



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS**

CARRERA DE DERECHO

TEMA:

**Convergencia de competencias entre gobiernos provinciales y locales
como una problemática para el desarrollo.**

AUTORA:

Miranda Jara, Verónica Patricia

**Componente práctico del examen complejo previo a la obtención del
título de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del
Ecuador.**

TUTORA:

Ab. Mendoza Colamarco, Elker Paulova, Mgs.

Guayaquil, Ecuador

13 de mayo de 2022



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente componente práctico del examen complejo, fue realizado en su totalidad por **Miranda Jara, Verónica Patricia**, como requerimiento para la obtención del Título de **Abogada de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador**.

TUTORA

ELKER PAVLOVA MENDOZA

Firmado digitalmente por ELKER PAVLOVA MENDOZA COLAMARCO
Fecha: 2022.05.16

COLAMARCO 15:08:24-0500'

Ab. Mendoza Colamarco, Elker Paulova, Mgs.

DIRECTORA DE LA CARRERA

Dra. Lynch de Nath, María Isabel, Mgs.

Guayaquil, a los 13 días del mes de mayo del año 2022



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, Miranda Jara, Verónica Patricia DECLARO QUE:

El componente práctico del examen complejo, **Convergencia de Competencias entre Gobiernos Provinciales y Locales como una problemática para el desarrollo**, previo a la obtención del Título de **Abogado de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, a los 13 días del mes de mayo del año 2022

AUTORA

Miranda Jara, Verónica Patricia



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS

CARRERA DE DERECHO

AUTORIZACIÓN

Yo, Miranda Jara, Verónica Patricia

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la publicación en la biblioteca de la institución del componente práctico del examen complejo: **Convergencia de Competencias entre Gobiernos Provinciales y Locales como una problemática para el desarrollo**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 13 días del mes de mayo del año 2022

LA AUTORA:

Miranda Jara, Verónica Patricia

INFORME URKUND

The screenshot shows the URKUND interface. On the left, the document details are as follows:

- Documento:** CONVERGENCIA DE COMPETENCIAS ENTRE GOBIERNOS PROVINCIALES Y LOCALES COMO UNA PROBLEMÁTICA PARA EL DESARROLLO.docx (D136361545)
- Presentado:** 2022-05-12 12:42 (-05:00)
- Presentado por:** veronica.miranda01@cu.ucsg.edu.ec
- Recibido:** maritza.reynoso.ucsg@analysis.arkund.com
- Mensaje:** TRABAJO DE TITULACIÓN - VERÓNICA MIRANDA [Mostrar el mensaje completo](#)

A yellow highlight indicates that 3% of the 15 pages consist of text present in 6 sources. On the right, the 'Lista de fuentes' (List of sources) is displayed:

Categoría	Enlace/nombre de archivo
	TESIS WENDY RIERA.docx
	http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/9670/TESIS%20ANDREA%20...
	https://dspace.unl.edu.ec/jspui/bitstream/173456789/71993/1/Nicole%20Lizbeth_Po...
	https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/7C1E3EB26744EE9905...
	https://repositorio.uide.edu.ec/bitstream/37000/266/1/T-UIDE-0245.pdf

Miranda Jara, Verónica Patricia

Estudiante

ELKER
PAVLOVA
MENDOZA
COLAMARCO

Firmado digitalmente
por ELKER PAVLOVA
MENDOZA
COLAMARCO
Fecha: 2022.05.16
15:08:40 -05'00'

Ab. Elker Paulova Mendoza Colamarco, Mgs

Tutora

13 de mayo de 2022

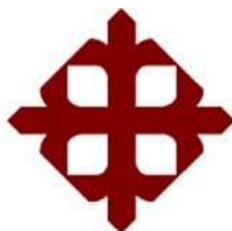
AGRADECIMIENTO

Inmensa gratitud a Dios, a mis padres, a mis maestros, y a todos quienes aportaron en mi formación, y estuvieron en todo el camino recorrido para llegar hasta aquí; gracias a ello he logrado alcanzar el ideal propuesto, el mismo que me permitirá desenvolverse como tal en el

futuro.

DEDICATORIA

Con la noble intención de aportar al desarrollo y la transformación de un sistema administrativo ágil y eficiente, dedico este humilde trabajo a mi País; y en particular se lo dedico a mis padres, quienes me han brindado su amor, apoyo y compañía en todo momento, finalmente se lo dedico a mi hermano Dario por su paciencia, a mi hermano Emiliano por su curiosidad, y a mi hermana Gabriela por la luz de su inocencia.



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**

TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN

ELKER
PAVLOVA
MENDOZA
COLAMARCO

Firmado
digitalmente por
ELKER PAVLOVA
MENDOZA
COLAMARCO
Fecha: 2022.05.16
15:08:56 -05'00'

Ab. Elker Paulova Mendoza Colamarco, Mgs.

