



UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPÍRITU SANTO

FACULTAD DE DERECHO, POLÍTICA Y DESARROLLO

**TÍTULO: INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS
EN CASOS EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS
DESCENTRALIZADOS.**

**TRABAJO DE TITULACIÓN QUE SE PRESENTA COMO REQUISITO
PREVIO A OPTAR POR EL GRADO DE ABOGADO DE LOS
TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA**

NOMBRE DEL ESTUDIANTE:

JIUN KUN LIAO MOREIRA

NOMBRE DEL TUTOR:

ABG. FRANCISCO XAVIER JÁCOME MARÍN, Mgs.

SAMBORONDÓN, ABRIL DE 2018

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS
EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS
DESCENTRALIZADOS

**Jiun Kun Liao Moreira, Universidad de Especialidades Espíritu Santo - Ecuador,
jliao@uees.edu.ec, Facultad de Derecho, Política y Desarrollo, Edificio P,
Universidad Espíritu Santo, Km. 2.5 Vía a la Puntilla, Samborondón**

Resumen

El presente trabajo investigativo comprende el análisis de los casos excepcionales contemplados en la Constitución del Ecuador 2008 para el proceso de intervención de competencias dirigidas a los gobiernos autónomos descentralizados; asimismo, incluye la explicación de la formación del Estado, el análisis de un servicio público como competencia, el proceso de intervención contemplado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y el análisis de un caso de intervención. El examen exhaustivo del caso de intervención evita que existan ambigüedades en la interpretación de la legislación y determinar los aspectos prácticos efectuados que sirve como precedente para otros procesos de intervención administrativa. Para agilizar el proceso del caso se omitieron fases en la autorización de intervención por la situación de emergencia y es importante resaltar que la escasa aplicación de este proceso limita la comprensión de los casos excepcionales dirigidos a la declaración de un estado de excepción.

Palabras clave: derecho administrativo, casos excepcionales, gobiernos autónomos descentralizados, servicios públicos, intervención de competencias.

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

Abstract

The present investigative work includes the analysis of the exceptional cases contemplated in the 2008 Constitution of Ecuador for the intervention process directed to the Decentralized Autonomous Governments; In addition, it includes the explanation of the formation of the State, the analysis of a public service as competence, the intervention process contemplated in the Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, and the analysis of an intervention case. The exhaustive examination of the intervention case avoids ambiguities in the interpretation of the legislation and determines the practical aspects carried out which serves as a precedent for other administrative intervention processes. In order to speed up the process of the case, phases were omitted in the authorization of the intervention because of the emergency and it is important to highlight that the limited application of this process limits the understanding of the exceptions cases addressed to the declaration of a state of exception.

Keywords: administrative law, exceptional cases, decentralized autonomous governments, public services, intervention of competences.

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

1. Introducción

El propósito del trabajo investigativo es verificar la responsabilidad y capacidad del Gobierno Central ecuatoriano para realizar el proceso de intervención de competencias hacia los gobiernos autónomos descentralizados, y precisar criterios administrativos analizando argumentos puntuales para delimitar los casos excepcionales, dispuestos en la normativa ecuatoriana del 2008. Sin embargo; es necesario comprender el rol que cumple el Estado y su modelo político utilizado como plataforma de análisis de nuestra realidad social.

Por esa razón, el tema principal se relaciona con el modelo y concepción estatal debido a que estas, afectan su organización política y administrativa, consecuentemente, al ser el objeto de estudio, el sistema republicano ecuatoriano, que en el primer artículo de la Constitución se define como un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, cuya soberanía radica en el pueblo fundamentando el posicionamiento de una autoridad que se traduce y evidencia en la Función Ejecutiva. En tal virtud, esta forma de gobierno, donde quién ejerce el cargo de Presidente es responsable de la administración pública, como “Jefe de Estado y Gobierno”, según el artículo 141 de la Constitución, conjunto al Vicepresidente, Ministros y demás instituciones adscritas, necesarias para la ejecución de sus potestades estatales que integran la Función Ejecutiva.

