art. 268.- La ley determinará los casos excepcionales, el procedimiento y la forma de control, en los que por omisión o deficiente ejecución de una competencia se podrá intervenir en la gestión del gobierno autónomo descentralizado en esa competencia, en forma temporal y subsidiaria, hasta que se supere la causa que motivó la intervención.

Empecemos por precisar que de acuerdo con la norma anterior, deben desarrollarse preceptos legales en los que se determinará de manera excepcional, el procedimiento y la forma de control, que se aplicará en aquellos casos en que por omisión o deficiencia, se presenten problemas en la ejecución de competencias, y en que por este motivo sea necesaria intervenir en la gestión de un gobierno autónomo descentralizado respecto de esa competencia, se ratifica que la intervención tendrá el carácter de temporal y subsidiaria y se mantendrá hasta que se logre superar la causa por la cual se dispuso la intervención.

Se trata entonces de un precepto constitucional que reconoce la posibilidad de disponer la intervención, en la gestión de un gobierno autónomo descentralizado, respecto de competencias que no están siendo asumidas de una manera eficiente y que determina que este proceso técnico administrativo se cumplirá de acuerdo con las normas que para el efecto sean desarrolladas en la Ley, en el caso que nos ocupa los preceptos sobre la intervención de competencias de los gobiernos autónomos descentralizados se encuentran previstos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

2.5. Disposiciones del código orgánico de organización territorial autonomía y descentralización.

Las normas que dentro del régimen jurídico relacionado con la intervención de competencias, merecen ser analizadas por su vinculación directa con la problemática investigada, disponen lo siguiente:

Art. 119.- Funciones.- Son funciones del Consejo Nacional de Competencias, además de las señaladas en la Constitución, las siguientes:

k) Disponer la intervención temporal de un nivel de gobierno en la gestión de las competencias de otro nivel, de manera excepcional, de conformidad con lo establecido en este Código.

De acuerdo con lo señalado, es el Consejo Nacional de Competencias, que además de las atribuciones constitucionales y legales, tiene entre otras, la de resolver que se realice la intervención temporal de un nivel de gobierno, en la gestión de las competencias asignadas a otro nivel, y que este proceso técnico administrativo se realice de forma excepcional, atendiendo a las normas previstas en el Código Orgánico de Organización Territorial autonomía y descentralización.

La referencia a la que remite el texto legal, está relacionada con las disposiciones que tienen relación con las causales para que se produzca la intervención, las características de la misma, la rendición de cuentas y la restauración de la competencia al gobierno intervenido en caso de que éste demuestre que ha desarrollado las condiciones suficientes para asumirla de manera eficiente y responsable.

No obstante lo dicho, hay que recalcar en el hecho de que la normativa del Código Orgánico de Organización Territorial, es deficiente y que por lo mismo no regula adecuadamente la intervención de competencias, al no señalar un orden jerárquico para que se produzca la misma, y al no establecer preceptos que de manera clara garanticen y respeten la autonomía de los municipios. Respecto a la insuficiencia normativa detectada en el Código que se está analizando en cuanto tiene que ver la regulación del proceso de intervención de competencias, se ha recogido la siguiente opinión doctrinaria de Morales (2012).

La Legislatura debe readecuar el sentido de esta normativa, en orden a respetar la autonomía de las entidades descentralizadas y ajustar el sentido de la norma a las necesidades propias del gobierno intervenido en la competencia o a las necesidades de la localidad. Además que, se debe señalar, de modo lógico una jerarquía para la intervención, así en las juntas parroquiales podrá encargarse la intervención a la municipalidad que corresponda dicha junta; en el caso de la municipalidad o el distrito, será el Consejo Provincial, quedando por discutirse y por poner parámetros claros, sobre las competencias que pueden ser intervenidas por el nivel central.(p.30)

Es muy importante lo mencionado anteriormente, puesto que es indispensable dar vigencia al principio constitucional y legal de los gobiernos autónomos descentralizados, además es indispensable que la intervención debe tender a las necesidades reales del gobierno intervenido y a los requerimientos de la población.

De igual forma es necesario que para garantizar la efectividad de la intervención y los resultados positivos que se pretende lograr en la gestión de la competencia, con el propósito de cumplir los fines de calidad y eficiencia en la prestación de servicios y en la atención de las necesidades a la colectividad, se fije un orden jerárquico para que pueda cumplirse con la intervención.

CAPÍTULO III. RESULTADOS

3. Investigación de campo

3.1. Resultados de las encuestas.

Con la finalidad de conocer la incidencia de la problemática en la realidad administrativa de los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador, se realizó la aplicación de una encuesta, a una población de treinta abogados en libre ejercicio, que reportó los resultados que a continuación se presentan y analizan.

PRIMERA PREGUNTA: ¿Considera usted que existen casos en que las competencias asignadas por la Constitución y la Ley, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, no son cumplidas eficientemente por estos niveles de gobierno?

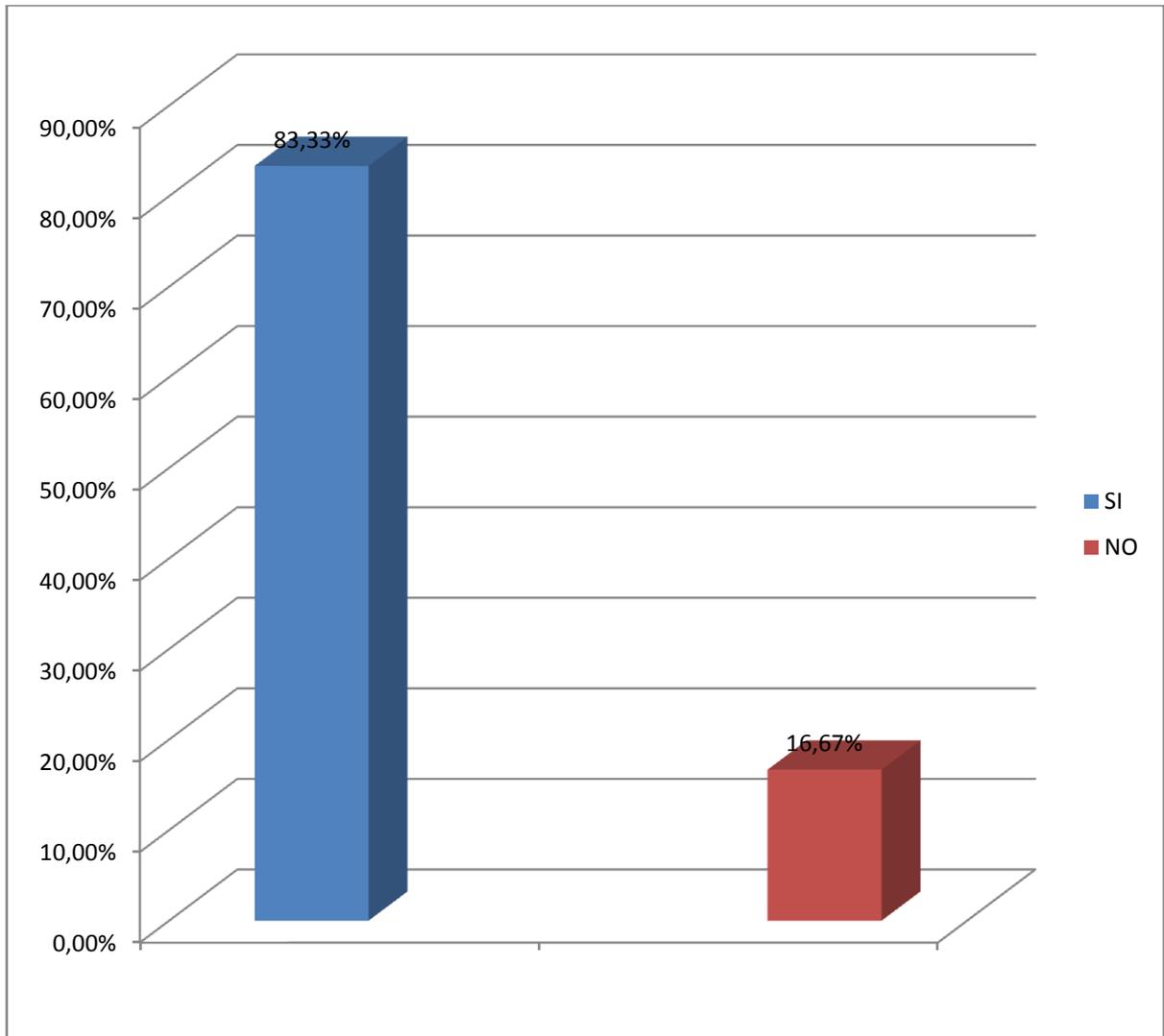
CUADRO N° 1

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	25	83.33
NO	5	16.67
TOTAL:	30	100.00

UNIVERSO: Abogados en libre ejercicio profesional

AUTOR: Ab. Abel Vinicio Vega Jiménez

GRÁFICO N° 1



INTERPRETACIÓN:

De la población total de treinta encuestados, veinticinco profesionales del derecho, que representan el 83.33% de la población, contestan de forma positiva esta primera pregunta, es decir aceptan que si existen casos en los cuales las competencias que se asignan en la Constitución y en la Ley a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, no son cumplidas de una manera eficiente por estos niveles de gobierno.