TUTORA

Dr. Leopoldo Xavier Zavala Egas

DECANO DE CARRERA

Dra. Maritza Reynoso Gaute

COORDINADORA DE ÁREA



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

Facultad: Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y
PolíticasCarrera: Derecho
Período: SEMESTRE C-2022
Fecha: 13 de mayo de 2022

ACTA DE INFORME FINAL

El abajo firmante, docente tutora del Trabajo de Titulación denominado “**Convergencia de Competencias entre Gobiernos Provinciales y Locales como una problemática para el desarrollo**” elaborado por la estudiante **MIRANDA JARA, VERÓNICA PATRICIA**, certifica que durante el proceso de acompañamiento dicho estudiante ha obtenido la calificación de DIEZ, lo cual la califica como **APTA PARA LA SUSTENTACIÓN**.

ELKER PAVLOVA MENDOZA COLAMARCO
Firmado digitalmente por ELKER PAVLOVA MENDOZA COLAMARCO
Fecha: 2022.05.16 15:09:08 -05'00'

Ab. Mendoza Colamarco, Elker Paulova, Mgs.

Docente Tutora

CONTENIDO

CAPITULO I.....	2
INTRODUCCIÓN	2
1.1 LOS GOBIERNOS LOCALES.....	4
1.1.1 CONCEPTO.....	4
1.1.2 ANTECEDENTES	5
1.1.3 REGULACIÓN NORMATIVA.....	7
1.1.4 COMPETENCIAS	8
1.2 LOS GOBIERNOS PROVINCIALES	10
1.2.1 CONCEPTO.....	10
1.2.2 ANTECEDENTES.....	10
1.2.3 REGULACIÓN NORMATIVA.....	11
1.2.4 COMPETENCIAS.....	12
1.3 EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN COOTAD	13
1.3.1 EL CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS	14
CAPITULO II	16
LA PROBLEMÁTICA	16
2.1 LA CONVERGENCIA DE COMPETENCIAS ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO.....	16
2.1.1 COMPETENCIAS EXCLUSIVAS	16
2.1.2 COMPETENCIAS CONCURRENTES.....	17
2.1.3 COMPETENCIAS ADICIONALES	18
2.1.4 COMPETENCIAS RESIDUALES.....	18
CONCLUSIONES.....	21
RECOMENDACIONES.....	22
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	23
DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN.....	25

RESUMEN

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tanto locales como provinciales, cuentan con competencias definidas por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; no obstante, dichas competencias no son cumplidas por las autoridades, generando una situación de desatención a los distintos pueblos, recintos y las pequeñas localidades aledañas a los cantones que cuentan con cobertura directa por parte del cabildo local en su caso urbano, olvidando el aspecto rural. Esta situación se da como resultado de la constante acción de deslindar responsabilidades por parte de las autoridades, quienes se basan en lo indicado por el mencionado cuerpo normativo. Es por este motivo que se vuelve necesario una reforma normativa cuyo principal objetivo sea satisfacer las necesidades ciudadanas, que en algunos casos pasan a tener el carácter de urgente, las mismas que puedan ser resueltas de forma íntegra, e inmediata sin que diferencias de opiniones sean excusa para no atender las necesidades ciudadanas.

PALABRAS CLAVE: COOTAD, COMPETENCIAS, NECESIDADES CIUDADANAS, CASCO URBANO, CASCO RURAL, MUNICIPIO, PREFECTURA.

ABSTRACT

The Decentralized Autonomous Governments, both local and provincial, have powers defined by the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization; however, these powers are not fulfilled by the authorities, generating a situation of neglect of the different towns, precincts and small towns surrounding the cantons that have direct coverage by the local council in its urban case, forgetting the rural aspect. This situation occurs as a result of the constant action of delimiting responsibilities by the authorities, who are based on what is indicated by the aforementioned regulatory body. It is for this reason that a regulatory reform becomes necessary whose main objective is to satisfy citizen needs, which in some cases become urgent, the same that can be resolved in full, and immediately without differences of opinion being excuse for not meeting citizen needs.

KEY WORDS: COOTAD, COMPETENCIES, CITIZEN NEEDS, URBAN CENTER, RURAL CENTER, MUNICIPALITY, PREFECTURE.

CAPITULO I

INTRODUCCIÓN

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), son las instituciones que conforman la organización territorial del Estado Ecuatoriano y están regulados por la Constitución de la República del Ecuador (Art. 238-241) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD).

Con el advenimiento de la Constitución del 2008, el estado ecuatoriano se organiza bajo el principio de descentralización como una forma novedosa de administración pública, siendo el modelo de organización territorial propuesto uno de los pilares fundamentales de la transformación estatal que se había prometido al momento de impulsar el proceso constituyente; de esta forma, se buscaba transformar el estado en una organización regional autónoma.

Las normas constitucionales van encaminadas a que el aparato estatal recupere las facultades de planificación, regulación y rectoría sobre la organización territorial ecuatoriana, de tal forma que la descentralización sea el eje principal de los distintos niveles de gobierno establecidos.

De esta forma, se buscaba que la descentralización sea entendida como una forma justa de redistribución de poder a través del ejercicio responsable de la potestad estatal otorgada con la finalidad de satisfacer de manera eficaz las diversas demandas ciudadanas que se presentan a diario en los distintos niveles de gobierno.

