

Quito, D.M., 22 de julio de 2020

CASO No. 36-15-IN

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia analiza la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de los artículos 1 y 24 de la Resolución N°. 0005-CNC-2014 del Consejo Nacional de Competencias publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial N°. 415 de 13 de enero del 2015. La Corte niega la acción presentada.

1. Antecedentes

1. El 13 de mayo de 2015, el señor Antonio Kubes Robalino en su calidad de Presidente de la Mancomunidad de Gobiernos Autónomos Provinciales de la Región Amazónica del Ecuador, Conga, y en representación de los prefectos de ese entonces Guido Vargas Ocaña, Guadalupe Llori Abarca, Sergio Chacón Padilla, Marcelino Chumpi Jimpikit y Salvador Quishpe Lozano¹ (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo respecto a los artículos 1 y 24 de la Resolución N°. 0005-CNC-2014 del Consejo Nacional de Competencias publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial N°. 415 de 13 de enero del 2015.
2. El 13 de mayo de 2015, el secretario general de la Corte Constitucional, certificó que la presente causa no tiene identidad de objeto y acción con otra demanda de inconstitucionalidad.
3. El 17 de septiembre de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la presente acción y otorgó el término de quince días al Consejo Nacional de Competencias y al Procurador General del Estado, para que se pronuncien sobre la acción propuesta.

¹ A fojas 20 a 26 consta el Registro Oficial N°. 528 de 6 de septiembre de 2011, que contiene el Convenio de Mancomunidad de los Gobiernos Autónomos Provinciales de la Región Amazónica del Ecuador, CONGA. A fojas 29 y 30 consta Acta de reunión de 23 de octubre de 2014 donde se ratificó al Ab. Antonio Kubes Robalino, en su calidad de Prefecto de Pastaza, como Presidente del Conga y demás integrantes del Directorio hasta finalizar el periodo para el cual fueron elegidos.

4. El 29 de octubre de 2014, la señora María Caridad Vásquez Quezada, en calidad de Secretaria Ejecutiva y representante del Consejo Nacional de Competencias, dio contestación a la acción de inconstitucionalidad propuesta.
5. El 30 de octubre de 2015, el señor Marcos Arteaga Valenzuela, Director Nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado (“PGE”), presentó sus descargos sobre la acción de inconstitucionalidad propuesta.
6. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo la presente causa fue sorteada el 9 de julio de 2019 al juez constitucional Enrique Herrera Bonnet.
7. El 23 de enero de 2020, el juez ponente avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Normas impugnadas

9. La acción de inconstitucionalidad de acto normativo que nos ocupa, fue planteada en contra de los artículos 1 y 24 de la Resolución N°. 0005-CNC-2014 del Consejo Nacional de Competencias publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial N°. 415 de 13 de enero del 2015, cuyo texto es el siguiente:

“Resolución No. 0005-CNC-2014 del Consejo Nacional de Competencias publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 415 de 13 de enero del 2015”. Esta resolución regula el ejercicio de la competencia de gestión ambiental, a favor de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y parroquiales rurales.

N°. de artículo	Contenido de los artículos impugnados
Artículo 1	“Objeto.- Asíumase e impleméntese el ejercicio de la competencia de gestión ambiental, por parte de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales en el ámbito de su circunscripción territorial.”
Artículo 24	“Los Gobiernos Autónomos descentralizados provinciales, metropolitanos y municipales están facultados para establecer las tasas que se deriven de la facultad del control ambiental correspondiente a la competencia de gestión ambiental.”

**Cuadro elaborado por la Corte Constitucional*

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. Los artículos detallados en el cuadro siguiente, a criterio del accionante, son los que se han infringido con la Resolución impugnada:

Artículos de la CRE invocados por los accionantes	Contenidos del artículo
Artículo 226	<i>“Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.</i>
Artículo 273	<i>“Art. 273.- 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.</i> <i>Los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizables en el ámbito territorial de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados se cuantificarán por un organismo técnico, que se integrará en partes iguales por delegados del Ejecutivo y de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley orgánica correspondiente”.</i>

**Cuadro elaborado por la Corte Constitucional*

11. A continuación, se resume en el siguiente cuadro los argumentos planteados por el accionante, el Consejo Nacional de Competencias y la Procuraduría General del Estado:

