

REPÚBLICA DEL ECUADOR



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

Trabajo de Titulación para obtener la Maestría en Derecho Mención Abogacía del Estado,
Cohorte 2021-2022

**PERTINENCIA CONSTITUCIONAL DE LAS ORDENANZAS APROBADAS EN EL
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE GUARANDA
DURANTE EL PERÍODO 2020-2021**

Autora: Geovanna Lucía Valle Oñate

Tutora: Zaira Novoa Rodríguez

Quito D.M., noviembre de 2022



ACTA DE GRADO

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy 2 de febrero de 2023, GEOVANNA LUCÍA VALLE OÑATE, portadora del número de cédula: 0604018218, EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN DERECHO CON MENCIÓN EN ABOGACÍA DEL ESTADO 2021 - 2022 octubre, se presentó a la exposición y defensa oral de su ARTÍCULO CIENTÍFICO DE ALTO NIVEL, con el tema: "LA PERTINENCIA CONSTITUCIONAL DE LAS ORDENANZAS APROBADAS EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE GUARANDA DURANTE EL PERÍODO 2021", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de MAGÍSTER EN DERECHO CON MENCIÓN EN ABOGACÍA DEL ESTADO.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.48
Trabajo Escrito:	9.40
Defensa Oral:	9.30
Nota Final Promedio:	9.42

En consecuencia, GEOVANNA LUCÍA VALLE OÑATE, se ha hecho acreedora al título mencionado.

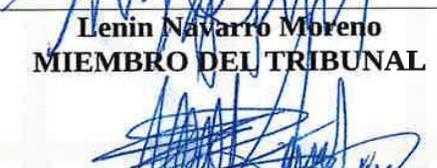
Para constancia firman:



Diego Manuel Nuñez Santamaria
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL



Lenin Navarro Moreno
MIEMBRO DEL TRIBUNAL



Milton Enrique Rocha Pullopaxi
MIEMBRO DEL TRIBUNAL



Juan Miguel Maldonado Subia
DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL

AUTORÍA

Yo, GEOVANNA LUCÍA VALLE OÑATE, con C.I. 0604018218, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de el/la autora del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos interno de la universidad correspondiente a los temas de honestidad académica.



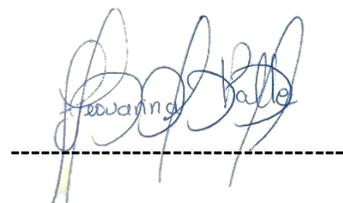
Firma

CC 0604018218

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Yo Geovanna Lucía Valle Oñate cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad.

Quito, febrero del 2023.



FIRMA DEL CURSANTE

RESUMEN

Las Cortes Constitucionales tienen un papel reactivo en el control de la constitucionalidad. Esta condición, deja a la autotutela constitucional un papel secundario. En esa vía, los órganos legislativos de gobiernos autónomos descentralizados (GADM) generan con frecuencia o posiblemente ordenanzas sobre las que no existe un control de pertinencia (garantía normativa), sino hasta que sus resultados terminan en vulneraciones a la norma constitucional. Este trabajo plantea la urgencia de la autotutela constitucional en los gobiernos autónomos descentralizados de Ecuador con el fin de revisar la pertinencia de las ordenanzas aprobadas en el Concejo Cantonal del GADM de Guaranda durante el período 2020-2021. Para tal efecto, sugiere una medición de forma y fondo. El principal hallazgo es la débil construcción normativa como respuesta al respeto de los derechos fundamentales planteados en la Constitución.

Palabras clave: Autotela, constitución, Concejo cantonal, control de constitucionalidad, GADs ordenanzas, pertinencia.

ABSTRACT

Constitutional Courts have a reactive role in the control of constitutionality. This condition leaves constitutional self-protection a secondary role. In this way, the legislative bodies of decentralized autonomous governments (GADM) frequently or possibly generate ordinances over which there is no control of relevance (normative guarantee), until their results end in violations of the constitutional norm. This paper raises the urgency of constitutional self-tutelage in the decentralized autonomous governments of Ecuador in order to review the relevance of the ordinances approved in the Cantonal Council of the GADM of Guaranda during the period 2020-2021. For this purpose, it suggests a measurement of form and substance. The main finding is the weak normative construction as a response to the respect of the fundamental rights set out in the Constitution.

Keywords: Autotela, constitution, Cantonal Council, constitutionality's control, GADs ordinances, relevance.