Tanto el texto constitucional como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) hacen mención del modelo que

debe regirse por los principios de unidad, subsidiariedad, equidad, solidaridad, obligatoriedad, corresponsabilidad, progresividad, entre otros; siendo el Sistema Nacional de Competencias el encargado de la regulación, transferencia de competencias y los procedimientos pertinentes para la realización de estas cumpliendo con los parámetros previamente mencionados.

Las potestades otorgadas al Sistema Nacional de Competencias son ejercidas por medio de un organismo cuya integración es conformada por los diversos niveles de gobierno previamente concebidos a nivel normativo, de esta forma se promueve una institucionalización del sistema; además, de la aprobación del Plan Nacional de Descentralización, cuyo principal objetivo radica en el impulso de la equidad interterritorial, que debe ser programada en conjunto con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo que se presenta en cada periodo presidencial por mandato constitucional.

No obstante, en el momento de distribuir competencias a los distintos niveles de gobierno se ha generado que, se otorguen competencias que se repiten entre los distintos niveles de gobierno y esto -en vez de ocasionar una sobreoferta en la cobertura de necesidades ciudadanas- se ha convertido en un aspecto de desinterés por parte de los responsables alegando que la responsabilidad es del otro, dando como resultado dificultades en el acceso a servicios de primer mano que deben ser otorgados a los habitantes de cierto territorio.

El capítulo 1 del presente trabajo investigativo está encaminado a dilucidar los aspectos conceptuales relativos a los gobiernos locales y provinciales, explicando sus antecedentes, regulación normativa y los ámbitos de acción de cada uno. El capítulo 2 continúa con la demostración de la problemática objeto del trabajo de titulación, haciendo

énfasis en la convergencia de competencias y como esta situación se convierte en un verdadero problema para el desarrollo de los pueblos.

1.1 LOS GOBIERNOS LOCALES

1.1.1 CONCEPTO

El gobierno local, ayuntamiento o municipio tiene como principal característica el hecho de ser una persona jurídica de derecho público, cuya composición es formada por un grupo de personas que se encuentran directamente relacionados entre sí por razones de la ubicación geográfica que comparten para vivir, siendo vecinos; esto desemboca en la necesidad de tener un propio gobierno que pueda prestar los servicios públicos necesarios para el desarrollo de la ciudad como tal, los mismos que satisfacen las elementales necesidades generalizadas entre los habitantes del lugar, además de la realización de obras que vayan en beneficio de la comunidad.

El vocablo ‘municipio’ tiene su origen en el idioma latín, específicamente en el lenguaje culto del mismo, siendo una palabra compuesta por dos locuciones: el sustantivo ‘*munus*’ referente a las obligaciones y cargas, tareas, oficios y el verbo ‘*capere*’ cuya acepción va encaminada al hacerse cargo de algo, asumir cierta función. A partir de la conjunción de estas palabras nace el término *municipum*, que definido de forma etimológica deviene en aquellas ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, sean estas patrimoniales o personales, necesarias para poder atender todo lo relativo a los servicios locales y asuntos necesarios de dichas comunidades (Corominas & Pascual).

A partir de lo previamente mencionado, se deriva *múnicipe*, un concepto cuya alusión principal recae en los gobernantes o en los habitantes de la circunscripción territorial

de una ciudad, también ha sido frecuentemente usado el término municipio para referirse de forma general a las ciudades a las que el Derecho Romano les otorgó calidad de autónomas en todo lo que respecta a su manejo administrativo. (MARTÍNEZ GIL)

Tal como se ha podido evidenciar, existen muchas y variadas concepciones en torno a lo que significa la palabra ‘municipio’; no obstante, todas coinciden en que están encaminadas al propio aspecto de vida local de una comunidad y los problemas y necesidades que se dan como parte de esa convivencia.

1.1.2 ANTECEDENTES

En el contexto jurídico ecuatoriano, el municipio tiene su origen en el cabildo colonial, siendo este constituido -de forma inicial- como una instancia de gobierno local. En ese tiempo, se encontraba en plena vigencia el modelo español traído desde el continente europeo por parte de los conquistadores teniendo este, más importancia que en la tierra ibérica debido a la distancia existente entre el territorio ecuatoriano y el territorio español, donde se encontraba la administración central.

No obstante, es necesario indicar que, si bien es cierto, esa autonomía (verdaderamente apreciable) se ejecutó con respecto de la institución de la Corona Española, la administración local era dependiente de los grupos minoritarios locales, generalmente las clases altas (blancos y criollos) que vivían en el lugar.

Es por eso que no existía una separación evidente entre los dominios de lo privado y lo público, al punto de que ambas esferas compartían el ejercicio de la autoridad sobre los habitantes de la localidad, siendo negada de forma rotunda (más no expresa) toda

posibilidad y mecanismo de representación social y participación ciudadana.

