

Quito, D.M. 09 de junio de 2021

**CASO No. 19-16-IN**

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR  
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y  
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE**

**SENTENCIA**

**Tema:** Se analiza la constitucionalidad de la resolución No. 008-CNC-2014 emitida por el Consejo Nacional de Competencias, publicada en el Registro Oficial No. 413 de 10 de enero de 2015, y se determina su compatibilidad constitucional.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 07 de abril de 2016, Guillermo Antonio Kubes Robalino, en calidad de prefecto de la provincia de Pastaza y presidente de la Mancomunidad de Gobiernos Autónomos Provinciales de la Amazonía Ecuatoriana – CONGA; y, Bernardino Guillermo Herrera Villarreal, presidente de la Mancomunidad del Norte del Ecuador-MNE, presentaron una acción de inconstitucionalidad en contra de la resolución No. 0008-CNC-2014, emitida por el Consejo Nacional de Competencias, publicada en el Registro Oficial No. 413 del 10 de enero de 2015.
2. El 10 de mayo de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador avocó conocimiento de la causa, la admitió a trámite y dispuso el término de 15 días para que el Consejo Nacional de Competencias y el Procurador General del Estado se pronuncien sobre la constitucionalidad de la norma.
3. Mediante sorteo realizado el 1 de junio de 2016, la causa recayó en la ex jueza constitucional Wendy Molina Andrade, quien el 27 de junio de 2016 avocó conocimiento y convocó a una audiencia pública que se llevó a cabo el 4 de julio de 2016<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Comparecieron a la audiencia pública las siguientes personas: **(i) parte accionante:** los señores Darwin Seraquive Abad y Guillermo Herrera, en calidad de representantes de Guillermo Antonio Kubes Robalino, en calidad de prefecto de la provincia de Pastaza y presidente de la Mancomunidad de Gobiernos Autónomos Provinciales de la Amazonía Ecuatoriana – CONGA; Bernardino Herrera Villarreal, en calidad de prefecto de la Provincia del Carchi y presidente de la Mancomunidad del Norte; y, **(ii) parte accionada:** María Lorena Santillán Cabrera y Augusta Vanessa House Vivanco, en representación de María Caridad Vázquez Quezada, secretaria ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias y Jimmy Carvajal, en representación de la Procuraduría General del Estado.

4. El 14 de marzo de 2018, Alfredo Ruiz Guzmán, ex presidente de la Corte Constitucional del Ecuador, convocó a una audiencia ante el pleno del Organismo, misma que se efectuó el 20 de marzo de 2018<sup>2</sup>.
5. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo, recayó la sustanciación de la presente causa en la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien mediante auto de 27 de abril de 2021, avocó conocimiento de la causa y solicitó al Consejo Nacional de Competencias que indique si la resolución demandada se encuentra o no vigente.

## II. Competencia

6. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad, en virtud de lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal c) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## III. Normas impugnadas

7. Conforme se describió en los antecedentes procesales los accionantes impugnan “*todo el contenido de la Resolución 008-CNC-2014, con sus 18 artículos y 11 disposiciones generales*”. En específico, se observa que los legitimados activos vierten sus argumentos principalmente, respecto del artículo 18 de la resolución, que establece los recursos para el ejercicio de la competencia:

*“Los recursos para el ejercicio de la competencia para fomento de las actividades productivas y agropecuarias, son aquellos previstos en la ley y en las ordenanzas que se expidan de conformidad con ella. [...] Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales fijarán las tasas y contribuciones especiales de mejoras necesarias para el ejercicio de la competencia [...]”.*

## IV. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

### 4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. Los accionantes alegan que la resolución No. 008-CNC-2014 es contraria a las siguientes disposiciones constitucionales: **(i)** el principio de que el Ecuador se gobierna de forma descentralizada (art. 1 CRE); **(ii)** la obligación de transferir competencias con

---

<sup>2</sup> Comparecieron a la audiencia pública las siguientes personas: **(i) parte accionante:** Guillermo Herrera, en calidad de representantes de Guillermo Antonio Kubes Robalino, en calidad de prefecto de la provincia de Pastaza y presidente de la Mancomunidad de Gobiernos Autónomos Provinciales de la Amazonía Ecuatoriana – CONGA; Bernardino Herrera Villarreal, en calidad de prefecto de la Provincia del Carchi y presidente de la Mancomunidad del Norte; y, **(ii) parte accionada:** María Lorena Santillán Cabrera y Augusta Vanessa House Vivanco, en representación de María Caridad Vázquez Quezada, secretaria ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias y Jenny Samaniego, en representación de la Procuraduría General del Estado.

los recursos suficientes (art. 273 CRE); y, (iii) las competencias de fomento de las actividades productivas y fomento de actividades agropecuarias (art. 263 CRE).