ÍNDICE

ACTA DE GRADO	ii
AUTORÍA.....	i
AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN	ii
RESUMEN	iii
ABSTRACT.....	iv
1. INTRODUCCIÓN.....	6
2. METODOLOGÍA.....	10
3. DESARROLLO.....	12
Tipos de control constitucional.....	15
Autotutela de constitucionalidad de los gobiernos seccionales	16
4. RESULTADOS	17
Contexto de emisión de las ordenanzas.....	17
Análisis constitucional de fondo	18
Análisis de competencias	19
Requisitos de la ordenanza.....	23
Pertinencia constitucional por la forma.....	24
Pertinencia constitucional por la forma.....	26
5. CONCLUSIONES.....	29
6. RECOMENDACIONES	29
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	31
8. ANEXOS Y APÉNDICES.....	33
Libro de Códigos.....	33

1. INTRODUCCIÓN

En 1945 se crea el Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC); para 1998, el TGC se conoce como Tribunal Constitucional (TC). La Constitución Política del Ecuador de ese año, reconoció el deber de control de constitucionalidad al TC. En el 2008, la Constitución concede esa facultad solo a la Corte Constitucional. De esta forma, obliga a los jueces a consultar al órgano constitucional la constitucionalidad de las normas. Asimismo, la Constitución, reconoce a la ciudadanía como un sujeto capaz de interponer acciones constitucionales que permitan la revisión de la constitucionalidad del ordenamiento jurídico.

Para contextualizar la problemática, por ejemplo, en este ejercicio de control, la Corte ha emitido 235 sentencias sobre cuestiones relativas a ordenanzas hasta el 2020 según consta en su repositorio de búsquedas. Esta investigación no se referirá a dichas sentencias como universo de análisis, sino que hará un acercamiento sobre la pertinencia de un número limitado de ordenanzas con las normas constitucionales, es decir, no será un análisis explicativo sino exploratorio y descriptivo de criterios por variables de confirmación de pertinencia. Ello podría dar elementos para verificar a futuro vicios de constitucionalidad, vulneraciones de derechos fundamentales y/o los excesos en las competencias de los GADM.

Como antecedente se puede mencionar que los estudios sobre constitucionalidad se han centrado en: a) cómo los jueces dictan sentencia en la corte constitucional (Quizhpe et al., 2020); b) la posibilidad de ampliar la legitimidad activa en las acciones de inconstitucionalidad (Quizhpe et al., 2020); c) la forma en que la doctrina concibe la relación de jerarquía entre las supremacías constitucionales y las normas de menor rango (Trujillo, 2013). Otros estudiosos han hurgado dentro de las mismas sentencias para comprender cómo las normas inferiores se someten al bloque de constitucionalidad (Pérez, 2006).

Mientras que, algunos teóricos, hacen énfasis en las diferencias entre el control concentrado y el control difuso de la Constitución. Para tal efecto, analizan dos aspectos: a) los actores responsables de presentar la acción de inconstitucionalidad; b) el alcance y las limitaciones de los efectos del control sobre el poder público (Haro, 2004). En este contexto ecuatoriano, pocas investigaciones han desarrollado una labor preventiva. Preventiva en el sentido de no esperar al ejercicio de la acción de inconstitucionalidad o la consulta desde los jueces, sino a la posibilidad

que desde la academia se revise una a una las ordenanzas o desde otros espacios, lo que no quiere decir que se haga un control constitucional en términos formales e institucionales por atribución (sea el control concreto o abstracto o concentrado o difuso), lo que se pretende es valorar el sistema jurídico desde la pertinencia de las ordenanzas conforme a la constitución, si cumple con unos criterios mínimos de coherencia o correspondencia para así evitar que a futuro afecten derechos o sean objeto del control constitucional o de acciones de inconstitucionalidad. En este sentido, este trabajo se enfoca en la revisión de las ordenanzas municipales del cantón Guaranda emitidas durante el período 2020-2021.

De esta manera, detectar si las legislaturas subnacionales –Gobiernos Autónomos Descentralizados- respetan en los textos sancionados el mandato constitucional, evitan la vulneración de derechos constitucionales y respetan las competencias otorgadas por el ordenamiento jurídico. Esta tarea se define como la obligación de autotutela de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, es decir, la autotutela ha de entenderse como un sistema de prevención –incluso no reglada, pero que sirve para cumplir con la garantía normativa constitucional– Art. 84 y ss. de la Constitución (2008)- (coherencia, correspondencia y adaptabilidad de las normas infra constitucionales con la Constitución) así como del principio de prohibición de restricción normativa – Art. 11 de la Constitución que sugiere que no se puede afectar los derechos, restringir o limitar el contenido de los mismos a través de la creación de normas; en otros términos, que se cumpla con el criterio de validez formal y material (fondo) en el procedimiento de creación de normas de los GADs y su entrada en vigencia.

En los Estados constitucionales, el principio fundamental de control normativo es el de la supremacía de la Constitución, por el cual, la norma infraconstitucional debe necesariamente mantener conformidad, tanto en sus contenidos sustanciales, como en los procedimientos de elaboración, con las normas constitucionales. Todo ello como una expresión de la diferenciación existente entre el objetivo y el ámbito del poder constituyente y de los poderes constituidos.