Cinco profesionales encuestados, que corresponden al 16.67% del total de participantes, señalan una respuesta negativa, este porcentaje corresponde a quienes no aceptan que en la realidad de la administración pública ecuatoriana, existen casos en los

cuales las competencias asignadas constitucional y legalmente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, no sean cumplidas de una manera eficiente por estos niveles de gobierno.

ANÁLISIS:

Conforme a la opinión mayoritaria expresada en esta pregunta se confirma que los profesionales del derecho encuestados aceptan que si existen casos en la realidad de la administración pública ecuatoriana, en la cual las competencias que la Constitución de la República del Ecuador, y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, asignan a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, no son cumplidas eficientemente por estos niveles de gobierno. Estos criterios confirman la opinión expresada en la parte doctrinaria de este trabajo investigativo, en donde se puso en evidencia que muchas de las competencias no se cumplen por falta de presupuesto, inexistencia de un personal técnico capacitado y de una planificación administrativa oportuna y eficiente, entre otros factores que lamentablemente aún afectan la gestión de estos gobiernos.

SEGUNDA PREGUNTA: ¿Cree usted que la facultad que otorga el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, al Consejo Nacional de Competencias, para que disponga la intervención temporal de un gobierno en la gestión de competencias de otro nivel, afecta el principio de autonomía de las entidades descentralizadas?

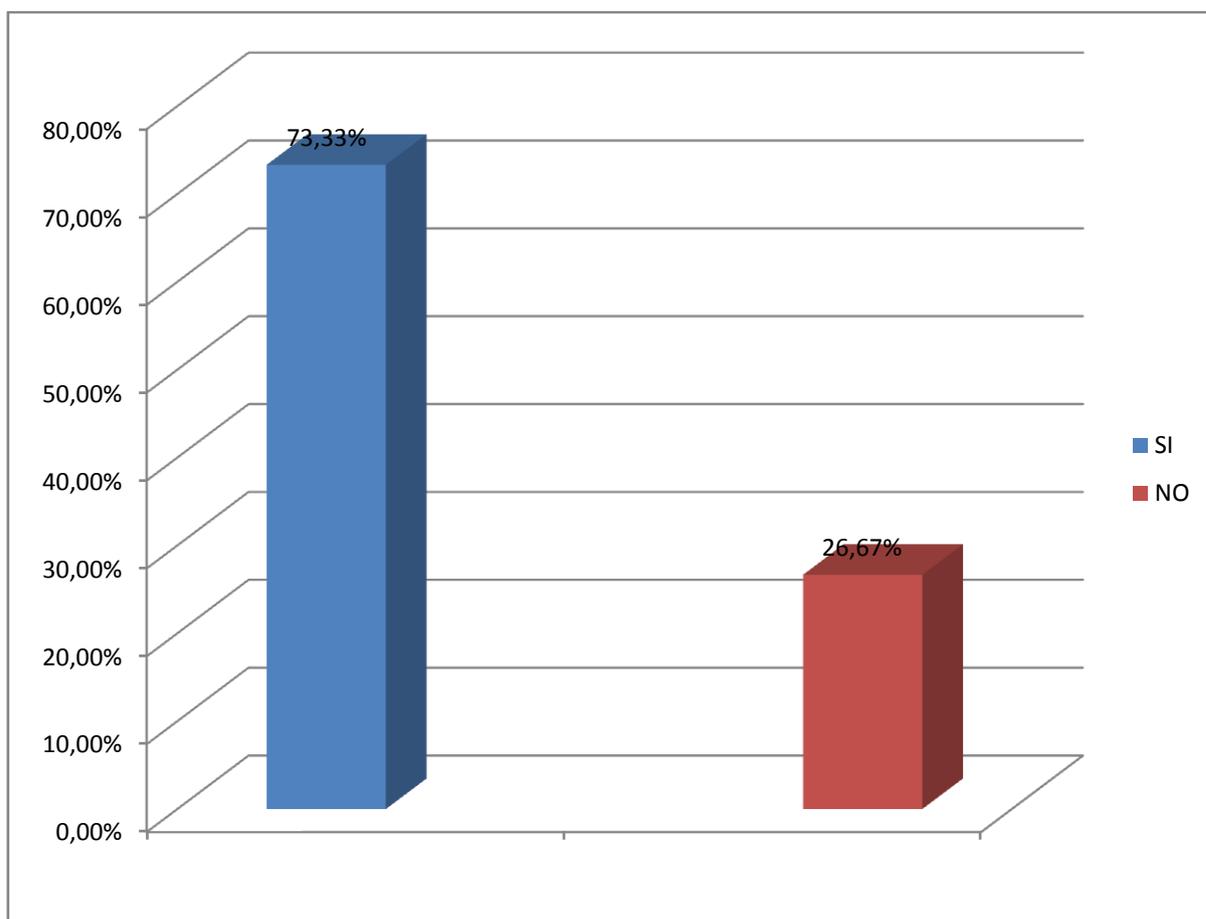
CUADRO N° 2

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	22	73.33
NO	8	26.67
TOTAL:	30	100.00

UNIVERSO: Abogados en libre ejercicio profesional

AUTOR: Ab. Abel Vinicio Vega Jiménez

GRÁFICO N° 2



INTERPRETACIÓN:

Veintidós personas, del total de treinta profesionales encuestados, es decir el 73.33% de la población investigada, contestan la segunda pregunta de una manera positiva, es decir ellos creen que la facultad otorgada por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, al Consejo Nacional de Competencias, para que pueda disponer la intervención temporal de un gobierno en la gestión de competencias de otro nivel, es contraria al principio de autonomía que se reconoce como parte de la gestión de las entidades descentralizadas.

Por su parte ocho profesionales del derecho encuestados, quienes corresponden al 26.67% del total de personas participantes, dan una respuesta negativa, o consideran que no es contrario con el principio de autonomía que caracteriza las entidades descentralizadas, el precepto legal según el cual, el Consejo Nacional de Competencias, puede resolver la intervención temporal de un gobierno en la gestión de competencias que corresponden a otro nivel.

ANÁLISIS:

Como se puede observar en la información reportada en esta pregunta, la mayoría de los profesionales del derecho que intervinieron en calidad de encuestados aceptan que la normativa del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, según la cual el Consejo Nacional de Competencias, puede resolver la intervención temporal de un nivel de gobierno en la gestión de competencias de otro gobierno, es contraria con el principio de autonomía que caracteriza a las administraciones descentralizadas, es decir que los encuestados consideran dicha atribución, como una afectación al principio de autonomía al ser un organismo ajeno el que decide la intervención.

TERCERA PREGUNTA: ¿Considera usted que la disposición legal por el cual el Consejo Nacional de Competencias, puede resolver la intervención temporal de un gobierno en la gestión de competencias de otro nivel, se ajusta a la atención de las necesidades propias del gobierno intervenido o a las necesidades de la localidad?