9. Para justificar la presunta inconstitucionalidad sostienen que el artículo 1 de la CRE *“dispone que el Ecuador se organizará en forma de República y se gobierna de forma descentralizada, lo cual informa que uno de los principios organizativos y de gobierno del Estado ecuatoriano es la descentralización. De allí nace el derecho fundamental (Capítulo primero "Principios Fundamentales") de los Gobiernos Autónomos Provinciales, para que el Estado central transfiera de forma obligatoria las competencias con sus respectivos recursos, y para no dejar duda respecto de cuáles serán las competencias que se transfieren con los recursos, el Art. 263 de la Constitución de la República -CRE, las dispone de forma taxativa (sin perjuicio de otras que se hagan mediante ley), y en los numerales 6 y 7 se refiere al fomento de las actividades agropecuarias y productivas”*.
10. No obstante, consideran que la resolución 008-CNC-2014 del Consejo Nacional de Competencias es contrario a *“este principio fundamental y [ha] violado expresas disposiciones constitucionales y legales, puesto que dispone asumir e implementar las competencias sin los recursos humanos, económicos y materiales que por efecto de las competencias de fomento productivo pasan a los gobiernos provinciales, Art. 273 de la CRE. Por el contrario, y al no transferir los recursos económicos y mantenerlos en el gobierno central, tácitamente autoriza al Ejecutivo seguir ejerciendo dichas competencias como efectivamente lo viene haciendo hasta la fecha”*.
11. Asimismo, establecen que el artículo 107 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (**“COOTAD”**) obliga a que toda transferencia de competencias vaya acompañada de los talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, pero *“nada de aquello se determina en la resolución, por lo que es imposible ejercer e implementar las competencias de fomento de las actividades productivas y agropecuarias”*. De igual manera, sostienen que el artículo 204 del COOTAD dispone que estas *“competencias serán financiadas por lo menos con los mismos recursos que el gobierno central ha destinado históricamente”*.
12. Finalmente, mencionan que *“todo el contenido de la Resolución 008-CNC-2014, con sus 18 artículos y 11 disposiciones generales, infringieron los Arts. 273, 263 numerales 6 y 7, y 1 de la Constitución de la República. Esta resolución del Consejo Nacional de Competencias, obliga a asumir competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados sin los recursos humanos, económicos y materiales. Por otro lado, tampoco los gobiernos provinciales de las mancomunidades del Norte y CONGA, han aceptado expresamente la competencia de Fomento de las Actividades Productivas y Agropecuarias, lo cual ha dejado a la política local de fomento productivo a la deriva en perjuicio de los habitantes de nuestras provincias”*.