Argumentos	Apoyo normativo y/o jurisprudencial
-------------------	--

<p style="text-align: center;">DEMANDA</p>	<p style="text-align: center;">Accionante</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>“Que cuando se expide la Resolución No. 005-CNC-2014 del Consejo Nacional de Competencias (publicada en el Registro Oficial Suplemento Nro. 415 del 13 de enero de 2015) por medio del cual se transfiere a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales las competencias de Gestión Ambiental, se lo hace sin recurso alguno, es decir sin financiamiento, de modo que los gobiernos provinciales deben cubrir con cargo a sus presupuestos los costos directos e indirectos que la operativización de la competencia transferida demande. Situación está que, a no dudarlo, contraría el precepto constitucional del Art. 273, así como los Arts. 107, 119, 204, 205 y 206 del COOTAD. Tanto más cuanto la Resolución de marras no considera que la transferencia dispuesta así, sin financiamiento, solo cabe bajo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias, es decir es de carácter voluntaria no impositiva, conforme el contenido del Art. 1 de dicha Resolución”.</i> 2. <i>“El Consejo Nacional de Competencias al emitir la Resolución objeto de esta demanda de inconstitucionalidad, contraría el contenido del Art. 226 de la Constitución ya que se extralimita en sus facultades cuando sin considerar la obligatoriedad prevista en la Constitución en el sentido que ‘No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes’, emite una regulación con fuerza obligatoria que transfiere competencias pero sin recursos”.</i> 	<p>Artículo 273 CRE</p> <p>Artículos 107, 116, 119, 136 párrafo 2, 203, 205 y 206 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”)</p>
<p style="text-align: center;">CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA</p>	<p style="text-align: center;">PGE</p>	<p>Entre sus principales argumentos consta:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La demanda carece de argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, <i>“por los cuales se llegue a considerar que exista una incompatibilidad normativa, razón por la cual incumple con el requisito previsto en el artículo 79 numeral 5 letra b) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.</i> 2. El Consejo Nacional de Competencias, acorde con las facultades que le otorga la CRE en sus artículos 239 y 269, en concordancia con los artículos 117 y 119 del COOTAD, a través de la Resolución impugnada regula el ejercicio de la competencia de los gobiernos autónomos descentralizados, cuyos recursos se encuentran plenamente establecidos en el Presupuesto General del Estado, conforme los artículos 270, 271 y 272 de la CRE. 	<p>Artículos 270, 271 y 272 CRE</p> <p>Artículos 117 y 119 COOTAD</p>

Consejo Nacional de Competencias	<p>1. La Resolución impugnada no transfiere la competencia de gestión ambiental, pues esta ya le corresponde por mandato constitucional -competencia que ya estaba establecida en la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal- (artículo. 52).</p> <p>2. La competencia de la gestión ambiental ya está establecida en el artículo 136 numeral 2 del COOTAD. Por ende, al no ser una competencia adicional, no entra en el supuesto b) del artículo 189 del COOTAD.</p>	<p>Artículo 263 CRE</p> <p>Artículo 189 COOTAD</p>
---	---	--

**Cuadro elaborado por la Corte Constitucional*

5. Problemas jurídicos identificados y análisis

12. La acción pública de inconstitucionalidad, contenida en el artículo 436 numeral 2 de la CRE, constituye un mecanismo jurisdiccional en virtud del cual la Corte Constitucional (“**Corte**”) puede ejercer el control abstracto de constitucionalidad de actos normativos y actos administrativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, en aras de generar coherencia en el ordenamiento jurídico a través del control y depuración de normas inconstitucionales por la forma o por el fondo.
13. Si bien el accionante en su demanda afirma que la Resolución impugnada habría vulnerado dos normas constitucionales, esta Corte considera que su planteamiento central se circunscribe a absolver el siguiente cuestionamiento: ¿la entrega de la competencia de la gestión ambiental a los gobiernos autónomos descentralizados sin el costeo de competencias vulnera los artículos 226 y 273 de la CRE?
14. El accionante sostiene que toda transferencia de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados (“**GADs**”), debe estar acompañada de la entrega de recursos suficientes. Caso contrario, se estaría contraviniendo lo establecido en el artículo 273 de la CRE.²
15. Sobre esta alegación, es importante señalar que la CRE ha previsto distintas fuentes de financiamiento para los GADs, las cuales son:

² Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial Nº. 449 de 20 de octubre de 2008. “*Art. 273.- 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. Los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizables en el ámbito territorial de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados se cuantificarán por un organismo técnico, que se integrará en partes iguales por delegados del Ejecutivo y de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley orgánica correspondiente. Únicamente en caso de catástrofe existirán asignaciones discrecionales no permanentes para los gobiernos autónomos descentralizados.*”.

- i) las preasignaciones presupuestarias establecidas en los artículos 271 y 272 de la CRE;
- ii) los recursos propios establecidos en el artículo 270 de la CRE;
- iii) el costeo de competencias establecido en el artículo 273 de la CRE;
- iv) el porcentaje de la explotación de recursos naturales no renovables establecido en el artículo 274 CRE;
- v) el endeudamiento establecido en el artículo 211 del COOTAD; y,
- vi) los recursos provenientes de donaciones, herencias o legados a favor de los GADs establecidos en el artículo 171 letra c) del COOTAD.

16. En el presente caso la discusión principal versa sobre el costeo de competencias como fuente de financiamiento para los GADs en la asunción de la competencia de la gestión ambiental.

17. No obstante, previo a resolver el problema jurídico planteado, es necesario indicar que existen cuatro tipos de competencias para los GADs

- i) las competencias exclusivas definidas en el artículo 114 del COOTAD como aquellas que están establecidas expresamente en la CRE y en el COOTAD, y su titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno;³
- 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, respectivamente como aquellas competencias que entrega el Consejo Nacional de Competencias.

18. En ese sentido, el costeo de competencias como fuente de financiamiento se establece para la entrega de competencias adicionales y residuales de conformidad con el artículo 154 del COOTAD⁴.

³ Competencias exclusivas del Gobierno Central establecidas en el artículo 261 de la CRE; competencias exclusivas de la región establecidas en el artículo 262 de la CRE en concordancia con el artículo 32 del COOTAD; competencias exclusivas de la provincia establecidas en el artículo 263 de la CRE en concordancia con el artículo 42 del COOTAD, competencias exclusivas del municipio establecidas en el artículo 264 de la CRE en concordancia con el artículo 55 del COOTAD; competencias exclusivas de las parroquias rurales establecidas en el artículo 267 de la CRE en concordancia con el artículo 65 del COOTAD.

⁴ COOTAD. “Art. 154.- *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*

19. En el caso específico, la competencia de la gestión ambiental se enmarca en una competencia exclusiva de los GADs provinciales⁵, de conformidad con lo establecido en el artículo 263 numeral 4 de la CRE, en concordancia con el artículo 42 letra d) del COOTAD. En ese sentido, al no ser la gestión ambiental una competencia adicional ni residual, no existe la obligación del Consejo Nacional de Competencias de entregar recursos a través del costeo, puesto que no se enmarca en el presupuesto establecido en el artículo 189 letra b) del COOTAD⁶ en concordancia con el artículo 273 de la CRE.
20. Bajo ese entendido, para el ejercicio de las competencias exclusivas, la principal fuente de financiamiento son las preasignaciones presupuestarias, sin perjuicio de que los GADs para la prestación de servicios puedan cobrar tasas en ejercicio de su capacidad de generar y administrar recursos propios⁷ en el marco de sus competencias.
21. Sobre la base de lo anterior y de la lectura de la Resolución impugnada, se observa que al ser la gestión ambiental una competencia exclusiva de los GADs provinciales, su fuente de financiamiento principal son las preasignaciones presupuestarias. No obstante, los GADs provinciales, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Resolución impugnada, puedan cobrar “tasas que se deriven de la facultad del control ambiental correspondiente a la competencia de gestión ambiental⁸”.
22. En consecuencia no se observa contradicción alguna entre la Resolución impugnada y la CRE, puesto que: i) al ser una competencia exclusiva de los GADs provinciales, los recursos asignados para la asunción de la competencia de gestión ambiental, constan dentro de las preasignaciones que los GADs reciben; y, ii) el artículo 24 de la Resolución impugnada faculta a los GADs a cobrar tasas para el ejercicio de esta

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 (...).”