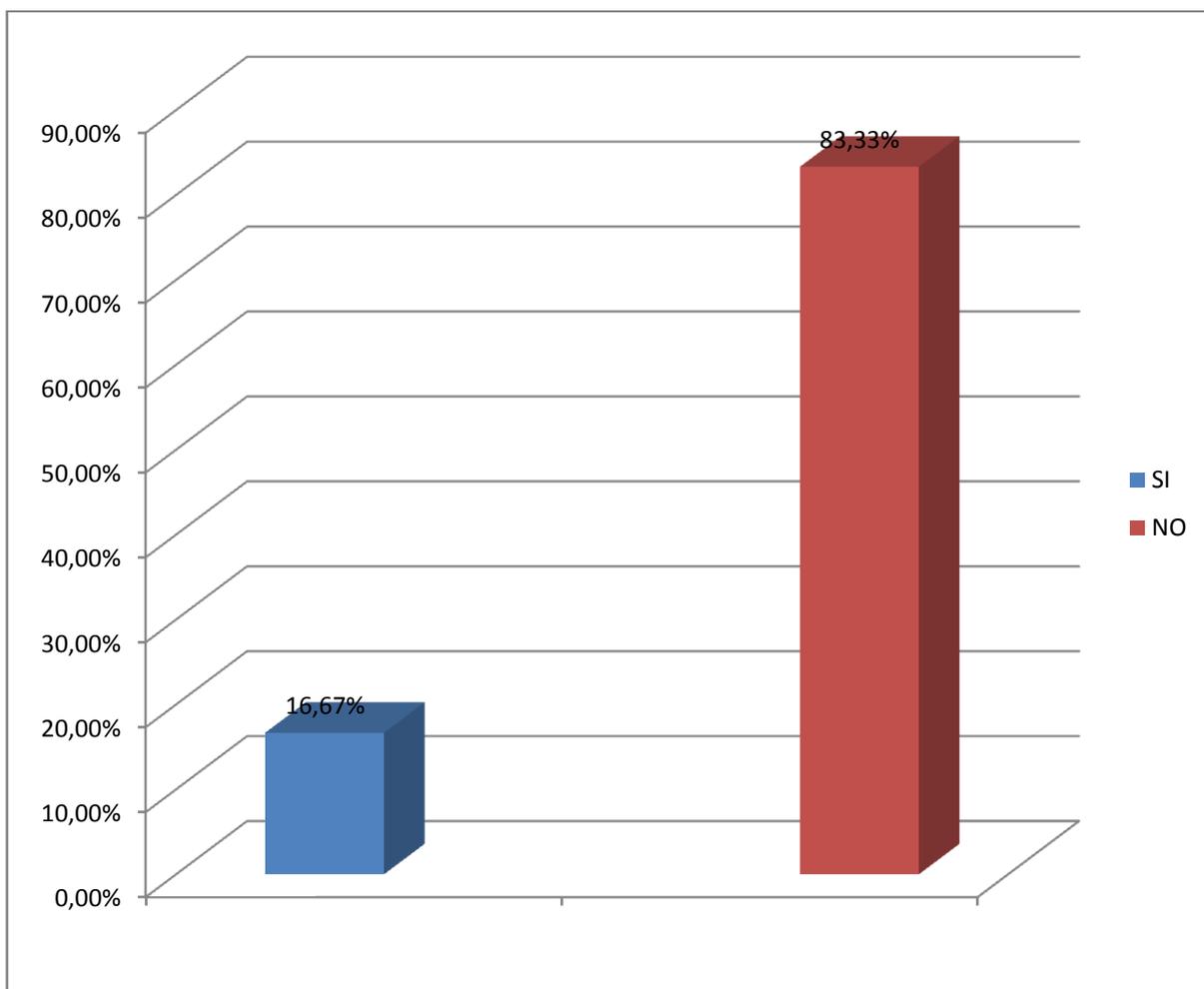
CUADRO N° 3

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	5	16.67
NO	25	83.33
TOTAL:	30	100.00

UNIVERSO: Abogados en libre ejercicio profesional

AUTOR: Ab. Abel Vinicio Vega Jiménez

GRÁFICO N° 3



INTERPRETACIÓN:

Cinco personas participantes de la encuesta, quienes representan el 16.67% del total de profesionales encuestados contestan de forma positiva la pregunta que se les realizó, es decir son del criterio que la intervención que puede disponer el Consejo Nacional de Competencias, para que un gobierno participe en la gestión de competencias del gobierno de otro nivel, si se ajusta a las necesidades propias del gobierno intervenido y a las necesidades de la comunidad que pertenece a este territorio.

Tomando en cuenta la información presentada en la tabla anterior, tenemos que a la tercera pregunta realizada los profesionales del derecho que participaron en la encuesta, veinticinco personas que representan el 83.33%, consideran que la disposición legal que autoriza al Consejo Nacional de Competencias, que puedan resolver la intervención de carácter temporal de un gobierno en la gestión de competencias de otro nivel, no se ajusta a la atención de las necesidades propias del gobierno que es intervenido ni tampoco a los requerimientos que aquejan a la población de la localidad a la que sirve la administración en cuyas competencias se interviene.

ANÁLISIS:

De acuerdo al análisis de la información que ha sido obtenida en esta pregunta se puede establecer que la norma jurídica por la cual se le otorga atribuciones al Consejo Nacional de Competencias, para que pueda decidir la intervención de un gobierno en la gestión de competencias de otro gobierno de menor nivel, no se ajusta siempre a las efectivas necesidades del gobierno intervenido, como tampoco respecto de los requerimientos de la población investigada.

CUARTA PREGUNTA: ¿En el Código Orgánico de Organización Territorial, se establece un orden jerárquico que debe observarse para que opere la intervención de un gobierno en la gestión de competencias de otro nivel?