#### **4.2. Argumentos del Consejo Nacional de Competencias**

13. El 14 de junio de 2016, María Caridad Vásquez Quezada, en calidad de secretaria ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias, contestó la demanda de acción pública de inconstitucionalidad defendiendo la constitucionalidad de la resolución en cuestión.
14. Señaló que, de conformidad con el artículo 263 numerales 6 y 7 de la CRE, el fomento de las actividades productivas y agropecuarias son competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados, y que en esa línea *“no obedece a si una autoridad desea o no ejercer una competencia, estas son de cumplimiento obligatorio”*.
15. Indicó que el ejercicio de competencias concurrentes está autorizado por los artículos 114 y 260 del COOTAD, que establecen *“[...] que las competencias exclusivas son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión (sic) puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno; por lo tanto, el artículo 135 del mismo cuerpo legal, señala que los gobiernos autónomos descentralizados provinciales deberán ejecutar de manera coordinada y compartida el ejercicio de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias, debiéndose observar las políticas emanadas de las entidades rectoras ajustándose a las características y vocaciones productivas territoriales, sin perjuicio de las competencias del gobierno central para incentivar estas actividades [...]”*.
16. Explicó que los recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados son: a) ingresos propios de la gestión; b) transferencia del Presupuesto General del Estado; c) otros tipos de transferencia, legados y donaciones; d) participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; y, e) recursos provenientes de financiamiento.
17. Asimismo, mencionó que los recursos provenientes del Presupuesto General del Estado, de conformidad con el artículo 189 del COOTAD, son de tres tipos: a) transferencia provenientes de ingresos permanentes y no permanentes para la equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos correspondientes a las competencias exclusivas; b) transferencia para financiar el ejercicio de nuevas competencias; y c) transferencias para compensar a los gobiernos autónomos descentralizados en cuyos territorios se generan, exploten o industrialicen recursos no renovables.
18. En tal sentido, alega que las transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes para la equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos correspondientes a las competencias exclusivas son reguladas por el COOTAD a partir del artículo 191 al 202 de la CRE, consistentes en el 21% de ingresos permanentes y 10% de ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado, y se distribuyen conforme una fórmula que incorpora los 7 criterios establecidos en el artículo 272 de la CRE.
19. Sostiene también, que la competencia en cuestión no es una competencia nueva que la venía ejerciendo el gobierno central, por el contrario, *“ha sido ejercida históricamente*

*por los gobiernos provinciales desde la extinta Ley de Régimen Provincial*". Por lo que, la resolución demandada no versa sobre transferencia de competencias y recursos porque el gobierno provincial ya venía ejerciendo dicha competencia.

20. Finalmente, el 10 de mayo de 2021, el Consejo Nacional de Competencias presentó un informe sobre el estado actual de la resolución No. 008-CNC-2014 impugnada en el cual determinó que la norma se encuentra vigente y que no se trata de una resolución de transferencia de una nueva competencia, sino que es una resolución de regulación de una competencia histórica ya ejercida por los GADs provinciales.

#### **4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado**

21. El 14 de junio de 2016, Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado contestó la demanda defendiendo la constitucionalidad de la resolución demandada.
22. Explicó que el objetivo de la resolución demandada es el ejercicio de las competencias de fomento de actividades productivas y agropecuarias a favor de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y parroquiales. Añadió que los recursos para el ejercicio de tal competencia se encuentran plenamente establecidos en los artículos 271 y 272 de la CRE. Por ello, aseguró que la transferencia de competencias prevista en el artículo 273 se torna en inaplicable e impertinente en virtud de que aquella competencia es exclusiva de los GAD y nace de la misma CRE.
23. Recordó que la competencia en materia de fomento productivo y agropecuario no es nueva, pues se ha ejercido por los gobiernos provinciales desde la Ley de Régimen Provincial. Por lo que *"la resolución No. 0008-CNC-2014, no transfiere la competencia de fomento de la actividad agropecuaria y productiva, sino que regula el ejercicio de la competencia, determinando de forma clara los modelos de gestión para los niveles de gobierno"*.
24. En ese orden, manifestó que los recursos financieros para el ejercicio de sus competencias según lo dispuesto en el artículo 171 del COOTAD provienen de los ingresos propios de la gestión, de transferencia del Presupuesto General del Estado, donaciones, entre otros *"sin embargo al hablar de transferencias es necesario considerar las transferencias para financiar el ejercicio de nuevas competencias, son para aquellas competencias que no han tenido los [GADS], y estaban siendo ejercidas por el gobierno central"*.
25. Finalmente, enfatizó que, por no corresponder a una competencia nueva *"su fuente de financiamiento es la proveniente de la transferencia del 21% de ingresos permanentes y 10% de ingresos no permanentes, conforme lo determina el artículo 198 del [COOTAD] y de los ingresos propios y demás fuentes de financiamiento que en ejercicio de su autonomía los gobiernos provinciales consideren"*.