Si bien, la labor de control de constitucionalidad le corresponde a la Corte Constitucional, esa no es razón suficiente para que los profesionales del Derecho puedan contribuir en el análisis de normas jerárquicas inferiores de carácter local o provincial, sin que esto confunda o quiera decir que hay un control paralelo institucionalizado de constitucionalidad, sino que desde la valoración del sistema que cualquier persona puede hacerlo, también se pueda realizar ese ejercicio de manera

preventiva. Por ejemplo, podría un académico valorar el sistema jurídico de una norma a través de principios donde determine que dicha norma puede ser inconstitucional y vulnerar derechos, lo propio de quienes tienen un acercamiento al ámbito jurídico que sin ser académicos u abogados, discernen que una ley o una ordenanza les está afectando en sus derechos o los a limitado en la práctica. Esto con el único afán de garantizar la conformidad entre la norma constitucional y el resto de ordenamiento jurídico vigente. Para el efecto, esta investigación se ha propuesto dar respuesta a la pregunta: ¿cómo las ordenanzas aprobadas en el Concejo Cantonal del GADM del cantón Guaranda durante el período 2020-2021 son pertinentes con respecto a la Constitución de la República del Ecuador?

La idea central es brindar elementos para un análisis de pertinencia, más no sobre la totalidad de un control constitucional como el que realizan los Tribunales o Corte Constitucionales. Así, el principal aporte, será una técnica y herramientas para establecer de manera más prolija el acercamiento del análisis de pertinencia de revisión de una ordenanza tomando en cuenta las unidades de observación antes mencionadas.

Este análisis resulta pertinente no solo por vigilar la uniformidad normativa, sino también para garantizar los derechos constitucionales de los ciudadanos. Con ello, evitar que el funcionamiento anormal de las ordenanzas sancionadas por gobiernos seccionales municipales pueda generar perjuicios a los ciudadanos. Por último, el análisis sugerido en esta investigación podría contribuir a manera de utilidad práctica en una iniciativa de observatorio municipal de control de la constitucionalidad (no vinculante, no formal, pero sí de seguimiento, monitoreo, observaciones y recomendaciones a los entes que sí tienen la competencia para hacerlo o guiar a quienes activen los mecanismos que sean necesarios), ampliando el ejercicio de control a la naturaleza preventiva, casi inexistente en organismos descentralizados; es decir a su autotutela (definición operativa que se enuncia en párrafos anteriores). La investigación se vincula a la línea de relación entre el poder, el derecho y la institucionalidad en el Estado Constitucional del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Este documento tiene tres ejes sobre los que sustenta su pertinencia, estos son: la vinculación constitucional y legal; su alineación a los campos de investigación del Instituto de Altos Estudios Nacionales; y, su contribución a la consecución de los objetivos de la planificación del desarrollo ecuatoriano. En cuanto a su vinculación constitucional y legal reconoce en su

articulado 424 que la norma suprema es la Constitución. Por lo tanto, todo ordenamiento jurídico debe alinearse a su contenido, caso contrario perderán eficacia jurídica (Cons, 2018) Las ordenanzas que se construyen en gobiernos autónomos descentralizados deben responder a este principio de supremacía constitucional. En el marco de esta tarea de vigilar la uniformidad constitucional, el presente trabajo pretende contribuir con una revisión de las ordenanzas del Concejo Cantonal de Guaranda con el fin de desarrollar un ejercicio de autotutela que recomienda la Corte Constitucional del Ecuador en su Sentencia N.º 025-15-SIN-CC de 22 de julio del 2015.

En la misma vía, este documento contribuye en el desarrollo investigativo de la línea: “La Relación entre el Poder, el Derecho y la Institucionalidad en el Estado Constitucional” del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Esto debido que es un campo que contribuye con la materialización del Estado Constitucional de Derechos. (Instituto de Altos Estudios Nacionales [IAEN], 2019) a través de la consecución de objetivos constitucionales y el respeto a la integralidad de la norma constitucional. En otro sentido, también contribuye a la construcción de un Estado, desde el mundo de Derecho, que articule la norma y la institucionalidad.

Adicionalmente, el documento contribuye en la consecución de los objetivos del Plan de Desarrollo del Ecuador denominado “Plan Nacional de Oportunidades 2021-2025”. Este instrumento de planificación reconoce como directriz el “Soporte territorial para la garantía de Derechos (...) donde ubica que para la garantía de derechos busca (...) proporcionar el entorno adecuado para el desarrollo integral de las personas” (Plan Nacional de Oportunidades 2021-2025 [PNO], 2021).

En suma, la vinculación del tema del artículo al Eje Institucional en su sección de Justicia establece en su objetivo 14 que el Estado busca “fortalecer las capacidades del Estado con énfasis en la administración de justicia y eficiencia en los procesos de regulación y control, con independencia y autonomía” (PNO, 2021, pp. 92) El análisis de las ordenanzas a nivel cantonal y su pertinencia en forma y fondo contribuye a cumplir a la política 14.3. Este punto refiere a “fortalecer la implementación de las buenas prácticas regulatorias que garanticen la transparencia, eficiencia y competitividad del Estado” (PNO, 2021, pp. 92).