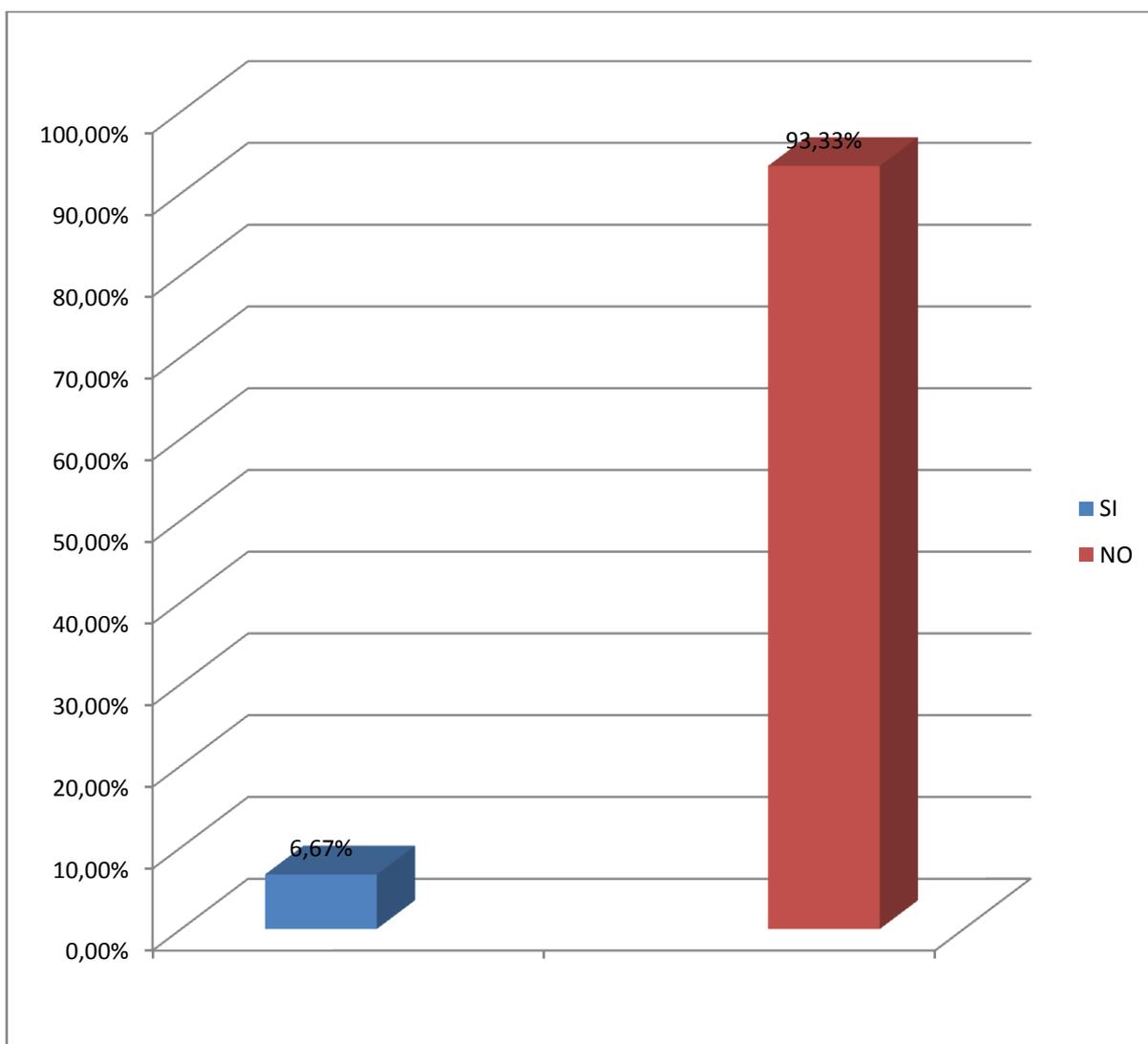
CUADRO N° 4

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	2	6.67
NO	28	93.33
TOTAL:	30	100.00

UNIVERSO: Abogados en libre ejercicio profesional

AUTOR: Ab. Abel Vinicio Vega Jiménez

GRÁFICO N° 4



INTERPRETACIÓN:

Tomando en cuenta la información que se recopiló como resultado de la cuarta pregunta realizada a los profesionales del Derecho que fueron encuestados, se puede establecer que dos de ellos, que corresponden al 6.67% de la población investigada, contestan de manera positiva la pregunta, es decir creen que en el Código Orgánico de Organización Territorial, si existen disposiciones legales a través de las cuales se determina un orden jerárquico, que tiene que ser observado para que pueda disponerse la intervención de un gobierno, en la gestión de las competencias de otro nivel.

Por otro lado veintiocho participantes de la encuesta que representan el 93.33% de la población investigada, contestan de una forma positiva la pregunta que se les realizó, pues aceptan que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, no establece un orden jerárquico para que se produzca la intervención de un gobierno superior en las gestión de las competencias que han sido atribuidas a un gobierno o administración que pertenecen a otro nivel inferior.

ANÁLISIS:

Conforme a la información que se ha presentado en la tabla anterior, se puede determinar que la mayoría de la población investigada, está de acuerdo en que no existe en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización una normativa específica que fije el orden jerárquico que debe observarse para la intervención en las competencias de una administración descentralizada de menor nivel, corroborando con ello lo que se había mencionado al realizar el análisis de las normas jurídicas pertinentes del Código que se señala anteriormente.

QUINTA PREGUNTA: ¿Cree usted que es necesario reformar el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respecto a la intervención en la gestión de competencias?

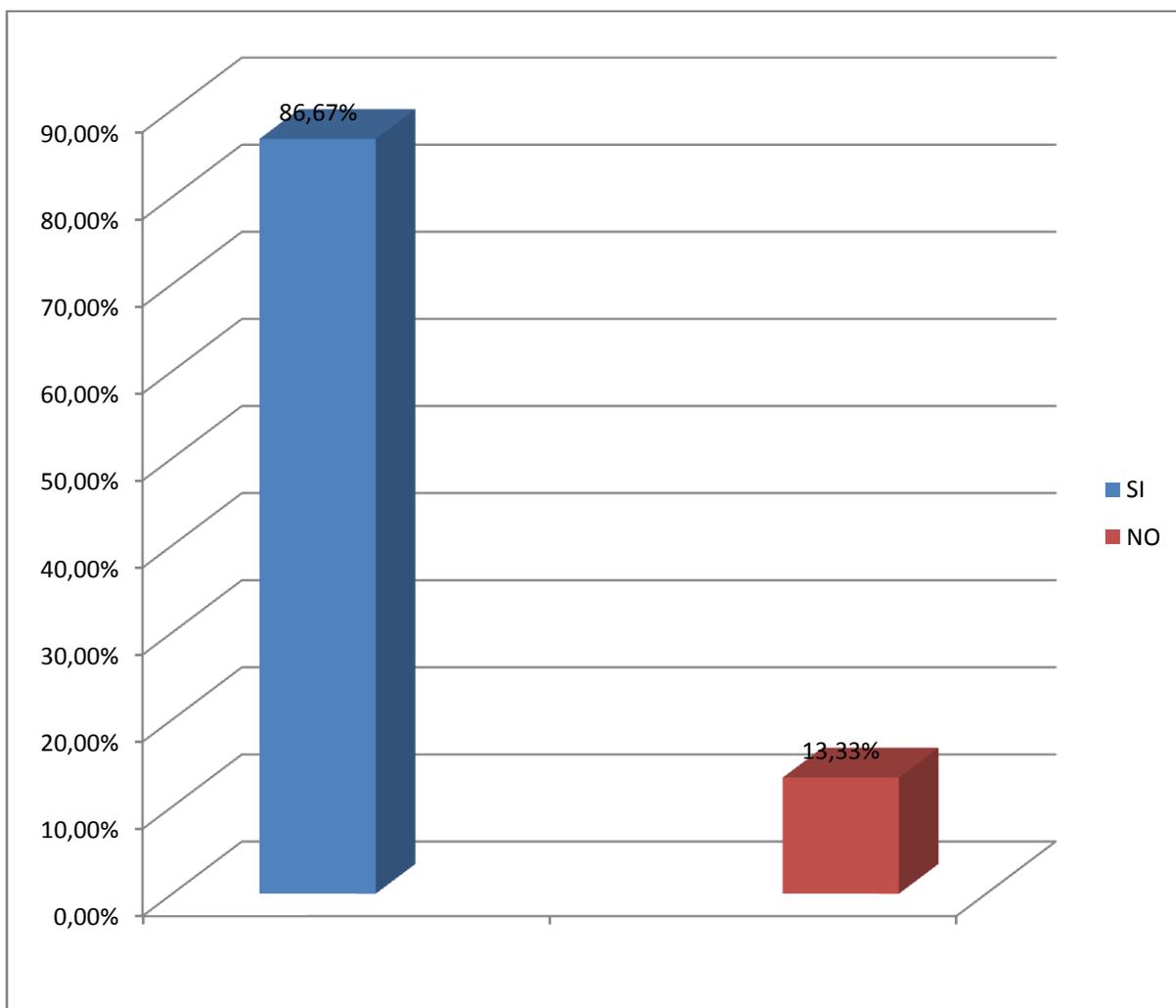
CUADRO N° 5

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	26	86.67
NO	4	13.33
TOTAL:	30	100.00

UNIVERSO: Abogados en libre ejercicio profesional

AUTOR: Ab. Abel Vinicio Vega Jiménez

GRÁFICO N° 5



INTERPRETACIÓN:

En la quinta pregunta presentada ante los profesionales del derecho que fueron investigados, veintiséis de ellos que corresponden al 86.67% de la población investigada, contestan de manera positiva la pregunta, es decir creen que si es necesario realizar una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, para regular de mejor forma lo relacionado a la intervención en la gestión de competencias de los gobiernos autónomos descentralizados.

Existen por otro lado, cuatro profesionales del derecho que participaron de la encuesta, ellos representan un 13.33% del total de personas integrantes de la población que fue encuestada, quienes en cambio dan una respuesta negativa, es decir se trata de personas que no están de acuerdo con que se realice una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, orientada a regular de manera más específica lo concerniente a la intervención en la gestión de competencias de los gobiernos autónomos descentralizados.

ANÁLISIS:

Tomando en cuenta los criterios que se han obtenido por parte de la mayoría de las personas que fueron encuestadas es posible concluir que si es conveniente que se realice el planteamiento de una reforma jurídica al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con la finalidad de que se regule de manera más eficiente, la intervención en la gestión de competencias, como un mecanismo para mejorar la administración y la prestación de servicios por parte de los gobiernos autónomos descentralizados.