2. Administración Pública

Para definir la administración pública es necesario referirnos a su origen etimológico; el autor José Vanegas García indica que proviene del latín “*administrare*” cuyo prefijo alude a las palabras dirección o proximidad, y “*ministrare*” que se traduce a servir o proveer de algo; mientras que “*publicus*”

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

apunta a que algo determinado sea visible o de conocimiento del pueblo. Así, indica que se trata de establecer una dirección o camino a alguien mediante estrategias públicas y objetivos claros, implicando a la humanidad como elemento fundamental para determinar, liderar, planificar y organizar su propia realidad (Vanegas, 2009, pág. 3).

En este sentido, una concepción moderna de la administración pública conlleva al análisis e interpretación de varios autores, tales como Carles Ramió que determina: “Las Administraciones públicas son organizaciones a las que corresponde, como es bien conocido, satisfacer los intereses generales de sus respectivas comunidades” (Ramió, 2016, pág. 1). De igual importancia, complementamos con la idea del autor Miguel Galindo Camacho que la define como:

La Ciencia de la Administración Pública es una ciencia social que tiene por objeto la actividad del órgano ejecutivo cuando se trata de la realización o prestación de los servicios públicos en beneficio de la comunidad, buscando siempre que su prestación se lleve a cabo de manera racional a efecto de que los medios e instrumentos de la misma se apliquen de manera idónea para obtener el resultado más favorable por el esfuerzo conjunto realizado. (Galindo, 2016, págs. 5-6).

De las definiciones antes mencionadas, observamos que la concepción de la administración pública hace referencia al conjunto de organizaciones estatales que les corresponde la satisfacción de intereses generales, asimismo, es la actividad de gestión ejercida por parte de una autoridad que tiene el mismo objetivo de proveer beneficios a una determinada sociedad según los intereses colectivos para alcanzar una finalidad (Martín & Díez, 2012).

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

El jurista ecuatoriano Jorge Zavala Egas expresa que las administraciones públicas deben efectuar actividades materialmente iguales a las que realizan los particulares, pero su diferencia radica en la finalidad que persigue; mismas que siempre deberán ser intereses colectivos mientras que para los particulares la noción de lucrarse (Zavala Egas, 2011, pág. 491).

Por otro lado, el artículo 227 de la Constitución la República del Ecuador define la administración pública como el servicio a la colectividad investido de múltiples principios, los cuales son: eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. Estos principios son lineamientos esenciales que debe seguir el Estado ecuatoriano para su correcta implementación. Sin embargo, es indispensable enfocar la conceptualización de ciertos principios fundamentales dirigidos al tema principal de este trabajo, para alcanzar un mayor entendimiento de la administración pública. Joan Trayter expone que:

La eficacia conlleva que la Administración lleve a cabo todas aquellas actuaciones necesarias para cumplir con sus fines, que no son otros que los intereses generales, y la eficiencia conlleva que la satisfacción de dichos intereses se lleve a cabo evitando todas aquellas demoras y molestias que resulten innecesarias, especialmente para los ciudadanos. (Trayter, 2017, pág. 200).

Consecuentemente, el Código Orgánico Administrativo (COA) que entrará en vigencia el 7 de Julio del 2018, define el principio de calidad como la satisfacción oportuna y adecuada de las necesidades individuales con los criterios de objetividad y eficiencia, durante el uso de recursos públicos. Siendo así, que el principio de calidad se vincula con los conceptos antes expuestos debido a que

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

representan los efectos que tuvieron la eficacia y la eficiencia en la sociedad (Ruiz, 2010, pág. 43).

Los principios de desconcentración y descentralización son puntos esenciales para la organización moderna de las funciones del Estado; es necesario condensar y correlacionar la explicación de estos. La descentralización consiste en cesión gradual de competencias, por parte del Gobierno Central, a diversos niveles de gobierno en base a sus características funcionales o geográficas para el desarrollo y ejecución de obras, proyectos y administración de recursos con autonomía. Mientras que desconcentración implica división de responsabilidades y recursos provenientes del Gobierno Central o de un nivel de gobierno inferior, siempre que mantenga relación de dependencia y subordinación (Montaño, 2013, págs. 59-60).

Por otro lado, el principio de evaluación es el análisis objetivo para determinar el cumplimiento de los demás principios mencionados y enfatiza la eficacia práctica ajustándose al correcto manejo y desempeño de la administración pública (Mejía, 2005, pág. 3).