Al finalizar, el documento tiene un fin general que es identificar la pertinencia constitucional de las ordenanzas aprobadas durante el período 2020-2021 en el concejo cantonal

del GADM del cantón Guaranda, de la provincia Bolívar. Para el efecto, el documento tiene dos objetivos específicos. El primero es sistematizar la literatura existente con respecto al análisis de la constitucionalidad en las ordenanzas. En segundo término, analiza la concordancia constitucional con la normativa cantonal de Guaranda.

2. METODOLOGÍA

El trabajo utilizará el enfoque cuantitativo de investigación con elementos cualitativos de revisión, un diseño no experimental en virtud que no se pretende cambiar deliberadamente la variable independiente, tampoco se provocan las situaciones, se observa las existentes, las variables independientes y sus efectos ya han ocurrido. El tipo de investigación que se empleará descriptivo, debido a que indaga sobre variables y busca la descripción de las características de un conjunto de sujetos o de problemas y no la explicación de un fenómeno (Hernández Sampieri 2014).

La técnica de investigación será la observación cuantitativa con el afán de revisar el texto de las ordenanzas aprobadas durante el año 2020 hasta noviembre del 2021 en el seno del Concejo cantonal de Guaranda, las cuales se registrarán a través de un fichaje para individualizarlas. Para el análisis de constitucionalidad en el ejercicio de autotutela constitucional se diseñará una lista de cotejo que se dividirá en dos secciones: cuestiones de forma y de fondo. Solo ubicándolas y confirmando sus grados de ocurrencia por la enunciación de normas o apartados de interés, más no por el análisis o interpretación que pueda hacerse de los impactos, incidencia o resultados de la aplicación de la norma.

De esta manera, la primera parte contendrá la vinculación de las ordenanzas al cumplimiento de la Constitución en los artículos 240,¹ 264 -Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley- y el 7 del Código Orgánico de Organización Territorial, Cootad². Para la cuestión de fondo se cotejará si hay

¹ Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

² Art. 7.- Facultad normativa.- Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones,

ocurrencia o frecuencia de cierto tipo de enunciados normativos que por el hecho de su ausencia podrían entenderse como elemento que viola, restringe, priva, retrocede la posibilidad de consecución de derechos constitucionales. De igual manera, se revisará si la norma contribuye con los principios establecidos en el artículo 227³ de la Constitución. El modo de investigación a utilizar es el normativo-jurídico, conforme lo expone el profesor Salamanca (2015) puesto que se analizará los hechos del Derecho a la luz del análisis de las ordenanzas frente al criterio de su pertinencia constitucional.

Tabla 1. Lista de cotejo

Tipo de norma ⁴	Elementos sustantivo o adjetivo ⁵				Artículos de referencia ⁶	Artículo o/s relacionados en la Constitución ⁷	Cumplimiento (Sí o No) ⁸	Justificación: Por ejemplo, validez formal o validez material ⁹							
	Competencia	Jurisdicción	Atribuciones	Requisitos				Validez formal				Validez material			
								Elementos mínimos	Principio de publicidad	Principio de unidad de materia	Reserva de ley	Inobservancia total o parcial a normas constitucionales	La normativa provee de instituciones del Estado	Hay incumplimiento a lo dispuesto por Corte Constitucional	Hay incumplimiento con los principios de la administración pública

Elaborado por: (Valle 2022)

Con el objetivo de identificar la pertinencia constitucional de las ordenanzas aprobadas durante el período 2020-2021 en el concejo cantonal del GADM del cantón Guaranda, de la provincia Bolívar se ha desarrollado un instrumento bajo cinco categorías analíticas. El instrumento de lista de cotejo (Ver Tabla 1) analiza los datos informativos de la ordenanza. Se otorgó un código por número de ordenanza y año de sanción, luego a fecha de sanción. En la segunda sección se

aplicables dentro de su circunscripción territorial. El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley.

³ La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación

⁴ Describe el Código, ordenanza o por norma que ha sido generado los GADs

⁵ Descripción o enunciación de los elementos de la norma, por ejemplo, competencia, jurisdicción, atribuciones, requisitos, etc. En lo adjetivo cuestiones procedimentales.

⁶ Señalar los artículos donde se encuentra la institución jurídica o elemento de la norma del punto antes indicado.

⁷ Artículos de la Constitución – (puede también revisarse alguno que otro estándar internacional) – que se relacionan con las anteriores columnas: elementos sustantivos o adjetivos.

⁸ Establecer sí se cumple con la pertinencia o no, es decir, si los artículos (elementos) de la ordenanza se relacionan, corresponden o se adaptan a la Constitución (2008).

⁹ Establecer sí se ha cumplido, por una parte, con los requisitos o procedimientos para la expedición de la norma; y, por otro lado, si se corresponda con la Constitución en qué términos. En el caso de ser afirmativo, se puede señalar brevemente. En el caso de ser negativo, que transversalice con los principios de aplicación, es decir, una norma que no se corresponde con la Constitución puede ser regresiva de derechos, discriminar, establecer prohibiciones, restricciones o limitaciones a los derechos, entre otros. (Art. 11 CRE, 424)

analizó los elementos sustantivos o adjetivos de la ordenanza. Ahí se revisó elementos de competencia, jurisdicción, atribuciones y requisitos acompañados de los artículos de referencia y los artículos relacionados en la Constitución.