3.2. Verificación de objetivos

Los objetivos que se pretende verificar en el desarrollo del presente trabajo investigativo, son los siguientes:

OBJETIVO GENERAL

- ✓ ***Estudiar lo concerniente a la regulación de la intervención de un nivel de gobierno en las competencias de otro nivel y plantear alternativas jurídicas que garanticen la autonomía de las entidades descentralizadas.***

Este objetivo de carácter general se verifica positivamente en el desarrollo del presente trabajo de investigación, porque se ha efectuado un estudio conceptual y doctrinario de los aspectos relacionados con la problemática, y de manera puntual se ha estudiado las normas que están contenidas en la Constitución de la República del Ecuador, y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, a través de las cuales se regula la intervención de un nivel de gobierno en las competencias de otro nivel, y finalmente en la parte correspondiente se hace el planteamiento de una alternativa jurídica que permita garantizar el principio de autonomía que rige la actividad de las entidades administrativas descentralizadas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- ✓ ***Determinar que la facultad del Consejo Nacional de Competencias, de poder disponer la intervención de un nivel de gobierno en la gestión de las competencias de otro nivel, vulnera el principio de autonomía de las entidades descentralizadas.***

El primer objetivo específico que se planteó en esta investigación se verifica de manera positiva pues se ha logrado establecer con los resultados obtenidos en la segunda pregunta de la encuesta, que el criterio mayoritario de los profesionales del derecho que participaron de la misma están de acuerdo con que la normativa jurídica que regula la potestad del Consejo Nacional de Competencias, para disponer la intervención de un nivel de gobierno en la gestión de las competencias de otro nivel, es atentatoria contra el principio de autonomía de las entidades descentralizadas que está reconocido en el ordenamiento constitucional y legal ecuatoriano.

- ✓ ***Establecer que la norma que regula la intervención de competencias, no establece un orden jerárquico, y puede afectar el cumplimiento de los fines que persigue la aplicación de esta forma de descentralización.***

Este segundo objetivo específico, planteado en el desarrollo de la presente investigación, se verifica de una manera positiva, por cuanto se ha obtenido como resultado de la cuarta pregunta que formó parte de la encuesta aplicada a profesionales del derecho en libre ejercicio, que la normativa que regula la intervención de las competencias, no establece ningún orden jerárquico lo que crea la posibilidad de que no se cumplan eficientemente los fines que se persigue con la aplicación de esta forma de descentralización, que pretende lograr la prestación eficiente de servicios y la gestión eficaz de las competencias, como medios para lograr el buen vivir de la población.

- ✓ ***Plantear una propuesta de reforma jurídica al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en relación a la intervención de un nivel de gobierno en la gestión de las competencias de otro nivel.***

El tercer objetivo de la presente investigación se verifica de manera positiva porque la mayoría de los profesionales del derecho que participaron de la encuesta al responder la última pregunta planteada dentro de la misma aceptan mayoritariamente que es necesario realizar una propuesta jurídica de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con la finalidad de reglar de mejor forma lo concerniente a la intervención de competencias.

Es pertinente destacar también que atendiendo al criterio obtenido de los profesionales del derecho, en la parte final de la investigación se hace el planteamiento de la respectiva propuesta jurídica de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

3.3. Contrastación de la hipótesis.

La hipótesis de investigación que fue planteada en el presente trabajo, dice lo siguiente:

La facultad del Consejo Nacional de Competencias, de disponer la intervención temporal de un nivel de gobierno en la gestión de competencias de otro nivel, afecta el principio de autonomía de las entidades descentralizadas y no se ajusta a la

atención de las necesidades propias del gobierno intervenido en la competencia o a las necesidades de la localidad, además no se establece un orden jerárquico para que opere la intervención, por lo que es necesario instrumentar las reformas correspondientes al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Este objetivo se cumple en primer lugar porque en el análisis jurídico realizado a las disposiciones pertinentes del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se determina que una de las atribuciones del Consejo Nacional de Competencias, es disponer la intervención temporal de un nivel de gobierno en la gestión de competencias de otro nivel.

Además de acuerdo con los resultados que se han obtenido en la encuesta se establece que la normativa jurídica que otorga la potestad antes referida al Consejo Nacional de Competencias, es atentatoria contra el principio de autonomía de las entidades descentralizadas, que está previsto en la normativa constitucional y legal vigente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

De los resultados que se ha obtenido como parte de la información recopilada de las personas encuestadas, en la tercera pregunta que se les formuló se establece que la normativa que regula la intervención en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, no se ajusta a las necesidades propias del gobierno intervenido y a los requerimientos reales de la localidad en que ejerce jurisdicción dicho gobierno.

Se ha logrado determinar además que no existen disposiciones específicas a través de las cuales se logre establecer un orden jerárquico para que se cumpla con el proceso de intervención.

Todas las situaciones mencionadas confirman la necesidad de que se plantee una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, a propósito de poder corregir las falencias legales determinadas, situación que es aceptada de una manera contundente por parte de los profesionales investigados.

Por todos los criterios antes expuestos se determina que la hipótesis planteada en la presente investigación ha sido contrastada de una manera positiva.

3.4. Fundamentación de la propuesta jurídica de reforma al código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización.

Para sustentar la propuesta jurídica, de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que es parte de este trabajo investigativo, se plantean los siguientes argumentos.

La Constitución de la República del Ecuador, incorpora como principios fundamentales de la administración pública, la eficacia y la eficiencia, que deben ser demostradas en la gestión y cumplimiento oportuno de todas las competencias que son atribuidas a cada uno de los niveles de gobierno en que se ejerce dicha administración. De igual forma constitucionalmente se reconoce la autonomía en la gestión de cada una de estas entidades.

Para garantizar la eficacia en el cumplimiento de las atribuciones de cada uno de los niveles de gobierno, constitucional y legalmente se contempla la posibilidad de que se pueda resolver la intervención en la gestión de competencias de un gobierno, cuando éste por omisión o por falta de diligencia, no esté sumiendo de manera eficiente la prestación de un determinado servicio o el cumplimiento de cualesquiera de sus competencias, este proceso puede ser resuelto por el Consejo Nacional de Competencias.

De la revisión realizada a la normativa pertinente del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, así como de las opiniones que se obtuvieron de parte de los profesionales del derecho encuestados se logra establecer que el proceso de intervención, en la forma en que está regulado en la actualidad puede ser atentatorio contra el principio de autonomía de las administraciones descentralizadas.

De igual forma el análisis a la normativa jurídica, la opinión de ciertos autores que se han ocupado de estudiar la materia, y la información recopilada de parte de los profesionales del derecho que participan en calidad de encuestados, permite determinar que el régimen jurídico no es suficiente por cuanto no determina un criterio de jerarquía para que se pueda resolver la intervención de un gobierno de un nivel en la gestión de las competencias de otro de menor nivel, lo que puede ocasionar que el proceso de intervención no arroje los resultados esperados.

Es preciso indicar además que no existe un criterio legal, en el sentido de que la intervención debe ser un proceso técnico administrativo, que responda los requerimientos del gobierno intervenido y a las necesidades específicas de la población, situación que puede repercutir en que se concluya el proceso sin que la gestión desarrollada haya procurado el logro de los resultados institucionales y sobre todos la satisfacción de las

necesidades de la población de la localidad en la que ejercer jurisdicción el gobierno intervenido.

Un elemento importante para fundamentar la necesidad de que se elabore una propuesta jurídica de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, son las opiniones obtenidas de la mayoría de los profesionales del derecho investigados, que además de aceptar la existencia de la problemática investigada, coinciden en que es necesario realizar una propuesta jurídica de reforma, como alternativa de solución para la misma.

Todos los criterios que se han expuesto, confirman la pertinencia de que se incorporen reformas al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, para lo cual en la parte final de esta investigación, se hace la presentación de la correspondiente propuesta.