Con ello, determinamos que la administración pública es la actividad de examinar, planificar y definir intereses colectivos de la sociedad a la cual se administra, por esto, las autoridades ejercen potestades tales como, la toma de decisiones y el encargo de la gestión con el sector público para la ejecución y cumplimiento de los objetivos estratégicos planteados teniendo como base los principios constitucionales. Estos representan las características que debe tener la administración pública en todo momento para su correcta aplicación con el ánimo de cumplir el objetivo de impulsar el desarrollo y desenvolvimiento de la

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

sociedad, así como su legitimidad y su justificación. Es decir, se encamina a producir las condiciones que facilitan la conservación de la sociedad a partir de la creación y desarrollo de los elementos que la constituyen.

3. Sector Público

Como fue establecido, la administración pública requiere obligatoriamente del sector público para alcanzar sus objetivos, por ello, el sector público visualizado como un recurso de gestión, se encuentra íntimamente asociado con la administración pública e inclusive puede confundirse entre sí, debido a que ambos conforman el Estado; por un lado la Constitución comprende en su séptimo capítulo a la administración pública como el servicio a la colectividad e incluye a los servidores públicos como las personas naturales que componen el sector público. El artículo 225 de la Carta Magna del Ecuador establece que el sector público ecuatoriano se compone por las cinco funciones estatales y las organizaciones adscritas a ellas, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's), las instituciones creadas por Ley para la ejecución de potestades estatales, y las entidades creadas por los GAD's mediante actos normativos para la prestación de servicios.

El autor Alfonso Ortega considera, que el sector público se compone de autoridades públicas para planear las labores del Gobierno y de organismos o empresas de apoyo que colaboran con la autoridad para el desarrollo de sus funciones básicas y en el suministro de los bienes y servicios que el Gobierno ofrece a la comunidad (Ortega, 2016, págs. 177-178). Por ello, la administración pública y el sector público están entrelazados y es necesario diferenciar que la

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

administración pública es la potestad de la toma de decisiones realizadas por la autoridad investida de poder, mientras que el sector público es el conjunto de órganos estatales para facilitar, desde la planificación hasta la ejecución de las decisiones tomadas por la autoridad direccionadas al interés colectivo de la ciudadanía (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2011, pág. 6).

Este concepto de sector público añade la noción de la teoría del órgano, que considera la existencia de una sola representación entre la autoridad y la institución o estructura adscrita a dicha autoridad, esto implica, que los funcionarios y servidores públicos actúan en representación de una institución, y a su vez, la institución es reconocida como órgano estatal por la autoridad que realiza la gerencia. Este concepto de unidad en la representación es fundamental al momento de dirimir las competencias y responsabilidades de quienes componen el sector público (Cassagne, 2010, págs. 242-243).

Ahora bien, como se vio en líneas anteriores los Gobiernos Autónomos Descentralizados forman parte del sector público ecuatoriano y estos a la vez se ajustan a la concepción de administración pública que hemos mencionado ya que los mismos son gobiernos locales que facilitan la participación ciudadana supliendo al Gobierno Central (Vargas, 2011, pág. 54). Su rol en Ecuador está establecido en el artículo primero de la Constitución donde se afirma que el Estado ecuatoriano adopta la descentralización como forma de gobernanza, separando la administración pública a través de distintos niveles de gobierno. Según el artículo 28 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) y en concordancia con el artículo 238 de la Constitución, el Estado ecuatoriano comprende la división territorial

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

para la formación de Gobiernos Autónomos Descentralizados, que son; regionales, provinciales, cantonales o distritos metropolitanos, y las parroquias rurales.

Los fines de los GAD's coinciden con el objetivo general de la administración pública, teniendo como propósito fundamental atender y satisfacer el interés colectivo que se vincula desde la creación del gobierno descentralizado. El autor Hernán Batallas opina que "...cabría enfatizar que el fin último de la descentralización es precisamente acercar el Estado al ciudadano a través de los distintos gobiernos locales, tal como aconteció en los orígenes de las sociedades y los pueblos" (Batallas, 2013, pág. 10).

Por lo tanto, una característica fundamental de los GAD's es su autonomía y está dividida en tres variables esenciales, por cuanto se refiere principalmente a la capacidad del gobierno inferior para decidir sin necesidad de la intervención del Gobierno Central. Esto se encuentra amparado en el artículo quinto del COOTAD y establece que las autonomías son: política, administrativa y financiera, sin embargo, únicamente nos referiremos a la autonomía administrativa que, según el artículo antes mencionado, consiste en la facultad de organizar y asignar, tanto recursos materiales como talento humano, para el ejercicio y cumplimiento de sus atribuciones y obligaciones ante la sociedad.