La lista de cotejo tiene una sección de cumplimiento o no de la pertinencia constitucional. El análisis contempla cuestiones de forma y de fondo. Para el efecto, se codificó una primera sección de caracterización de la norma. Los datos que este nivel incluye son: título de la norma, fecha de sanción, y objeto/objetivo de ordenanza. Ello permite singularizar cada normativa emitida por el Concejo cantonal. Es una fase descriptiva de información general.

La última parte está compuesta por el análisis de justificación. Hay dos secciones la primera revisa la validez formal y la segunda la validez material. En la validez formal se dividieron en cuatro criterios: elementos mínimos, principio de publicidad, principio de unidad de materia y reserva de ley. En cuanto a la validez material se plantea cuatro características: inobservancia total o parcial a normas constitucionales, la normativa proviene de instituciones públicas competentes, hay incumplimiento a lo dispuesto por Corte Constitucional; finalmente, si hay cumplimiento con los principios de la administración pública.

3. DESARROLLO

En las siguientes líneas se plantea la idea de control de constitucionalidad no porque este trabajo se centre en el tipo de control y cuál es el predominante en términos formales dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, se lo hace como un ejercicio de acercamiento a las categorías que importan y son filtro de observación para determinar si una norma es o no constitucional o puede o no llegar a vulnerar derechos.

En esa línea, los siguientes párrafos brindarán las variables, categorías y dimensiones de lo que se debe considerar para la construcción del instrumento de investigación como lista de cotejo y el futuro proceso de verificación o confirmación de cumplimiento de los elementos de validez formal y material de las ordenanzas a nivel cuantitativo (no se profundiza en cada ordenanza como si fuera un estudio de caso, la naturaleza de esta investigación es distinta según se sugiere en el apartado introductorio y en su justificación).

El control de la constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la supremacía constitucional y la vigencia de la misma al paso del tiempo. Este proceso permite la estabilidad de las instituciones entendidas como normas y también de la misma norma fundamental; con ello el correcto ejercicio de los derechos fundamentales, a la seguridad jurídica, al Estado de Derecho. Aunque el objetivo del control de la constitucionalidad es bastante claro, definirlo, es un proceso más complejo. Para Charry “es un conjunto de mecanismos destinados a mantener el funcionamiento del Estado dentro de los lineamientos señalados por la voluntad constituyente, y para impedir que ese poder exorbitante sea colocado al servicio de intereses diferentes a los de la comunidad” (1993, p. 73).

Aunque la mayoría de investigadores analizan la constitucionalidad a luz del control que ejercen los Tribunales Constitucionales (Salgado, 2004, p. 49). Otros analistas como Ságüez (2009) no descartan el poder que tiene la ciudadanía en general, para ejercer este, como función social del control del poder. Por último, un número reducido de autores considera que la autoridad de la que emanan normas jerárquicamente inferiores también puede hacer uso del ejercicio de la autotutela de constitucionalidad. (Quizhpe, O., González, J. y Ojeda, J., 2020). Así también algunos fallos de la Corte Constitucional ecuatoriana así lo reconocen.

En esa misma vía, Guerrero expone que, en este proceso de articulación de análisis, la sociedad contribuye con el control social. El mismo que es de carácter difuso y general, además de subjetivo y voluntario (2014. 30) Sin embargo, todos estos autores llegan a la conclusión que debe existir un conjunto de mecanismos de controles articulados que garanticen la consolidación del Estado constitucional (Aragón, 1999, p. 12). Aunque ellas no se encuentren institucionalizadas, la ciudadanía puede ejercer este control social de constitucionalidad.

En este punto el vacío de la literatura y de la empiría se vuelve evidente. Los ejercicios sociales de control de la constitucionalidad por parte de la ciudadanía son solo asequibles por vía institucionalizada. En consecuencia, la posibilidad de control que universidades y organizaciones civiles pueden efectuar a la normativa inferior y a la Constitución queda de lado. Mucho menos frecuente es el ejercicio de autotutela que las instituciones con facultades legislativas han ejecutado; principalmente en el caso ecuatoriano. Allí la pregunta de investigación planteada nos transita a pensar si los gobiernos autónomos descentralizados, en sus órganos colegiados han

logrado revisar en sus ordenanzas su pertinencia constitucional y cómo la ciudadanía podría ejercitar un control social de la constitucionalidad que es por naturaleza no institucionalizada.