## V. Análisis Constitucional

26. En función de los argumentos expuestos, se colige que los accionantes consideran que la resolución 008-CNC-2014 es incompatible con el artículo 273 de la CRE al no transferir los recursos para el ejercicio de la competencia de fomento agropecuario y productivo que constituyen competencias exclusivas de los gobiernos provinciales dentro del modelo constitucional descentralizado (artículos 1 y 263 numerales 6 y 7 de la CRE). De ahí que corresponde a esta Corte Constitucional analizar el siguiente problema jurídico:

**¿La presunta falta de asignación de recursos por parte del Consejo Nacional de Competencias a través de la resolución No. 0008-CNC-2014 es incompatible con el artículo 273 de la CRE, en concordancia con las competencias exclusivas de los gobiernos descentralizados previstas en los artículos 1 y 263 numerales 6 y 7 de la CRE?**

27. La Constitución es, en su parte orgánica, el estatuto jurídico del poder. Esto implica que es la norma que distribuye las competencias y atribuciones a los distintos órganos de la administración pública y las demás funciones del Estado<sup>3</sup>.

28. Así, en el capítulo IV del título V sobre organización territorial de Estado, se establecen las competencias constitucionales que tienen los distintos niveles de gobierno y su régimen. En el caso de los gobiernos provinciales, el artículo 263 de la CRE, en sus numerales 6 y 7, determina que estos tendrán la competencia exclusiva de “fomentar la actividad agropecuaria” y “las actividades productivas provinciales”.

29. En su demanda, los accionantes sostienen que la transferencia de las competencias de fomento agropecuario y actividades productivas a los gobiernos provinciales mediante la resolución No. 008-CNC-2014 debió estar acompañada de la entrega de recursos suficientes para su asunción e implementación, pues no haberlo realizado contraría el primer inciso del artículo 273 de la CRE que establece:

*“Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias”.*

30. En esa línea, corresponde analizar si es constitucional que el Consejo Nacional de Competencias haya emitido la resolución No. 0008-CNC-2014 relativa al fomento agropecuario y las actividades productivas, sin la entrega de recursos a los gobiernos provinciales a través del costeo de competencias previsto en el artículo 273 de la CRE como fuente de financiamiento. Para el efecto, es preciso tomar en consideración que no todas las competencias de los gobiernos provinciales, previstas en los artículos 263 se

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 33-20-IN/21 de 05 de mayo de 2021, párr. 78.

rigen bajo las mismas fuentes de financiamiento<sup>4</sup>, particularmente con el costeo de competencias previsto en el artículo 273 de la CRE. Así, esta Corte ya ha determinado que en la legislación existen cuatro tipos de competencias de los GADs:

- (i) las competencias exclusivas definidas en el artículo 114 del COOTAD y aquellas que están establecidas expresamente en la CRE y que su titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno;
  - (ii) las competencias concurrentes definidas en el artículo 115 del COOTAD como aquellas cuya titularidad corresponde a dos o más niveles de gobierno;
  - (iii) las competencias adicionales; y,
  - (iv) las competencias residuales definidas en los artículos 149 y 150 del COOTAD, como aquellas competencias que entrega el Consejo Nacional de Competencias<sup>5</sup>.
- 31.** En el presente caso, conforme al artículo 1 de la resolución No. 008-CNC-2014, su objeto se refiere a la asunción e implementación del “*ejercicio de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias*”, las cuales conforme al artículo 263 numerales 6 y 7 de la CRE constituyen competencias exclusivas de los gobiernos provinciales.
- 32.** Al respecto, se debe aclarar que el costeo de competencias está diseñado, en principio para la entrega de competencias residuales o adicionales. Sin embargo, este costeo podría darse también en la entrega de competencias exclusivas y concurrentes, lo cual no es obligatorio en todos los casos pues dependen del análisis que efectúe la Comisión Técnica de Costeo del Consejo Nacional de Competencias<sup>6</sup>.
- 33.** De ahí que, al no ser el fomento agropecuario y las actividades productivas una competencia adicional ni residual, no existe la obligación del Consejo Nacional de Competencias de entregar recursos a través del costeo de competencias al emitir la