Las atribuciones de los GAD's surgen y se relacionan con las necesidades y particularidades del territorio que representan; según el artículo 240 de la Constitución. Por esa razón, las competencias de los GAD's son exclusivas para sus extensiones geográficas, y cabe destacar, que haciendo uso de la autonomía administrativa, los GAD's tienen la capacidad de gestionar con una entidad

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

particular o sujeto privado para el ejercicio de actividades económicas de interés general, tales como la prestación de productos o servicios, por ello, es necesario analizar de manera concisa el servicio público asumido por un GAD y su articulación con intereses públicos (Von Bogdandy & Mir Puigpelat, 2013, págs. 216-218).

4. Servicio Público

Como principio general de la Administración pública, los GAD's están obligados a cumplir con los conceptos y nociones implícitos en el servicio público, el mismo que es "...toda actividad organizada que tiende a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas" (Younes, 2014, pág. 273). En razón de la definición planteada, consideramos que la prestación de un servicio público debe ser homogénea indistintamente de la institución, pero es necesario complementar el rol de una persona privada para la prestación de servicios públicos. Esto es, que el Estado Central es el titular en la prestación de servicios de manera directa, sin embargo, tiene la capacidad de prestar servicios públicos de manera indirecta traspasando sus atribuciones a los GAD's, quienes asumen y ejecutan competencias exclusivas según el territorio; y, a su vez, los GAD's tienen la facultad de delegar sus competencias a instituciones privadas manteniendo una relación de dependencia haciendo uso del principio de desconcentración (Pérez, 2010, págs. 660-662).

La prestación de servicios públicos está reconocida en el artículo 314 de la Constitución del Ecuador; indica que está ligada con los principios de

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. Estos principios son similares a los de la administración pública analizadas anteriormente, sin embargo, consideramos necesario puntualizar algunos de estos principios para comprender la importancia de la prestación.

El autor Jean Rivero, distingue a la calidad o “apreciación” como método imperante para establecer la relación entre el interés general y un servicio público, asimismo, reconoce que es un modo de control discrecional para justificar las actuaciones de la autoridad estatal (Rivero, 2012, págs. 474-475). La Constitución del Ecuador recoge esta concepción en el artículo 53 y establece que los organismos que brinden servicios públicos tienen la obligación de incorporar mecanismos de control de calidad para medir la satisfacción de los consumidores. La noción del principio de calidad se caracteriza en el servicio público de la siguiente manera:

Así, el concepto de calidad de los servicios apuntado, nos lleva en primer lugar a considerar la importancia de la organización pública prestataria de servicios que se trate como responsable de orientar su actividad hacia la satisfacción del ciudadano que es precisamente quien justifica su existencia. (Nevado-Batalla, 2006, pág. 268).

Por este motivo, el objetivo final del servicio público es la satisfacción de necesidades de la sociedad, que se logra mediante una valoración objetiva de quienes reciben el servicio para justificar la prestación del mismo, por lo tanto, la entidad que realiza la prestación debe acatar y cambiar proporcionalmente según dicha valoración. Por esa razón, es notorio que el servicio público es la gestión más frecuente y esencial que realiza la administración pública, para cumplir con la

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

obligación constitucional de atender y satisfacer los intereses públicos de manera universal (Rodríguez, 2005, págs. 391-392).

Los GAD's cumplen con la disposición de prestar servicios públicos en razón de su organización territorial, fundamentado en el principio de descentralización reconocido por la Constitución del Ecuador. En el ejercicio de las potestades estatales establecidas por la administración pública, el servicio público implica la ejecución de planes y proyectos; la autoridad respectiva establece prioridades, objetivos y metas tanto estratégicos como operativos y asigna recursos suficientes (Gordillo, 2014). Es por ello, que mediante un análisis sobre la calidad de un servicio público calificado es posible justificar la creación y permanencia de un servicio público.