Con la creación del régimen de gobierno de las Reales Audiencias a partir del siglo XVII se da comienzo a la pérdida de las autonomías de los cabildos locales, a través de la simultánea presencia de los diversos organismos estatales de gestión urbana programados por la administración española. Este proceso tuvo su continuidad con las diversas guerras que se dieron por las sucesiones en el trono y sus consecuencias en las designaciones de los corregidores y la designación (ampliación en muchos casos) de las facultades de las Reales Audiencias. En este proceso, la institución municipal tuvo varias restricciones en lo que respecta a su autonomía y las competencias que podían ejercer, debido al constante crecimiento de los regidores perpetuos, a la disminución de los niveles originales de representatividad, la constante falta de recursos para la ejecución de obras y servicios, y el fortalecimiento de los organismos vinculados a la Corona de forma directa.

Este periodo, sin embargo, tuvo otra característica específica respecto de lo conflictivo que fue en términos de búsqueda representativa por parte de los grupos emergentes, situación que devino en varios episodios de revuelta tales como: LA REBELIÓN DE LOS BARRIOS DE QUITO, LA REBELIÓN DE LOS ESTANCOS, LA REVOLUCIÓN DE LAS ALCABALAS, entre otros episodios caracterizados por la violencia y beligerancia usada por sus protagonistas para pasar a las páginas de la historia. No obstante, los procesos independentistas tuvieron en los municipios un papel preponderante en la toma de decisiones contra el dominio colonial predominante en aquel entonces, apoyados también en los antecedentes que han sido mencionados.

Ya en el período republicano, se dieron varios conflictos cuyos motivos bordeaban

en la institucionalidad política, la organización del territorio y la administración de los mismos. Por un lado, se propugnaba la instauración de un modelo federalista y, por otro lado, se impulsaba la tesis del municipalismo, la misma que venció; no obstante, desde el punto de vista del municipalismo hubo varios movimientos entre el discurso descentralizador y una realidad totalmente centralizada, situación que aún sigue vigente. Es en esta situación conflictiva y de constantes contradicciones que se ha desarrollado el Cabildo hasta la actualidad: altísima concentración de poder político y constante búsqueda de autonomía y descentralización. (Carrion, 1996, pp. 9, 10)

La evolución de la institución del municipio en el contexto ecuatoriano puede ser conceptualizada como una historia conflictiva que visibiliza una encrucijada de muchos años que encierra una sola intención: autonomía (sin que esto signifique, de forma expresa, independencia) y participación (que no democratización) ciudadana. No obstante, se puede concluir que con el devenir del tiempo se ha ampliado la base sustancial del concepto 'Municipio', con una clara reducción de su peso político y administrativo debido al proceso centralizador que, directa o indirectamente, se ha desarrollado en el régimen jurídico ecuatoriano. Dicho de otra forma, el poder municipal es real pero bastante limitado.

1.1.3 REGULACIÓN NORMATIVA

La Constitución de la República indica, respecto de los municipios o cabildos, lo siguiente en su art. 253:

Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejalas y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una

vicealcaldesa o vicealcalde. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. En el concejo estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley.

El COOTAD, a su vez, se refiere a la naturaleza jurídica de los municipios de la siguiente forma en su art. 53:

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. La sede del gobierno autónomo descentralizado municipal será la cabecera cantonal prevista en la ley de creación del cantón.

De lo citado previamente, se colige la importancia normativa otorgada por la legislación ecuatoriana a la institución municipal, a partir de ahí se evidencia el rango constitucional que se le da al cabildo y al primer personero de éste: el alcalde como máxima autoridad nominadora y quien tiene voto dirimente ante el cuerpo legislativo municipal: el concejo cantonal, conformados por los ediles que obtienen su curul por medio del voto popular.

1.1.4 COMPETENCIAS

El COOTAD, en su art. 55 establece las siguientes competencias exclusivas para los gobiernos autónomos descentralizados municipales:

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el

fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;

- b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;
- c) Planificar, construir y mantener la vialidad urbana;
- d) Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley;
- e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras;
- f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal;
- g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública, a través de convenio, los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán construir y mantener infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, en su jurisdicción territorial.
- h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines;
- i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;
- j) Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley;
- k) Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas;

- l) Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras;
- m) Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; y,
- n) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

1.2 LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

1.2.1 CONCEPTO

El gobierno provincial es una institución cuya existencia ya estaba establecida previamente en las anteriores constituciones, con la denominación de Consejo Provincial, al que se le adhería la denominación de 'Honorable', no obstante, la conformación otorgada por la constitución vigente desde el 2008 es nueva. Este nivel de gobierno se encuentra integrado por el prefecto, vicesprefecto (ambos elegidos en binomio) y el concejo cantonal que funge como organismo legislativo.

Es en el aspecto legislativo en que se registra la variación más importante respecto de la constitución del 98 y la constitución actual, puesto que en la normativa constitucional anterior los consejeros eran elegidos por voto popular para el ejercicio específico de dicho cargo, mientras que en la actualidad el cuerpo colegiado se conforma de los alcaldes o sus delegados (generalmente, un concejal) de los cantones de la provincia, además de los representantes de las juntas parroquiales que la conforman. (Abad Llerena, 2012)

1.2.2 ANTECEDENTES

La historia del nivel de gobierno provincial revela que este tiene sus inicios en los primeros años de la República, en 1861, a partir de ahí esta institución ha sufrido varios cambios y evoluciones hasta las más importantes reformas introducidas con el

advenimiento de la nueva Constitución y la promulgación del COOTAD en el 2010.