Adicionalmente, la pregunta es si estudios como el planteado es pertinente. Autores como Brewer-Carias (1997) plantean los requisitos previos para poder ejercer cualquier estudio de constitucionalidad. En primer lugar, establece la existencia de una norma constitucional escrita e investida de poder constituyente originario que regule las principales funciones del Estado. En segundo lugar, la presencia de un principio de supremacía que reconozca su superioridad jerárquica-normativa con rasgos de rigidez. Luego, que el mecanismo de control esté reconocido en la Constitución. En cuarto lugar, que el control de la constitucionalidad no recaiga solo sobre las normas, sino sobre las sentencias, la actuación de las funciones del Estado.

Por último, la existencia de un órgano y un juez que materialice la armonía en el funcionamiento normativo en su integridad. El ejercicio que esta investigación propone, nada tiene que ver con crear un nuevo órgano de control; por el contrario, recoge de la literatura, la soberanía del pueblo para poder ejercitar mecanismos no institucionalizados de control, en el que se busque el alineamiento de las normas cantonales a luz de la Constitución, comprobando o no, su concordancia en fondo y forma con la norma fundamental. Vacío que ya se ha mencionado, se recoge en la literatura.

Una vez que se han establecido los elementos necesarios para poder tratar un análisis de constitucionalidad es importante rastrear en la literatura los orígenes tanto históricos como dogmáticos de esta figura. Existen dos modelos de control de constitucionalidad conforme su origen. El primero que emerge del positivismo jurídico y del principio de legalidad originado en el análisis de la sentencia emitida por el Juez Marshall en Estados Unidos para el caso Marbury contra Madison. El segundo de carácter jerárquico de Hans Kelsen. Él es quién ubica a la Constitución en el nivel más alto de la tabla de valores (Groppi en Diaz Bravo, 2016); todo ello producto de sus disimiles orígenes cuestión que se desarrollará a lo largo del presente trabajo.

La legislación ecuatoriana ha heredado elementos de ambos modelos como el ejercicio del control concentrado propio de Europa. Esto es ante la posibilidad de detectar que una norma tiene alguna incongruencia con la constitución es deber de los jueces y de inclusive los funcionarios públicos elevar consulta sobre inconstitucionalidad de la norma a la Corte Constitucional quien

resuelve sobre el tema. La declaración de inconstitucionalidad tiene efectos erga omnes y el efecto siguiente es la expulsión de la normativa del ordenamiento jurídico; sin embargo, no se evidencian hechos concretos sino la naturaleza general de la norma (Díaz Bravo, 2016)

Tipos de control constitucional

El control de la constitucionalidad garantiza la coherencia y unidad del ordenamiento normativo a través de la eliminación de incompatibilidades normativas, ya sea por fondo o por forma. La legislación ecuatoriana reconoce el control concreto.

La Corte Constitucional ha reconocido que este tipo de control puede efectuarse tanto en la forma como el fondo. En la forma, se preocupa por que “en el proceso de la formación de norma (...) se haya cumplido con el procedimiento previsto en la Constitución y en la ley”. Por el fondo, el análisis refiere a la “compatibilidad” del contenido con el texto constitucional (Sentencia 019-16 de la Corte Constitucional del Ecuador, p.11) Otros fallos pueden contribuir a estos análisis estos son: el N° 003-14-SIN-CC y el N° 0001-09-SIC-CC. En la primera de ellas, La Corte Constitucional señaló que el principio de unidad de materia requiere que el tratamiento de la norma con suficiente coherencia de título, materia, ámbito y relación jurídica con el contenido de la norma. Entonces la muestra objetiva y razonable de falta de unidad temática hace que se vulnere derechos constitucionales como el de la seguridad jurídica. En el segundo caso, la sentencia N° 0001-09-SIC-CC establece que el legislador es responsable de dictar normativa vinculada a la Constitución no solo en cuanto a requisitos concretos sino también cuando legisla normas de una materia incompleta o deficiente.

Al profundizar el estudio sobre los tipos de inconstitucionalidad es menester analizar aquellas que son por la forma. Autores como Ezquiaga (2001) llegan a la conclusión que hay dos formas de vulneración en las normas sobre producción jurídica. La primera tiene que ver con problemas en el procedimiento normativo. Este tipo genera una afectación a todo el texto puesto que vulnera la forma en que se construyó la norma desde su génesis. El segundo dilema corresponde a la materia de la norma. Esta sección se fija en el despliegue del objeto de la norma, esto es lo que se regula y su ámbito (Ezquiaga, 2001) que puede tensionar la materia y la capacidad del legislador para crear norma en la misma, o el alcance territorial de su autoridad y por ende de la norma; y, por la temporalidad.

Por otro lado, el control por el fondo exige un proceso de interpretación de la norma sometida a consulta al tenor del texto constitucional, sobre todo en su parte dogmática (derechos y garantías) El efecto puede ser en una de estas dos vías: sentencias que estiman el recurso o sentencias que desestiman el recurso.