5. Proceso de Intervención de Competencias en el Ecuador

En vista de los temas puntualizados, la prestación de servicios públicos es fundamental en la actividad de la administración pública y pueden ser ejercidas por un Gobierno Autónomo Descentralizado, siempre que esté facultado para el ejercicio de la competencia. El eje de esta investigación radica en la aplicación del proceso de intervención contemplado en la legislación ecuatoriana, por ello, el artículo 268 de la Constitución del Ecuador establece la atribución de la intervención estatal, en otras palabras, asumir las competencias que le pertenecían originalmente a un GAD; sin embargo, se remite a leyes accesorias para determinar los casos excepcionales, el procedimiento y la forma de control como tal. Los únicos parámetros que llega a distinguir la Constitución para una intervención de competencias, que se origina por omisión o deficiente ejecución

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

de la competencia de un gobierno autónomo descentralizado, son de forma temporal y subsidiaria hasta que se supere la causa que motivó dicha intervención.

Según el artículo antes citado, es posible determinar que las entidades sujetas de la intervención estatal son los GAD's, mientras el objeto debe ser únicamente una competencia que estos les corresponda, pero, debe comprobarse negligencia absoluta o relativa. La finalidad de la intervención del Estado, debe ser siempre la superación o resolución de un problema que el GAD responsable no pudo solucionar o ejecutar de forma correcta, es decir, normalizar una situación con el objetivo de devolver la competencia.

Es necesario aclarar que el GAD conserva su autonomía y la competencia durante el proceso de intervención, ya que lo único que pierde es la atribución de ejercer dicha competencia, es decir, el Estado Central releva al GAD solamente en el ejercicio mas no centraliza ni sustituye el mismo. Esto está relacionado con el artículo 159 del COOTAD, donde expresamente caracteriza a la intervención como temporal y excepcional, sin atentar la autonomía con el ánimo de imponer medidas necesarias para subsanar una situación que vulnera los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La Constitución prevé la atribución de intervención como tal, pero no llega a especificar ni determinar características generales ni el procedimiento, mientras tanto, el COOTAD en el artículo 157 establece que el Consejo Nacional de Competencia (CNC) es la autoridad competente para autorizar la intervención. Este artículo contempla tres causales para iniciar la intervención que están mencionados en la Constitución:

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

- a) Omitir el ejercicio de una o más competencias o la prestación de un o más servicios públicos del titular.
- b) Ineficiente ejecución de la competencia o prestación del servicio debidamente comprobada por el CNC.
- c) Solicitud expresa y voluntaria del GAD.

Es preciso determinar que el procedimiento para solicitar y autorizar la intervención señalada en los artículos 158, 160 y 161 del COOTAD se resume en los siguientes pasos:

1) El CNC debe conocer sobre la deficiente prestación en la gestión, mediante una diligencia o por solicitud motivada de un ciudadano, para esto, exigirá al GAD la presentación de un informe técnico sobre el ejercicio de su competencia y así comprobar una de las causales indicadas en el artículo anterior.

2) Luego de analizar el informe técnico remitido al CNC, éste se pronunciará respecto a la existencia de una de las causales y emitirá resolución disponiendo o negando la intervención; misma que deberá ser notificada a los sujetos correspondientes y entra en vigencia desde su publicación en el Registro Oficial.

3) El GAD intervenido deberá disponer de sus recursos y talento humano al gobierno interventor, según disposición del CNC, por el tiempo autorizado.

4) Concluido el periodo o superada la situación que motivó la intervención estatal, es obligatorio rendir cuentas ante el CNC para que el GAD recupere su competencia siempre que se encuentre capacitado para hacerlo. En el caso que el GAD haya resuelto la causa de la intervención antes del tiempo designado, es

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

necesaria una resolución motivada del CNC restituyendo la competencia al GAD intervenido.

Con respecto a la rendición de cuentas y la restitución de la gestión, el artículo 161 establece que solo con el transcurso del tiempo designado, el GAD recuperará automáticamente sus atribuciones intervenidas, siempre que no exista pronunciamiento del CNC que establezca lo contrario. Por ello, la disposición del artículo 160 del COOTAD especifica la rendición de cuentas, pese a que es un elemento necesario al terminar la intervención no impide al GAD retomar sus atribuciones siempre que el tiempo autorizado para la intervención haya fenecido.

6. Análisis de caso

Una vez explicados los elementos relevantes para lograr una valoración objetiva, mediante el análisis del único proceso de intervención registrado en el país desde la Constitución del 2008, se resumen los hechos ocurridos cronológicamente para su posterior análisis con la finalidad de aclarar los casos especiales, el procedimiento y los parámetros utilizados para delimitar preceptos jurídicos y administrativos aceptados por la realidad ecuatoriana.