Este cambio normativo (constitucional y legal) significó una nueva denominación para la institución, pasando de llamarse ‘prefectura’ a Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial, estableciéndose un rígido régimen de competencias exclusivas y concurrentes, siendo el desarrollo económico y productivo una de las más importantes ubicadas dentro de las primeras.

Previo a la expedición y vigencia del COOTAD, las prefecturas podían intervenir con realización de obras encaminadas al mejoramiento de las áreas de salud, infraestructura, educación entre las que se pueden enumerar escuelas, canchas deportivas, lugares comunales, entre otras. La labor se encontraba direccionada de forma especial a la atención requerida por parte de los habitantes de zonas rurales, buscando un mayor beneficio para agricultores y campesinos.

A día de hoy, es necesaria la firma de un convenio interinstitucional para poder llevar a cabo estas obras, con el consentimiento del nivel del gobierno competente, sea que este se trate de un ministerio, alcaldía, junta parroquial, etc., siendo esto una competencia concurrente.

1.2.3 REGULACIÓN NORMATIVA

La Constitución de la República indica en su art. 252 lo siguiente:

Cada provincia tendrá un consejo provincial con sede en su capital, que estará integrado por una prefecta o prefecto y una viceprefecta o viceprefecto elegidos por votación popular; por alcaldesas o alcaldes, o concejales o concejales en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presiden las juntas parroquiales rurales, de acuerdo con la ley. La prefecta o prefecto será la máxima autoridad

administrativa, que presidirá el Consejo con voto dirimente, y en su ausencia temporal o definitiva será reemplazado por la persona que ejerza la viceprefectura, elegida por votación popular en binomio con la prefecta o prefecto.

El COOTAD, en concordancia con lo indicado en el texto constitucional, se refiere a los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales de la siguiente forma:

Art. 40.- Naturaleza jurídica. - Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva, previstas en este Código para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. La sede del gobierno autónomo descentralizado provincial será la capital de la provincia prevista en la respectiva ley fundacional.

De lo citado previamente se desprende el hecho de obtener autonomía administrativa y financiera, de tal forma que la institución goza del poder necesario para poder administrar sus recursos y generar la implementación de obras y servicios dentro del ámbito de sus competencias, las mismas que serán enumeradas a continuación.

1.2.4 COMPETENCIAS

El art. 42 del COOTAD menciona las siguientes competencias exclusivas para los GADs provinciales:

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;

- b) Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas;
- c) Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y microcuencas;
- d) La gestión ambiental provincial;
- e) Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo con la Constitución y la ley;
- f) Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias; y,
- g) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
- h) Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías necesarias para el desarrollo provincial, en el marco de la planificación nacional.

1.3 EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN COOTAD

El COOTAD fue publicado en el suplemento del Registro Oficial 303 del 19 de octubre de 2010, con una composición de 598 artículos, cuyo principal objetivo es el regular la distribución territorial y definir el manejo de la organización político-administrativa interna del país a través de la creación de un régimen de niveles de gobiernos autónomos descentralizados con competencias definidas para cada uno de ellos.

Es este cuerpo normativo el encargado de regular las competencias de cada uno de los niveles de gobierno, de tal forma que se pueda ofrecer al ciudadano soluciones a los problemas que lo aquejan a nivel comunitario, generando bienestar y progreso a los

habitantes de la correspondiente circunscripción electoral.

1.3.1 EL CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS

El proceso descentralizador ecuatoriano presupone la configuración de un escenario totalmente nuevo en el que la reorganización territorial y el empoderamiento de los diversos niveles de gobierno tienen una especial preponderancia. Este proceso tiene como características principales el hecho de ser de carácter obligatorio, definitivo y progresivo; de la misma forma, su principal objetivo radica en la articulación ordenada de acciones que busquen el desarrollo territorial, en íntima conexión con los instrumentos nacionales respecto de planificación y desarrollo.

Es así que, con el principal objetivo de dotar de institucionalidad este proceso de reorganización territorial y con la finalidad de generar una agenda común respecto de planificación y cumplimiento de metas, se crea el Sistema Nacional de Competencias, tal como lo estipula el art. 239 de la Constitución vigente y el art. 108 del COOTAD; el cuerpo normativo define al sistema como un conjunto de instituciones, actividades, políticas, programas y actividades que se relacionen con el ejercicio de las competencias correspondientes en cada nivel de gobierno. Los principios por los que se rige el SNC son autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiaridad. (CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS, 2015)

El COOTAD, en su artículo 117, indica:

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 (CNC) se organizará y funcionará conforme lo determine el reglamento interno que dicte para el efecto.

El artículo 119 del mencionado cuerpo normativo nos otorga claridad respecto de las funciones que debe cumplir el Consejo Nacional de Competencias, entre estas se encuentran la coordinación permanente con asociaciones de cada nivel de gobierno los respectivos procesos internos de fortalecimiento institucional, aprobación del plan nacional de descentralización, ofrecer acompañamiento técnico necesario para el ejercicio de las competencias que han sido descentralizadas y otorgadas al GAD respectivo, resolución de conflictos de competencia que pudieren surgir en los distintos niveles de gobierno, emitir las resoluciones que sean necesarias para el cumplimiento de las obligaciones de cada nivel de gobierno con respecto de sus competencias con el principal objetivo de evitar que haya una superposición de funciones entre los distintos niveles, entre otras funciones.