⁵ Los GADs provinciales para el ejercicio de la gestión ambiental deberán calificarse como autoridad ambiental de aplicación responsable en su circunscripción de conformidad con el artículo 136 del COOTAD en concordancia con el artículo 25 del Código Orgánico Ambiental.

⁶ COOTAD. “Art. 189.-Tipos de transferencias.- Las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados serán: (...) b) Transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias (...).”

⁷ De conformidad con lo establecido en el artículo 270 de la CRE.

⁸ Lo referido en concordancia con el artículo 26 numeral 7 del Código Orgánico del Ambiente.” (...). 7. Establecer tasas vinculadas a la obtención de recursos destinados a la gestión ambiental, en los términos establecidos por la ley; (...).”

competencia, de modo que puedan financiarla de conformidad a lo establecido en el artículo 270 de la CRE.

23. Respecto a los GADs municipales y metropolitanos, estos GADs asumen la competencia únicamente si se califican como autoridades ambientales de aplicación responsable ante el Ministerio del Ambiente⁹, en ese sentido, la asunción de esta competencia en este nivel de gobierno es facultativa, y depende de factores externos como el tipo actividades económicas que se ejercen en su circunscripción territorial o en la cantidad de licencias ambientales que se tengan que otorgar. En consecuencia, la asunción de la competencia dependerá de la capacidad del GAD de generar recursos propios, a través de tasas, lo cual es concordante con lo establecido el artículo 24 de la Resolución impugnada¹⁰, y por ende, se enmarca en lo establecido en el artículo 270 de la CRE.
24. Por último, los GADs de las parroquias rurales dentro de la gestión ambiental tienen como competencia exclusiva de conformidad con el artículo 267 numeral 4 de la CRE en concordancia con el artículo 65 letra d) del COOTAD la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente, para lo cual cuentan con las correspondientes preasignaciones presupuestarias y a través de su facultad de proponer al concejo municipal proyectos de ordenanzas, se puede plantear la creación de tasas como fuente de recursos, de conformidad con los artículos 270 y 272 de la CRE¹¹.
25. En consecuencia, no se observa contradicción alguna entre la Resolución impugnada y el artículo 273 de CRE, puesto que tanto los GADs provinciales, municipales, metropolitanos y parroquias rurales tienen los recursos para ejercer la competencia de la gestión ambiental.

⁹ COOTAD. "Art. 136.- Ejercicio de las competencias de gestión ambiental.- (...) Para otorgar licencias ambientales, los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán calificarse como autoridades ambientales de aplicación responsable en su cantón. En los cantones en los que el gobierno autónomo descentralizado municipal no se haya calificado, esta facultad le corresponderá al gobierno provincial."

¹⁰ Lo referido en concordancia con el artículo 27 numeral 16 del Código Orgánico del Ambiente. "(...) 16. Establecer tasas vinculadas a la obtención de recursos destinados a la gestión ambiental, en los términos establecidos por la ley Cuando el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial tenga la competencia, los Gobiernos Autónomos Municipales o Metropolitanos de la misma provincia solo ejercerán estas facultades en la zona urbana."

¹¹ Establecer tasas vinculadas a la obtención de recursos destinados a la gestión ambiental, en los términos establecidos por la ley Cuando el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial tenga la competencia, los Gobiernos Autónomos Municipales o Metropolitanos de la misma provincia solo ejercerán estas facultades en la zona urbana.

26. Finalmente, visto que la resolución impugnada no vulnera el artículo 273 de la CRE, tampoco vulnera el artículo 226 de la CRE puesto que el Consejo Nacional de Competencias actuó en el marco de sus facultades¹² cumpliendo las disposiciones constitucionales y legales que rigen el Sistema Nacional de Competencias.

6. 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 Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrera Bonnet, Ali Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 22 de julio de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

¹² COOTAD. “Art. 119.- *Funciones.*- Son funciones del Consejo Nacional de Competencias, además de las señaladas en la Constitución, las siguientes: (...) b) Organizar e implementar el proceso de descentralización (...).”