A inicios de marzo del 2012, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) audita y remite un informe técnico al Consejo Nacional de Competencias y al Presidente de la República en el cual consta un análisis sobre el sistema de agua potable en la provincia de El Oro. En dicho informe confirma la presencia de colonias bacterianas en el agua potable por encima de los límites permitidos para consumo humano; determina que puede ocasionar daños a la salud de la población en los cantones de Machala, Pasaje y El Guabo, por lo que califica que existe grave deficiencia en la prestación de servicios de agua potable

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

y alcantarillado de conformidad con el 264 numeral 2 de la Constitución, realizada por la compañía Triple Oro; misma que recibiera acuerdo de concesión por parte de los GAD's.

El Presidente de la República emite un Decreto Ejecutivo declarando Estado de Excepción en dichos cantones autorizando la intervención temporal de sesenta días y asigna al MIDUVI para que asuma la competencia de los GAD's de suministrar el servicio público de agua potable. Asimismo, decreta la intervención de la compañía Triple Oro que prestaba servicios a los GAD's municipales de los cantones antes mencionados y notifica al CNC para que se pronuncie al respecto.

En el mes de abril del 2012 el CNC emitió una resolución ratificando la intervención concediendo al MIDUVI el ejercicio de la competencia de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y depuración de aguas residuales por un periodo de trescientos sesenta y cinco días en los tres cantones de la provincia de El Oro.

En marzo del 2013, el MIDUVI remite un informe técnico al CNC explicando las actividades realizadas durante la intervención, pero indica que el problema respecto a la prestación de servicios de agua no ha sido solucionado por lo que solicita que se extienda el plazo de la intervención. En el mes de abril se publica la resolución del CNC disponiendo extender el periodo de la intervención por tres años adicionales con las mismas condiciones establecidas anteriormente, pero, en septiembre del mismo año emite otra resolución el CNC en el cual dispone suspender la intervención y que el MIDUVI devuelva la competencia respectiva a los GAD's sujetos de la intervención.

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

Es fundamental delimitar la información para analizar los eventos mencionados y el ámbito de su aplicación, la cual guarda relación con la Constitución. Los sujetos principales identificados en el caso concreto son: el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Presidencia de la República, el Consejo Nacional de Competencias, la empresa Triple Oro y los gobiernos autónomos descentralizados de Machala, El Guabo y Pasaje.

El hecho inicial que originó la intervención fue el informe emitido por el MIDUVI, sin embargo, es necesario precisar si el método empleado fue idóneo para la determinación de que la administración del servicio público del agua en los cantones de la provincia de El Oro fue deficiente; asimismo, comprobar si el MIDUVI era la entidad a la cual le correspondía realizar dicha diligencia. Por esa razón, el MIDUVI fundamentó su actividad mediante una orden de trabajo expedida por la Contraloría General del Estado, solicitando y autorizando que se realice un examen especial conforme a su reglamento para la revisión de la gestión los GAD's antes mencionados.

La Constitución establece en los artículos 211 y 212 que la Contraloría General del Estado (CGE) es la entidad pública responsable del control administrativo de la utilización de los recursos estatales de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos. Conjuntamente, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en los artículos 18 y 19 contemplan que, entre las atribuciones de la CGE, se encuentran la ejecución de una auditoria gubernamental y la realización de un examen especial el cual verificará y evaluará las actividades relativas a la gestión de las entidades que disponen de recursos públicos, para la posterior formulación de un

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

informe. Además, el artículo 26 del mismo cuerpo legal establece la posibilidad de emitir órdenes de trabajo para delegar la realización de auditorías gubernamentales, por lo que, en este caso la CGE delegó al MIDUVI la realización de una auditoría al servicio de agua potable y alcantarillado en los cantones de Machala, Pasaje y El Guabo.