CAPITULO II

LA PROBLEMÁTICA

2.1 LA CONVERGENCIA DE COMPETENCIAS ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO

Al hacer referencia a la convergencia de competencias, se hace clara mención a la problemática existente respecto de la falta de delimitación legal que se debe realizar a ciertas competencias establecidas para los niveles de gobiernos que la ley menciona, e incluso, avanzar hasta la optimización del sector público, lo cual conllevaría la eliminación de ciertas instituciones que pueden ser un motor de desarrollo en la ley, pero que en la práctica no cumplen con el rol que les ha sido otorgado, convirtiéndose así en una especie de atraso para el ciudadano que ve como las instituciones, que deben estar a su servicio, no lo están.

Para poder hacer un estudio pormenorizado de la situación, es necesario diferenciar los 4 tipos de competencias que pueden darse, las mismas que son: exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales.

2.1.1 COMPETENCIAS EXCLUSIVAS

El Dr. Suing Nagua (2010) considera que las competencias exclusivas son las que se ejercen de forma directa por el organismo o nivel de gobierno de forma totalmente independiente y autónoma respecto de otras instituciones o unidades institucionales. Esto queda evidenciado en los arts. 261, 262, 263, 264 y 267 del texto constitucional, los mismos que especifican de forma clara las competencias exclusivas de los distintos niveles de gobierno (gobierno central, gobiernos locales, regionales, provinciales, cantonales,

parroquias rurales). No obstante, el art. 260 del mismo cuerpo normativo indican que el cumplimiento de las competencias exclusivas debe ser realizado a la par del cumplimiento de las competencias concurrentes, de lo que se desprende el hecho de que, aunque se encuentren delimitadas las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno, hay cierto aspecto en el que se llama a la corresponsabilidad de los distintos niveles de gobierno para trabajar de forma colaborativa.

2.1.2 COMPETENCIAS CONCURRENTES

A su vez, las competencias concurrentes son aquellas cuyas facultades son ejercidas de forma conjunta por órganos nacionales y subnacionales, pudiendo presentarse también en un mismo nivel de gobierno (Suing Nagua, 2010, p. 78), -de forma netamente teórica- podría decirse que esta forma de competencias es una clara manifestación de los principios de solidaridad, subsidiaridad y corresponsabilidad que son los regentes del sistema de competencias, no obstante, esto no ocurre.

La concurrencia de competencias depende de la complejidad requerida para el ejercicio de las mismas, para citar un ejemplo, el art. 264 numeral séptimo de la constitución estipula que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales podrán -en el ámbito de sus competencias- planificar, construir y ejercer labores de mantenimiento de infraestructura física y equipamiento en salud; siendo una competencia concurrente con el Gobierno Central, a través del Ministerio de Salud Pública con sus respectivas coordinaciones zonales, entendiendo la necesidad de articular planes de infraestructura en el sector salud buscando un beneficio en favor del ciudadano.

2.1.3 COMPETENCIAS ADICIONALES

En lo que respecta a este tipo de competencias, estas son las que se encuentran estipuladas en el numeral 2 del artículo 269 y en el literal c) del artículo 119 del COOTAD; estos enunciados hacen clara referencia a que es el Consejo Nacional de Competencias la entidad encargada de asignar y transferir las competencias hacia los gobiernos locales, de conformidad con lo estipulado tanto en la normativa constitucional y las disposiciones legales.

El código, en el art. 149 menciona y define a las competencias adicionales como las que son pertenecientes a una materia determinada y su transferencia es progresiva, con sujeción a lo indicado en el principio de subsidiariedad; estas competencias no se encuentran asignadas de forma expresa por la constitución o la ley, siendo esta su principal característica y de donde deviene su nombre.

2.1.4 COMPETENCIAS RESIDUALES

Las competencias residuales son las que, para su ejercicio, no tienen una asignación específica, entendiéndose de forma inicial que es el gobierno central el encargado de llevarla (Suing Nagua, 2010, p. 79), el art. 269 numeral 4 de la constitución indica que las competencias residuales deben ser transferidas por el Sistema Nacional de Competencias hacia los respectivos niveles de gobierno, algo en lo que coincide el art. 119 del COOTAD. Las competencias residuales reciben la siguiente definición por parte del cuerpo normativo previamente mencionado:

Art. 150.- Competencias residuales. - Son competencias residuales aquellas que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los gobiernos autónomos

descentralizados, y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central.

Estas competencias serán asignadas por el Consejo Nacional de Competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza sean susceptibles de transferencia, siguiendo el mismo procedimiento previsto en este Código.