Este es el ejercicio cognitivo más complicado puesto obliga a analizar las formulaciones normativas interpretadas. El resultado en cualquiera de los casos es una sentencia interpretativa que puede declarar un significado constitucional o inconstitucional de la norma, ya se estimando o desestimando el recurso. Al final, lo que se busca es un ordenamiento jurídico congruente, uniforme con la Constitución logrado a través del ejercicio mental de quién analiza los escenarios posibles a luz incluso de sus subjetividades, al final los jueces son seres humanos. La conclusión del análisis interpretativo es la declaración o no de inconstitucionalidad que persigue conservar el ordenamiento jurídico, a través del respeto a la jerarquía y la competencia a través de la expulsión de normas.

Autotutela de constitucionalidad de los gobiernos seccionales

La literatura ha recogido ligeramente la posibilidad de presentar el control social de la constitucionalidad por parte de la ciudadanía. Una de las formas institucionalizadas y reconocidas para ejecutarla es la acción pública de inconstitucionalidad. Sobre ella la Corte Constitucional del Ecuador (2016) reconoce la naturaleza participativa con el “derecho de todo ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” (p. 278).

Para contextualizar, sobre acciones públicas de inconstitucionalidad, en la empiria¹⁰, “la Corte (Constitucional) emitió en su totalidad 77 sentencias, las mismas que en el 40,26% fueron aceptadas, 12,99% parcialmente aceptadas y 46,75% fueron negadas” (CCE. 2016, pág. 279) lo que da cuenta de una población preocupada por contribuir en la uniformidad normativa. En profundidad, un poco menos de la mitad de esas causas, 35 en total se trataron sobre ordenanzas cantonales y provinciales entre el 2012-2015, es decir, esto permite sostener que las ordenanzas

¹⁰ Entiéndase empiria como la forma de aprendizaje a través de la observación de cierto fenómeno o como acercamiento al mismo. También equivalente a en la práctica. Se utiliza este término debido a que la Corte también tiene un ejercicio de aprendizaje y corrección (cada vez mejora la forma de hacer sentencias relacionadas a la inconstitucionalidad y brinda elementos para su análisis)

en el Ecuador pueden contener enunciados normativos que son contrarios a la Constitución o afectan a derechos.

Esta investigación contribuirá en la consecución del paso previo, ese que la literatura ha olvidado, esto es, cómo la ciudadanía logra detectar alguna vulneración de forma o de fondo de una norma jerárquicamente inferior al principio de supremacía constitucional; a pesar de no ser directamente afectada.

Este trabajo plantea un esfuerzo cognitivo y de revisión de las ordenanzas cantonales, dándole un sentido riguroso al análisis de la pertinencia constitucional de estas normas. Sin ser el objetivo instaurarse como un *seudo* Tribunal Constitucional local. Al contrario, el objetivo es revisar, a la luz de los contenidos de los mismos fallos de la Corte Constitucional ecuatoriana, la vinculación en forma y fondo de las ordenanzas municipales al texto de la norma fundamental.

4. RESULTADOS

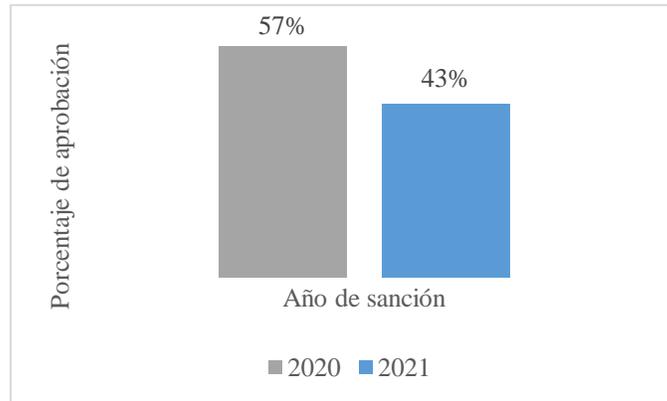
Contexto de emisión de las ordenanzas

El primer hallazgo importante en cuanto a los datos, en los dos períodos es que se han producido 21 ordenanzas. Doce ordenanzas se aprobaron en el 2020 y nueve en el 2021. Ello corresponde al 57% y 43% respectivamente. En el resultado se debe entender que la primera parte del 2020 fue un período complejo dadas las circunstancias de la pandemia causada por el virus SRAS-CoV-2, que condicionó el trabajo de todas las instituciones públicas incluidos los Gobiernos Autónomos Descentralizados en especial los concejos cantonales. Sin embargo, ese mismo período se produjo más normas con respecto al segundo año.

Otro dato importante del segundo período es que cuatro de las nuevas ordenanzas se refieren a reformas a las mismas, sin mayores cuestiones de fondo. Ello pone en cierta duda sobre los intereses del legislativo municipal y la capacidad profesional de presentar iniciativas completas que no requieran cambios inmediatos. Este último es un requisito deseable para garantizar la legitimidad de las decisiones, así como el respeto a las instituciones entendidas como reglas.

Gráfico 1

Porcentaje de producción de ordenanzas por año



Fuente: Ordenanzas y Reglamentos, página web del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guaranda.