CAPÍTULO IV. SÍNTESIS Y PROPUESTA

4. Conclusiones, recomendaciones y propuesta

4.1. Conclusiones

- En la sociedad ecuatoriana existen casos en los cuales las competencias asignadas por la Constitución de la República y el ordenamiento legal ecuatoriano, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, no son cumplidas eficientemente por estos niveles de gobierno.
- La facultad otorgada por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, al Consejo Nacional de Competencia, para que pueda disponer la intervención temporal de un gobierno en la gestión de las competencias de otro nivel, es atentatoria contra el principio de autonomía de las entidades descentralizadas, reconocido en la Constitución de la República y en la legislación ecuatoriana.
- La normativa jurídica del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, a través de la cual el Consejo Nacional de Competencia, tiene la atribución de resolver la intervención temporal de un gobierno en la gestión de competencias de otro nivel, no siempre se ajusta a las necesidades propias del gobierno intervenido y a los requerimientos de la localidad en que éste ejerce su jurisdicción.
- En las disposiciones del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, no se establece un orden jerárquico que debe cumplirse en el proceso de intervención de un gobierno en la gestión de competencias de otro nivel.
- Los resultados que se han obtenido en este trabajo de investigación permiten determinar que existe la necesidad de que se planteen reformas al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización respecto de la adecuada regulación del proceso de intervención de competencias.

4.2. Recomendaciones.

- A la Asamblea Nacional de la República del Ecuador, para que a través de la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial, proceda a la revisión del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con el propósito de adecuar sus normas para favorecer el adecuado cumplimiento de los principios de descentralización y desconcentración, en

beneficio de los grandes objetivos de desarrollo nacional y de buen vivir, que debe animar la gestión de todas las entidades descentralizadas.

- A la Asamblea Nacional de la República del Ecuador, para que emprenda en la revisión del régimen jurídico contemplado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que se relaciona con la intervención de competencias, de manera que este proceso técnico administrativo, sin lesionar la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados, contribuya al cumplimiento efectivo de sus competencias, y a la atención de las necesidades de la población asentada en sus respectivas jurisdicciones territoriales.
- A la autoridades de los gobiernos autónomos descentralizado con la finalidad de que gestionen adecuadamente el cumplimiento de sus competencias, asumiendo con criterio responsable la prestación de servicios y la ejecución de obra, y optimizando al máximo la participación del talento humano y la inversión de recurso económicos.
- A los órganos y espacios de participación ciudadana, que ejerzan el derecho a reclamar el efectivo cumplimiento de la competencias asignadas a los gobierno autónomos descentralizados, como medio de procurar el desarrollo sustentable y progresivo de la población ecuatoriana.
- Al Consejo Nacional de Competencias, que dirija su accionar hacia el control eficiente del cumplimiento de la competencias asignadas a los gobiernos autónomos descentralizado, y que sus atribuciones las desempeñen atendiendo al interés nacional y sobre todo al cumplimiento de los objetivos de la administración pública, que en todo los nivele debe ser seria, transparente, honesta, oportuna y sobre todo eficiente, para asegurar que se cumplan los objetivos institucionales en procura de la atención de la necesidades y requerimientos de la población en general.

4.3. Propuesta de Reforma Jurídica

LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CONSIDERANDO:

Que, la Constitución de la República del Ecuador, determina que la administración pública es un servicio que debe ser prestado a la comunidad bajo los principios de eficiencia y calidad, en procura del buen vivir de la población;

Que, la Constitución de la República del Ecuador, establece que en los casos en que no exista el cumplimiento de una competencia asignada a un gobierno descentralizado, por omisión o falta de diligencia, se debe disponer la intervención en la gestión de dicha competencia, por parte de un gobierno de otro nivel;

Que, en la regulación jurídica de la intervención de competencias, se evidencian algunos vacíos e imprecisiones jurídicas;

En uso de las atribuciones que le confiere el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución de la República del Ecuador, resuelve expedir la siguiente:

REFORMA JURÍDICA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

Art. 1.- Sustitúyase el literal k) del artículo 119, por el siguiente:

“k) Disponer a petición de parte interesada, la intervención temporal de un nivel de gobierno en la gestión de las competencias de otro nivel, de manera excepcional, de conformidad con lo establecido en este Código”.

Art. 2.- Sustitúyase el literal a) del artículo 158, por el siguiente:

“a) El Consejo Nacional de Competencias, a través de la secretaría ejecutiva, a petición debidamente sustentada de la ciudadanía, presentada por las instancias de participación ciudadana, del gobierno que pide la intervención, o del gobierno que desea intervenir en las competencias de otro, procederá a comprobar la existencia de las causales contempladas en el artículo anterior”.

Art. 3.- Inclúyase luego del artículo 158, el siguiente artículo innuerado:

“Art- Niveles de intervención.- La intervención en la competencia de un gobierno autónomo descentralizado, por parte de un gobierno de otro nivel se resolverá atendiendo al siguiente orden jerárquico.

a. La gestión de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales, podrá ser intervenida por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, a cuya jurisdicción corresponda el gobierno intervenido.

b. La gestión de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Distritales, podrá ser intervenida por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, a cuya jurisdicción corresponda el gobierno intervenido.

c. La gestión de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, podrá ser intervenida por parte de los Gobiernos Autónomos Regionales, a cuya jurisdicción corresponda el gobierno intervenido”.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA: Todas las normas que en su contenido se opongan a la presente, quedan derogadas.

DISPOSICIÓN FINAL: Esta Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, en el Salón de Sesiones de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador, a los días, del mes de, del año

f). Presidenta

f). Secretaria

BIBLIOGRAFÍA

REFERENCIAS

- Cabanellas, G., (2001). Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo III. Buenos Aires: Heliasta S.R.L.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2014), Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Constitución de la República del Ecuador. (2014). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Diccionario y Guía de la Normativa de los Códigos Civil y Procedimiento Civil. (2010). Cuenca: Fondo de Cultura Ecuatoriana.
- Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo 6. (2007). México: Bibliográfica Omeba.
- Granja, N. (2006). Fundamentos de Derechos Administrativo. Quinta Edición Actualizada. Quito: Editorial Jurídica del Ecuador.
- Heredia, M. & Hernández, M. (2011). Guía Metodológica Para la Implementación de la Recaudación de la Contribución Especial de Mejoras en los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador, Cuenca, Ecuador.
- López, W. (2011). Tratado de Contratación Pública, Teoría, Práctica Jurisprudencia. Tomo I. Segunda Edición. Quito: Editorial Jurídica del Ecuador.
- Machicado, J. (2014). Centralización y Descentralización. Recuperado de <http://jorgemachicado.blogspot.com/2012/06/des.html>
- Machicado, J. (2013). ¿Qué es la Administración Pública?. Recuperado de <http://jorgemachicado.blogspot.com/2012/03/adpu.html>
- Morales, M. (2012). La Nueva Organización Territorial y el Nuevo Modelo de Descentralización en el Ecuador. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Murcia, J. (2014). Formas Organizativas del Estado II. Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, Bogotá, Colombia.

- Oficialismo controla Consejo que puede quitar Competencias. Recuperado de <http://edicionimpresa.elcomercio.com/es/>
- Ossorio, M. (2006). Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, 1ra. Edición Electrónica. Guatemala: Datascam S.A.
- Suárez, S. (2001). Análisis Legal e Institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Quito: Editorial Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental.
- Vidal, J. (2004). Derecho Administrativo. 15ª Edición. Bogotá: Editorial Temis.
- Zavala, J. (2011). Lecciones de Derecho Administrativo. Lima: Editorial Edilex S.A.

ANEXOS

ANEXO N° 1: FORMATO DE ENCUESTA

UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Señor Abogado:

Sírvase contestar las preguntas que le presento a continuación, con la finalidad de conocer sus criterios acerca de la problemática jurídica que investigo en mi trabajo de tesis previo a la obtención del título de Magister en Derecho Administrativo, que se denomina: "ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS Y SU REGULACIÓN DE ACUERDO AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN". Por la atención que preste a mi pedido, expreso anticipadamente mi gratitud.

1. ¿Considera usted que existen casos en que las competencias asignadas por la Constitución y la Ley, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, no son cumplidas eficientemente por estos niveles de gobierno?

a. Si ()

b. No ()

¿Por qué?