Una vez establecido que el informe técnico emitido por el MIDUVI es la herramienta correcta para el caso en particular, en las recomendaciones finales se solicita como medida, intervenir inmediatamente para reducir el peligro respecto a una prestación deficiente del servicio público. No obstante, invoca los artículos 164 de la Constitución que dispone la competencia del Presidente de la República de declarar de los estados de excepción en el territorio ecuatoriano por conflicto armado, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; y un párrafo del artículo 157 del COOTAD en donde se establece que “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(...)”. (Asamblea Nacional, 2010)

Efectivamente, esto coincide con la narración de los hechos y justifica el Decreto Ejecutivo que declara el Estado de Excepción por sesenta días y asigna al MIDUVI para que administre los servicios de agua potable de manera subsidiaria. De esta manera, se omitió el primer paso del proceso general de intervención explicado previamente; esto es, que el CNC obtenga indicios de deficiencia en el ejercicio de una competencia y solicitar información del GAD para confirmar los hechos suscitados.

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

No obstante, la diligencia realizada por el MIDUVI delegada por la CGE no coincide con la actividad del CNC para autorizar la intervención porque la declaración de un estado de emergencia es un paso excepcional para realizar la intervención de manera inmediata al existir un peligro inminente que no puede esperar ser calificado por el CNC. Por esa razón, se notificó al Presidente de la República, quien es el competente, según lo prescrito en el artículo 164, para que disponga el Estado de Excepción en los tres cantones de la provincia de El Oro basado en el informe presentado.

Los hechos ocurridos para autorizar la intervención se han realizado conforme a lo establecido por la Ley, por eso es posible determinar que los casos excepcionales señalados en el artículo 268 de la Constitución son utilizados en la explicación del caso sobre la declaratoria de un Estado de Excepción, pero para comprender todos los criterios utilizados es indispensable precisar los motivos detrás de la emisión del decreto. Primero, en la Constitución del Ecuador en el artículo 12, establece al agua como un derecho humano primordial, fundamental y esencial para la vida. Al mismo tiempo, reconoce el deber que tiene el Estado de brindar y garantizar su acceso en los artículos 3 y 66 numeral 2. Segundo, la obligación de prestar servicios públicos está amparada en el artículo 314 y señala que el Estado es el responsable de proveer varios recursos como el agua potable y, por otro lado, el artículo 264 establece que los GAD's municipales tienen la competencia exclusiva de prestar los servicios públicos de agua potable y alcantarillado.

El Presidente de la República declaró calamidad pública por la emergencia establecida en el informe y asignó al MIDUVI para intervenir debido a la

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

deficiencia comprobada en la prestación de un servicio. La Corte Constitucional fue notificada para que se pronuncie sobre la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo, como consta en el artículo 166 de la Constitución y según el artículo 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; establece que la Corte Constitucional es la entidad competente del control constitucional. Esto es, comprobar que no existan irregularidades ni vulneración a derechos constitucionales respecto al contenido del decreto y efectivamente, se dictó una resolución favorable en la que se analiza la naturaleza del Estado de Excepción y establece que su finalidad es lograr la normalidad institucional del Estado de derecho en épocas de crisis, justificando la posibilidad de establecer medidas específicas respecto a la naturaleza de la calamidad pública.

En razón de lo expuesto, se determina que la omisión o deficiente ejecución son causales generales para iniciar la intervención, mientras que los casos especiales se refieren a situaciones de crisis o conmoción interna debidamente fundamentados por la declaratoria de un estado de excepción por parte del Presidente de la República. Cabe resaltar, que en cualquier ámbito en que se aplique la intervención de competencias en un GAD, se requiere de un informe técnico, debidamente respaldado en parámetros técnicos y conocimientos especiales para fundamentar la intervención.

Con respecto al objetivo de determinar el procedimiento aplicable en los casos de intervención de competencias, es necesario recurrir al COOTAD que establece el procedimiento general como tal, pero no determina un procedimiento extraordinario o especial. Sin embargo, como fue analizado, se omitió el primer paso descrito porque en la narración de los hechos nunca se solicitó información

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

al GAD, debido a que otra entidad competente, como la CGE, determinó la deficiente prestación del servicio del agua. Además, no se detectó otros indicios de omisión o vulneración en el procedimiento fijado en el artículo 158 del COOTAD, por lo que el CNC ratificó la intervención e inclusive la amplió en el ejercicio de sus facultades. Por esa razón, devolvió oportunamente la competencia correspondiente a cada uno de los GAD's en la provincia de El Oro y al recibir un nuevo informe técnico confirmó la superación del problema y devolvió la capacidad de reanudar sus gestiones para proveer servicios hídricos.