Para que se realice la transferencia de estas competencias es necesario que estas no sean relativas a temas que, por la naturaleza propia de la misma, no sean aptas para su transferencia, como por ejemplo aquellas que son exclusivas del gobierno central. Es necesario mencionar que hay varias competencias que no han sido ejercidas en ningún nivel de gobierno, por dos situaciones: no han sido asignadas de forma oportuna o son innecesarias (con la carga peyorativa que conlleva el hecho de que se considere así a un servicio o beneficio para el ciudadano); para hacer una ejemplificación directa: la Ley de Gestión Ambiental hace mención a varias competencias que -en la práctica- no se ejecutan, sea porque no hay una asignación de recursos para su ejercicio o porque la institucionalidad debilitada no ha permitido su ejercicio.

Al hacer referencia al tema de recursos es necesario indicar que para que se haga la transferencia de una competencia es necesario también que se haga la transferencia de recursos necesarios de forma conjunta. Sin transferencia de valores económicos, no hay traspaso de competencias.

2.2

CONSECUENCIAS A LOS HABITANTES DE RECINTOS Y

LUGARES ALEDAÑOS

Con lo previamente mencionado es evidente el hecho de que la idea plasmada por el legislador en el COOTAD es excelente y el reparto de competencias y la descentralización del estado es positiva; no obstante, hay que aterrizar lo escrito y llevarlo hacia la realidad, específicamente a los habitantes de pequeñas parroquias y pueblos aledaños a las grandes ciudades, a quienes nos les llega la obra y mejoramiento de calidad de vida que se buscaba al momento de la redacción del Código.

Es necesario indicar que la concurrencia de competencias es positiva, en idea inicial, no obstante, es claro que al hablar de concurrencia deben cumplirse los presupuestos de ley y hacer la transferencia de forma directa, por ejemplo, de un GAD provincial a un GAD cantonal, estando por medio la calidad de vida de los habitantes de los recintos y zonas rurales a quienes se debe beneficiar.

El mejoramiento de la calidad de vida de las personas habitantes en lugares fuera de los cantones siempre va a ser un punto de larga discusión, no obstante, la mayoría de puntos de vista coinciden en que estos sectores han sido olvidados por los distintos niveles de gobierno; es el Gobierno Autónomo Provincial el encargado de esta área, algo que lamentablemente no ocurre, existiendo aun lugares sin servicios básicos, conectividad o acceso a la salud.

Es por esto que se concluye que las competencias que son designadas para los GADs provinciales no son ejercidas de forma oportuna, puesto que el lugar principal donde deben llegar los resultados de su ejercicio en las áreas rurales que no se encuentran delimitadas dentro del límite urbano de cada uno de los cantones.

CONCLUSIONES

1. Considerando que a cada nivel de gobierno se le asignan competencias específicas, y según el COOTAD lo estipula, es necesario reconocer que la realidad de cada territorios aún más clara para los gobiernos seccionales municipales; por ello sería necesario la atención y acción directa como respuesta inmediata a la realidad existente de acuerdo a las necesidades.
2. El proceso que se debería llevar a cabo para formalizar legalmente las concurrencias de determinadas competencias, rechaza la atención inmediata a determinadas necesidades que surgen en el territorio; por lo que sería fundamental asumir ágilmente las competencias para poder dar respuestas inmediatas a la población.
3. El presupuesto que se aprueba anualmente para cada gobierno seccional en la actualidad es un limitante para enfrentar situaciones imprevistas en gobiernos municipales; por lo que sería necesaria la asignación directa del presupuesto a los gobiernos municipales para la ejecución de obras, y así evitar el engorroso proceso de gestión de las mismas con carácter de inmediatas, ante los gobiernos provinciales.
4. Los gobiernos provinciales generalmente elaboran presupuestos anuales, desconociendo la realidad territorial específica de sus cantones dependientes, por lo que desconocen en la mayoría de casos la urgencia de la ejecución de obras en determinados territorios; el mismo que se convierte en un proceso burocrático para los consejeros Alcaldes) la adquisición del presupuesto para determinada obra.