2. ¿Cree usted que la facultad que otorga el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, al Consejo Nacional de Competencias, para que disponga la intervención temporal de un gobierno en la gestión de competencias de otro nivel, afecta el principio de autonomía de las entidades descentralizadas?

a. Si ()

b. No ()

¿Por qué?

3. ¿Considera usted que la disposición legal por el cual el Consejo Nacional de Competencias, puede resolver la intervención temporal de un gobierno en la gestión de competencias de otro nivel, se ajusta a la atención de las necesidades propias del gobierno intervenido o a las necesidades de la localidad?

a. Si ()

b. No ()

¿Por qué?

4. ¿En el Código Orgánico de Organización Territorial, se establece un orden jerárquico que debe observarse para que opere la intervención de un gobierno en la gestión de competencias de otro nivel?

a. Si ()

b. No ()

¿Por qué?

5. ¿Cree usted que es necesario reformar el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, respecto a la intervención en la gestión de competencias?

a. Si ()

b. No ()

¿Por qué?

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

ANEXO N° 2: PROYECTO DE INVESTIGACIÓN APROBADO



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

La Universidad Católica de Loja

ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

PROYECTO DE TESIS

TEMA:

ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS Y SU REGULACIÓN DE ACUERDO AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

AUTOR: *Abel Vinicio Vega Jiménez*

Centro Universitario: Lago Agrio

2013

1. TEMA

ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS Y SU REGULACIÓN DE ACUERDO AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

2. LÍNEA DE INVESTIGACIÓN.

La temática abordada se ubica dentro de la línea de investigación número 5, denominada: "Del régimen seccional autónomo".

3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Constitución de la República del Ecuador, dentro del Régimen de Competencias, en su artículo 268 determina, que a través de la Ley se determinará los casos excepcionales, el procedimiento y la forma en los que por omisión o deficiente ejecución de una competencia, será posible intervenir en la gestión de un gobierno autónomo descentralizado, de manera temporal y subsidiaria.

Acorde con el precepto constitucional anterior, en el literal k) del artículo 119 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización se dispone que el Consejo Nacional de competencias puede resolver la intervención temporal de un nivel de gobierno en la gestión de las competencias de otro nivel, de manera excepcional.

Esta normativa prevista en el mencionado Código debe ser readecuada con la finalidad de respetar la autonomía de las entidades descentralizadas y ajustar su aplicación a las necesidades reales del Gobierno intervenido, o a las de la localidad de su jurisdicción.

Además es evidente que ni en la Constitución de la República, ni en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se determina el orden de intervención, considerando los niveles de acción y las jurisdicciones administrativas de cada Gobierno Autónomo Descentralizado, lo que hace necesario establecer una jerarquía para la intervención, de modo que quede claramente determinadas las competencias en las cuales puede darse esa intervención.

Para regular adecuadamente lo relacionado con las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en los casos en que sea necesaria la intervención temporal y subsidiaria, es necesario desarrollar normas jurídicas, siendo este el propósito del presente trabajo que será sustentado de forma amplia sobre la base de elementos conceptuales, doctrinarios y jurídicos, en el desarrollo del informe final correspondiente.

4. OBJETIVOS

Los objetivos que se pretende verificar en el desarrollo del presente trabajo investigativo, son los siguientes:

OBJETIVO GENERAL

- ✓ Estudiar lo concerniente a la regulación de la intervención de un nivel de gobierno en las competencias de otro nivel y plantear alternativas jurídicas que garanticen la autonomía de las entidades descentralizadas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- ✓ Determinar que la facultad del Consejo Nacional de Competencias, de poder disponer la intervención de un nivel de gobierno en la gestión de las competencias de otro nivel, vulnera el principio de autonomía de las entidades descentralizadas.
- ✓ Establecer que la norma que regula la intervención de competencias, no establece un orden jerárquico, y puede afectar el cumplimiento de los fines que persigue la aplicación de esta forma de descentralización.
- ✓ Plantear una propuesta de reforma jurídica al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en relación a la intervención de un nivel de gobierno en la gestión de las competencias de otro nivel.

5. JUSTIFICACIÓN.

La realización de este trabajo investigativo se justifica en primera instancia por la trascendencia social que tiene la temática que se aborda en el mismo, pues se trata de garantizar que la intervención en el ejercicio de las competencias, favorezca principalmente

a la comunidad que pertenece a la jurisdicción territorial en la que ejerce su competencia el gobierno intervenido.

Además, desde el punto de vista jurídico, ejecutar este trabajo se justifica y resulta trascendente, porque se va a abordar el estudio de una Ley, que pese a tener una reciente vigencia en el país, presenta algunos vacíos e incongruencias, en un tema tan importante como es la regulación de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, para lo cual se abordará tanto el análisis de las normas previstas en la Constitución de la República del Ecuador, como las estipuladas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

En el plano académico esta investigación se justifica por cuanto, permite cumplir con un requisito trascendental para conseguir el objetivo profesional de obtener una maestría en una disciplina tan importante como es el Derecho Administrativo.

La importancia científica es relevante por cuanto se abordará un problema jurídico que está presente en la legislación de los regímenes seccionales autónomos, y se contribuirá con el planteamiento de una alternativa legal de solución para el mismo, con la finalidad de que la gestión de estos Gobiernos, sea efectiva en beneficio de la sociedad.

6. MARCO TEÓRICO

Es importante empezar entendiendo lo que son los Gobiernos Autónomos Descentralizados, así como la competencia y su significado desde el punto de vista jurídico.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, son definidos de la siguiente forma por Suárez (2001):

Organismos de gobierno de carácter autónomo, de una jurisdicción territorial, que tienen como finalidad promover el desarrollo de las personas y el buen vivir, a través del ejercicio de las competencias asignadas constitucional y legalmente, promoviendo la descentralización, como un medio de garantizar la efectividad de la administración pública, en el territorio nacional.(p.11)

Esta definición permite entender de forma clara que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, como su nombre lo indica, son organismos gubernamentales dotados de

autonomía, para mediante el cumplimiento de sus competencias, promover y contribuir al desarrollo de los habitantes de la jurisdicción territorial en la que gobiernan, logrando hacer efectiva la descentralización, como una forma de procurar el desarrollo equitativo de todas las personas, y promoviendo la eficiencia de la administración pública, a objeto de garantizar el buen vivir de los ecuatorianos.

En lo que respecta a la competencia, es pertinente señalar que ha sido definida en la siguiente forma, en el Diccionario y Guía de la Normativa de los Códigos Civil y de Procedimiento Civil (2010):

COMPETENCIA. En general, aptitud e idoneidad, capacidad para realizar algo. Atribución legal de un mandatario o funcionario de otro orden para conocer de una cuestión o litigio. En un concepto estrictamente jurídico se ha definido “como la medida de los poderes de una jurisdicción”. Según E. Cuello “La competencia es la jurisdicción limitada, o el ejercicio limitado de la jurisdicción; es decir, el poder o facultad de administrar justicia, de ejecutar lo juzgado o de intervenir en la solemnización de actos, pero solamente respecto a ciertas materias, personas, territorio, cuantía o grados. Mientras la jurisdicción es el poder o facultad en sentido genérico, conferido por el sistema normativo, la competencia es el ejercicio práctico, es la facultad específica que se tiene en cierto ámbito”. Competente significa que tiene correspondencia; que le corresponde hacer algo por su competencia.(p.355)

En la cita anterior se da a la competencia un significado general, desde el cual es asumida como la aptitud o capacidad de alguien para realizar algo.

En el ámbito legal, se asume que la competencia hace referencia a la atribución que tiene un funcionario para conocer y resolver acerca de una cuestión o litigio. Jurídicamente es asumida como la medida en los que pueden ejercerse los poderes conferidos por una jurisdicción determinada.

Desde la perspectiva jurídica, la competencia se asume, como la limitación al ejercicio de la jurisdicción, es decir la potestad que le ha sido asignada a un servidor o a un órgano, para administrar justicia, y hacer ejecutar lo juzgado, y también de participar en la solemnización de ciertos actos. Esta competencia se establece atendiendo aspectos como la materia, las personas, el territorio, la cuantía y los grados.