Respecto a la forma de control referida en el artículo 268 de la Constitución, el seguimiento o inspección en el ámbito de la competencia se efectúa y evidencia mediante informes técnicos, para sustentar los aspectos de calidad y eficiencia, fundamentados en parámetros técnicos y conocimientos especiales. En general, la forma de control y la entidad responsable deberá cambiar según la materia y la capacidad técnica, en el caso analizado, participó el MIDUVI aplicando conocimientos especializados dirigidos al proceso de saneamiento y manejo del agua potable y alcantarillado.

7. Conclusión

En primer lugar, el enfoque del proceso de intervención descrito en la Constitución, recae sobre los GAD's, quienes ejercen competencias administrativas tales como la prestación de un servicio público. En segundo lugar, el COOTAD es el cuerpo legal pertinente para identificar causales, sujetos, objetivos y procesos de intervención. Sin embargo, el COOTAD no señala un procedimiento extraordinario o especial respecto al proceso de intervención de competencias, solo indica que no es necesaria una autorización previa cuando

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

exista una declaración de emergencia. Finalmente, con respecto al proceso analizado, se concluye que los casos excepcionales son aquellos que, mediante un decreto ejecutivo, declaran la emergencia para gestionar una intervención directa e inmediata.

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS
EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS
DESCENTRALIZADOS

Referencias Bibliográficas

- Batallas, H. (2013). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados. *Foro*, 5-22.
- Cassagne, J. (2010). *Derecho Administrativo* (Vol. I). Lima: Palestra.
- Galindo, M. (2016). *Teoría de la administración pública*. Toluca: Purruá.
- Gordillo, A. (2014). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas* (Primera ed., Vol. 9). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Martín, R., & Díez, J. J. (2012). *Manual de Derecho Administrativo*. Navarra: Editorial Aranzadi.
- Mejía, J. (2005). *La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Montaño, C. (2013). Descentralización y autonomía fiscal en el Ecuador: bases teóricas y tensiones jurídicas. *Foro*, 55-75.
- Nevado-Batalla, P. (2006). Calidad de los servicios. *Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC*, 265-278. Obtenido de Scielo.
- Ortega, A. (2016). *Economía Colombiana*. Bogotá: Ecoe Ediciones.

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS
EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS
DESCENTRALIZADOS

Pérez, E. (2010). *Manual de Derecho Administrativo* (Tercera ed., Vol. II). Quito:
Corporación de estudios y publicacion.

Ramió, C. (2016). *Teoría de la organización y Administración Pública*. Madrid:
Universitat Pompeu Fabra.

Rivero, J. (2012). *Derecho Administrativo*. París: Dalloz.

Rodríguez, J. (2005). Servicio público y Derecho comunitario europeo. *Revista
catalana de dret públic*, 375-398.

Ruiz, A. (2010). *El gobierno local*. Madrid: IUSTEL.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (3 de Marzo de 2011). *Guía
para la formulación de políticas públicas sectoriales*. Quito: Mariscal.

Trayter, J. (2017). *Derecho administrativo parte general* (Tercera ed.). Barcelona:
Atelier.

Vanegas, J. (2009). *Contribuciones a la administración*. Manizales: Universidad
Autónoma de Manizales.

Vargas, J. (2011). Gobierno local: autonomía y gobernabilidad. *Urbano*, 53-67.

Von Bogdandy, A., & Mir Puigpelat, O. (2013). *El derecho administrativo en el
espacio jurídico europeo*. Valencia: Tirant lo blanch.

Younes, D. (2014). *Curso de derecho administrativo*. Bogotá: Temis.

Zavala Egas, J. (2011). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Guayaquil: Edilex.

INTERVENCIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN CASOS
EXCEPCIONALES A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS
DESCENTRALIZADOS

Leyes Consultadas

Asamblea Constituyente. (20 de Octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial 449*.

Asamblea Nacional. (22 de Octubre de 2009). Ley Orgánica de Garantías
Jurisdiccionales y Control Constitucional. *Registro Oficial*.

Asamblea Nacional. (19 de Octubre de 2010). Código Orgánico de Organización
Territorial, Autonomía y Descentralización. *Registro Oficial 303*.

Congreso Nacional. (12 de Junio de 2002). Ley Orgánica de la Contraloría
General del Estado. *Registro Oficial 595*.