RECOMENDACIONES

1. Es necesario impulsar una reforma normativa respecto de la existencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, específicamente que se busque su eliminación debido a la ineficacia de sus existencias en el ejercicio de sus competencias.
2. Impulsar, desde los estamentos gubernamentales, la creación de un ministerio del ramo que se encargue de la coordinación y administración del Sistema Nacional de Competencias y cuya funcionalidad radique en la constante revisión del estado de las transferencias, el cumplimiento de cada una de estas y también detectar problemas como los mencionados previamente para un mejor desarrollo del régimen de competencias a nivel nacional.
3. Eliminación de las competencias concurrentes, tomando el Consejo Nacional de Competencias la transferencia integral de las mismas a los niveles de gobierno, sean estos GAD municipal o GAD parroquial.
4. Creación de políticas con verdadera autonomía municipal dependientes de la Constitución de la República, para el desarrollo de cada territorio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abad Llerena, J. (2012). *Gobiernos Autónomos Descentralizados: Análisis de la Constitución del 2008 y Aplicación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Recuperado el 4 de abril de 2022, de <https://dspace.uazuay.edu.ec/bitstream/datos/4171/1/08688.pdf>
- Arbouin-Gómez, F. (2012). “Derecho Urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días. *Revista Vniversitas*, 17-42.
- Aristóteles. (s/f). *La Política*. Madrid: Ediciones Nuestra Raza.
- Carrion, F. (1996). *GOBIERNOS LOCALES Y DESCENTRALIZACION*. Recuperado el 10 de abril de 2022, de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/58453.pdf>
- Cassagne, J. C. (2010). *Derecho Administrativo*. Lima: Palestra Editores SAC.
- Consejo Nacional De Competencias. (2015). *Resumen ejecutivo de rendición de cuentas 2014*. Recuperado el 13 de abril de 2022, de http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2015/12/fase_0_7_resumen_ejecutivo_rendicion_cuentas_2014.pdf
- Corominas, J., & Pascual, J. A. (s.f.). *Diccionario crítico y etimológico castellano e hispánico* (Vol. IV).
- Covilla, J. C. (2010). Competencias metropolitanas: la atribución inconstitucional del alcalde metropolitano. *Revista Territorios*, 101-21.
- Delgado Galárraga, M. A. (2014). *La eficacia en la aplicación del silencio administrativo dentro de los gobiernos autónomos descentralizados*. Recuperado el 15 de abril de 2022, de <https://repositorio.uide.edu.ec/bitstream/37000/266/1/T-UIDE-0245.pdf>
- Erazo Espinosa, J. (2012). *Gobierno de las ciudades andinas*. Recuperado el 14 de abril de 2022, de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO): <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/52444.pdf>
- Gordillo. (2011). *El derecho administrativo*. Recuperado el 4 de febrero de 2022, de https://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo3.pdf

Guía OSC. (19 de diciembre de 2017). ¿Cuáles son las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados? Obtenido de <https://guiaosc.org/cuales-son-las-competencias-de-los-gobiernos-autonomos-descentralizados/>

Martínez Gil, P. (s.f.). El municipio, la ciudad y el urbanismo. Recuperado el 10 de abril de 2022, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2735/10.pdf>

Suing Nagua, J. (2010). Gobiernos Autónomos Descentralizados. Loja: Universidad Técnica Particular de Loja.

Torres Maldonado, Á. (abril de 2020). Solución de conflictos de competencias municipales: Ecuador. Recuperado el 24 de abril de 2022, de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-98932020000100211



Presidencia
de la República
del Ecuador



Plan Nacional
de Ciencia, Tecnología,
Innovación y Saberes



SENESCYT

Secretaría Nacional de Educación Superior,
Ciencia, Tecnología e Innovación

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **Miranda Jara, Verónica Patricia**, con C.C: 0928598333 autora del trabajo del componente práctico del examen complejo: **Convergencia de Competencias entre Gobiernos Provinciales y Locales como una problemática para el desarrollo** previo a la obtención del título de **Abogada de los Tribunalesy Juzgados de la República del Ecuador**, en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, a los 13 días de mayo de 2022

Miranda Jara, Verónica Patricia

C.C No. **0928598333**



Presidencia
de la República
del Ecuador



Plan Nacional
de Ciencia, Tecnología,
Innovación y Saberes



SENESCYT
Secretaría Nacional de Educación Superior,
Ciencia, Tecnología e Innovación

REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

TEMA Y SUBTEMA:	Convergencia de competencias entre gobiernos provinciales y locales como una problemática para el desarrollo		
AUTOR(ES)	Miranda Jara, Verónica Patricia		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES)	Dra. Elker Pavlova Mendoza Colamarco		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
FACULTAD:	Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas		
CARRERA:	Derecho		
TÍTULO OBTENIDO:	Abogado de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	13 de mayo de 2022	No. DE PÁGINAS:	24
ÁREAS TEMÁTICAS:	Ordenamiento Territorial, Derecho Municipal.		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	Cootad, Competencias, Necesidades Ciudadanas, Casco Urbano, Casco Rural, Municipio, Prefectura.		
RESUMEN/ABSTRACT	<p>Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tanto locales como provinciales, cuentan con competencias definidas por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; no obstante, dichas competencias no son cumplidas por las autoridades, generando una situación de desatención a los distintos pueblos, recintos y las pequeñas localidades aledañas a los cantones que cuentan con cobertura directa por parte del cabildo local en su caso urbano, olvidando el aspecto rural. Esta situación se da como resultado de la constante acción de deslindar responsabilidades por parte de las autoridades, quienes se basan en lo indicado por el mencionado cuerpo normativo. Es por este motivo que se vuelve necesario una reforma normativa cuyo principal objetivo sea satisfacer las necesidades ciudadanas, que en algunos casos pasan a tener el carácter de urgente, las mismas que puedan ser resueltas de forma íntegra, e inmediata sin que diferencias de opiniones sean excusa para no atender las necesidades ciudadanas.</p>		
ADJUNTO PDF:	SI <input checked="" type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: +593-968809535	E-mail: veronica.miranda01@cu.ucsg.edu.ec	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::	Nombre: Reynoso Gaute, Maritza Ginette		
	Teléfono: +593-04 380 4600		
	E-mail: maritza.reynoso@cu.ucsg.edu.ec		
SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA			
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):			
Nº. DE CLASIFICACIÓN:			
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):			