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 268, de forma textual, establece lo siguiente:

La Ley determinará los casos excepcionales, el procedimiento y la forma de control, en los que por omisión o deficiente ejecución de una competencia se podrá intervenir en la gestión del gobierno autónomo descentralizado en esa competencia, en forma temporal y subsidiaria, hasta que se supere la causa que motivó la intervención.

Es decir, que de acuerdo a lo señalado en el artículo anterior, es posible la intervención en la gestión de un gobierno autónomo descentralizado, cuando exista una omisión o una deficiente ejecución de las competencias atribuidas, esa intervención se dará de forma temporal y subsidiaria, hasta que sea superada la causa que la motivó.

En concordancia con la norma constitucional analizada, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el literal k) del artículo 119, establece como una de las facultades del Consejo Nacional de Competencias, la siguiente: “Disponer la intervención temporal de un nivel de gobierno en la gestión de las competencias de otro nivel, de manera excepcional, de conformidad con lo establecido en este Código”.

Se ratifica lo señalado en la Constitución de la República, en el sentido de que el Consejo Nacional de Competencias, tiene la facultad de disponer, que un nivel de gobierno realice la intervención temporal, en la gestión de las competencias de otro nivel, de forma excepcional, y sujetándose a las disposiciones establecidas en el Código en cuestión.

Sin embargo la norma anterior adolece de algunos inconvenientes jurídicos, los cuales motivan el pronunciamiento doctrinario de Morales (2012) quien manifiesta de forma textual:

La Legislatura debe readecuar el sentido de esta normativa, en orden a respetar la autonomía de las entidades descentralizadas y ajustar el sentido de la norma a las necesidades propias del gobierno intervenido en la competencia o a las necesidades de la localidad. Además que, se debe señalar, de modo lógico una jerarquía para la intervención, así en las juntas parroquiales podrá encargarse la intervención a la municipalidad que corresponda dicha junta; en el caso de la municipalidad o el distrito, será el Consejo Provincial, quedando por discutirse y por poner parámetros claros, sobre las competencias que pueden ser intervenidas por el nivel central.(p.30)

Lo hasta ahora mencionado confirma la existencia de una problemática jurídica que debe ser abordada de forma más amplia, para aportar con alternativas legales de solución para la misma, siendo este el propósito del presente trabajo.

7. HIPÓTESIS DE TRABAJO

La facultad del Consejo Nacional de Competencias, de disponer la intervención temporal de un nivel de gobierno en la gestión de competencias de otro nivel, afecta el principio de autonomía de las entidades descentralizadas y no se ajusta a la atención de las necesidades propias del gobierno intervenido en la competencia o a las necesidades de la localidad, además no se establece un orden jerárquico para que opere la intervención, por lo que es necesario instrumentar las reformas correspondientes al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

8. PLAN DE CONTENIDOS

Los contenidos que se pretende abordar en este trabajo de manera tentativa son los siguientes:

CAPÍTULO I. ASPECTOS TEÓRICOS

1. MARCO CONCEPTUAL.
 - 1.1. El Derecho Administrativo
 - 1.2. La Administración Pública
 - 1.3. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados
 - 1.4. La Descentralización
 - 1.5. La Desconcentración

CAPÍTULO II. SUSTENTO DOCTRINARIO Y JURÍDICO

2. ASPECTOS DOCTRINARIOS Y JURÍDICOS
 - 2.1. El Consejo Nacional de Competencias.
 - 2.2. La Intervención en la Gestión de Competencias.
 - 2.3. El incumplimiento de competencias por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, por omisión o falta de diligencia.
 - 2.4. Normativa vigente en la Constitución de la República del Ecuador.
 - 2.5. Disposiciones del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

CAPÍTULO III. RESULTADOS

3. INVESTIGACIÓN DE CAMPO
 - 3.1. Resultados de las Encuestas.

- 3.2. Contratación de la Hipótesis.
- 3.3. Verificación de Objetivos.

CAPÍTULO IV. SINTESIS Y PROPUESTA

4. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTA
- 4.1. Conclusiones.
- 4.2. Recomendaciones.
- 4.3. Propuesta de Reforma Jurídica

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

ÍNDICE

9. METODOLOGÍA

9.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN.

El presente estudio es de tipo bibliográfico y descriptivo, pues se partirá de los referentes conceptuales, doctrinarios y jurídicos existentes acerca de la problemática investigada para poder describir la misma y la forma en que ésta se manifiesta en la sociedad ecuatoriana.

9.2. MÉTODOS.

Para el desarrollo de la presente investigación se hará uso sistemático de los siguientes métodos:

MÉTODO CIENTÍFICO: Por cuanto en la investigación se parte del planteamiento de algunos objetivos y también de un enunciado hipotético sujeto a comprobación de acuerdo con los resultados obtenidos. Además porque se procura crear un conocimiento jurídico acerca del problema investigado, el cual permitirá abordar al planteamiento de soluciones legales para el mismo.

MÉTODO INDUCTIVO: Que permitirá a través del análisis de los referentes doctrinarios así como de las disposiciones legales existentes sobre intervención de competencias entre gobiernos, determinar la existencia real del problema.

MÉTODO DEDUCTIVO: Del estudio y la apreciación de todos los referentes obtenidos sobre la problemática y de la normatividad expresa existente se podrá determinar en forma particular la necesidad de que se reforme la norma pertinente, a fin de que la misma permita que la intervención de competencias no afecte el principio de autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados y guarde una jerarquía que permita la optimización de los recursos en beneficio del desarrollo de la comunidad.

MÉTODO ANALÍTICO: Será utilizado con la finalidad de analizar los criterios que en torno a la problemática han expresado los diferentes analistas y estudiosos del derecho administrativo a nivel nacional e internacional.

MÉTODO SINTÉTICO: En base al cual se podrá sintetizar los aspectos más importantes para hacerlos constar como parte del sustento teórico de la investigación.

9.3. TÉCNICAS:

Entre las técnicas principales, que se emplearán en la presente investigación están:

CONSULTA BIBLIOGRÁFICA: Será empleada principalmente en la parte teórica con la finalidad de recopilar todas las referencias existentes acerca del problema investigado.

EL FICHAJE: Ya que a través de la elaboración de fichas bibliográficas y nemotécnicas se realizará la respectiva recopilación de la información teórica para estructurar la base conceptual de la investigación.

LA ENCUESTA: Esta técnica será aplicada a un número de cuarenta personas relacionadas con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a fin de recabar sus criterios y opiniones en relación al tema escogido para la presente investigación.

10. RESULTADOS ESPERADOS

Confirmar la existencia de una problemática jurídica en torno a la regulación de la intervención de competencias, y plantear una propuesta jurídica de reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, para afrontar la misma.

11. BIBLIOGRAFÍA

- ✓ Andrade, S., Grijalva A., & Storini C. (2009). La Nueva constitución del Ecuador, Estado, derechos e instituciones. Quito: Editorial Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional.
- ✓ Canel, E. (2001). Dos Modelos de Descentralización y Participación en América Latina: una discusión conceptual. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- ✓ Carrión, F. (2007). La Descentralización en el Ecuador, opciones comparadas. Quito: Editorial Semplades.
- ✓ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2012). Quito: Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones.
- ✓ Constitución de la República del Ecuador. (2012). Quito: Publicación Oficial de la Asamblea Nacional del Ecuador.
- ✓ Corragio, J. (2004). Descentralizar, barajar y dar de nuevo. Quito: Editorial Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- ✓ Diccionario y Guía de la Normativa de los Códigos Civil y Procedimiento Civil. (2010). Cuenca: Fondo de Cultura Ecuatoriana.
- ✓ Morales, M. (2012). La Nueva Organización Territorial y el Nuevo Modelo de Descentralización en el Ecuador. Quito: Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones.
- ✓ Santofimio, J. (2004). Derecho Urbanístico. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- ✓ Suárez, S. (2001). Análisis Legal e Institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Quito: Editorial Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental.
- ✓ Zavala, J. (2011). Lecciones de Derecho Administrativo. Lima: Editorial Edilex S.A.