<sup>4</sup> Al respecto, conforme lo ha reconocido esta Corte en la sentencia 36-15-IN/20, existen distintas fuentes de financiamiento de los GADS, entre las que se encuentran: (i) Las preasignaciones presupuestarias establecidas en los artículos 271 y 272; (ii) Los recursos propios establecidos en el artículo 270; (iii) El costeo de competencias establecido en el artículo 273; (iv) El porcentaje de la explotación de recursos naturales no renovables establecido en el artículo 274; (v) El endeudamiento establecido en el artículo 211 del COOTAD; (vi) Los recursos provenientes de donaciones, herencias o legados a favor de los GADs establecidos en el artículo 171 letra c) del COOTAD.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, párr. 17.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, párr. 18. Al respecto, el artículo 154 del COOTAD establece: “*Transferencia de competencias.- Para la transferencia progresiva de nuevas competencias adicionales o residuales a los gobiernos autónomos descentralizados, el Consejo Nacional de Competencias observará el siguiente proceso: (...) b) Informe de la comisión de costeo de competencias: Con los informes del estado de situación de la ejecución y cumplimiento de la competencia, de capacidad operativa de los gobiernos autónomos descentralizados y de recursos existentes, se integrará una comisión técnica sectorial de costeo de competencias, de conformidad con el artículo 123 de este Código, la cual identificará los recursos necesarios correspondientes a las competencias, y presentará un informe vinculante al Consejo Nacional de Competencias, en el plazo establecido por el mismo (...)*”.

resolución No. 008-CNC-2014, pues no se enmarca en el presupuesto establecido en el artículo 189 letra b) del COOTAD<sup>7</sup>, en concordancia con el artículo 273 de la CRE.

34. Por el contrario, la principal fuente de financiamiento para el ejercicio de las competencias exclusivas -como el fomento de la actividad agropecuaria y productivas provinciales- son las preasignaciones presupuestarias establecidas en el artículo 271 de la CRE.<sup>8</sup>
35. Esto sin perjuicio de que sobre la base de su capacidad de generar y administrar recursos propios, los GADs puedan cobrar tasas en el marco de sus competencias<sup>9</sup>. En tal sentido, el artículo 18 de la resolución establece que *“los gobiernos autónomos descentralizados provinciales fijarán las tasas y contribuciones especiales de mejoras necesarias para el ejercicio de la competencia”*.
36. De igual manera, esta Corte observa también que, conforme al informe presentado por el Consejo Nacional de Competencias, la resolución impugnada *“no es una resolución de transferencia de una nueva competencia constitucional y recursos, si no, es una resolución de regulación de una competencia histórica ya ejercida por los GAD Provinciales mediante la cual se reguló los diferentes modelos de gestión, estableciendo las facultades de rectoría, planificación, regulación gestión y control de cada nivel de gobierno para la continuación del ejercicio de la competencia de fomento de actividades productivas y agropecuarias, acto que tuvo como fin el organizar y define de forma clara su ejercicio para cada nivel de gobierno, en base a las funciones que tiene el CNC”*. Por lo que tampoco se evidencia una afectación a un precepto constitucional.
37. Asimismo, esta Corte considera necesario enfatizar que en la presente acción de inconstitucionalidad no le corresponde analizar la entrega o no del financiamiento a un GAD en particular, pues este tipo de control -como su nombre lo indica- es abstracto y se circunscribe a analizar la compatibilidad constitucional de la resolución impugnada que, conforme a su artículo 2, rige *“a todos los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y parroquiales rurales”*.
38. Finalmente, respecto de lo argumentado por los legitimados activos respecto de que correspondía a los GADs provinciales aceptar expresamente la competencia de fomento

<sup>7</sup> Conforme al artículo 189 del COOTAD *“las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados serán: [...] b) Transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias [...]”*.

<sup>8</sup> Conforme al artículo 271 de la CRE *“los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público. Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados”*.

<sup>9</sup> Conforme al artículo 270 de la CRE *“los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad”*. Véase, Corte Constitucional. Sentencia No. 36-15-IN/20 de 22 de julio de 2020, párr. 20.

de las actividades productivas y agropecuarias, esta Corte esclarece que la asunción de competencias exclusivas de los distintos niveles de gobierno es obligatoria y no existe la necesidad de que el GAD expresamente haya aceptado la competencia.

39. Por las consideraciones expuestas, esta Corte no encuentra que la resolución 008-CNC-2014 sea incompatible con el modelo de descentralización previsto en el artículo 1 de la CRE y particularmente con las previsiones constitucionales sobre las fuentes de financiamiento para las competencias exclusivas como el fomento de la actividad agropecuaria y productivas provinciales.

### **VI. Decisión**

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 09 de junio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**