<http://www.guaranda.gob.ec/newsiteCMT/ordenanzas-y-reglamentos/>

Elaborado por: (Valle 2022)

Análisis constitucional de fondo

En el instrumento se codificó cuestiones de fondo que vienen divididas en dos secciones: En primer lugar, la jurisdicción/competencia y luego su vinculación con las disposiciones constitucionales. Este artículo plantea la postura que el análisis de fondo de una ordenanza refleja su pertinencia con la constitucionalidad cuando ella cumple con tres elementos: legisla sobre temas de jurisdicción y competencia reconocidos en la Constitución y responde a los principios constitucionales de la administración pública.

Lo expuesto con anterioridad no quiere decir que sea la única manera y que desconozca los derechos de los administrados. Sin embargo, se acoge este argumento, en virtud que los principios instrumentalizar los valores de la administración pública, reflejando el deber-hacer de los gobiernos autónomos descentralizados municipales en el ejercicio de sus potestades.

En el primer nivel de análisis con respecto a la jurisdicción las 21 ordenanzas sancionadas regulan competencias al interior del territorio cantonal. Una ordenanza del 2020 legisla sobre el límite y estructura las áreas urbanas en las parroquias rurales del cantón Guaranda. Esta ordenanza si tuvo una discusión sobre la jurisdicción. Sin embargo, el ordenamiento territorial cantonal le corresponde a la municipalidad.

Análisis de competencias

Las ordenanzas en esta sección se revisarán a la luz de la pertinencia con las competencias exclusivas y concurrentes. Para el efecto, se analizó el texto constitucional, así como lo resuelto por el organismo que plantea la norma fundamental para regular las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados. La Constitución establece que los GAD's en los diferentes niveles tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias. Sobre las competencias, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial en su artículo 113 establece que son competencias las “capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades” (Cootad, 2014)

Por consiguiente, esta investigación implica un estudio más profundo sobre las competencias. La Constitución de la República en su articulado 260 de la Constitución determina que existe un régimen de competencias, estableciendo la presencia de dos tipos: concurrentes y exclusivas. Más adelante, se plantea cuáles son las competencias exclusivas, sin precisar su definición.

Por esta razón, las competencias exclusivas deben ser definidas a la luz de los articulados del Cootad 114 y 115. La norma orgánica establece la definición como “aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno”. Frente a las competencias concurrentes el texto normativo las define como aquellas competencias cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en cuanto su sector y/o materia; siempre que se evite la superposición de funciones.

Como se ha reconocido con anterioridad las competencias se ejercen a través de las facultades. Todos los GAD's tienen el ejercicio de la rectoría, planificación, regulación, control, gestión de competencias en algunas materias conforme el nivel territorial. Entre las principales competencias que son exclusivas de los GAD's municipales son:

- Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural
- Gestionar los servicios de prevención protección, socorro y extinción de incendios
- Regular, autorizar y controla la explotación de materiales áridos y pétreos
- Planificar, regular y controlar el tránsito el transporte terrestre y seguridad vial

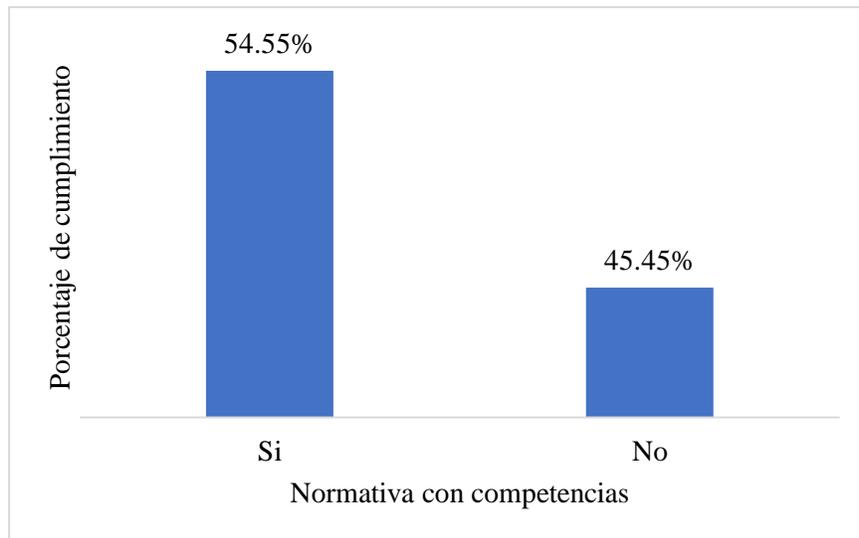
En cuanto a competencias que tienen los GAD provinciales y parroquiales en su jurisdicción están:

- Desarrollo de actividades turísticas
- Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural
- Gestionar la cooperación internacional
- Gestionar los servicios de prevención protección, socorro y extinción de incendios
- Fomento de las actividades productivas y agropecuarias
- Planificar, construir y mantener la vialidad
- Fomento de las actividades productivas y agropecuarias
- Gestión ambiental
- Forestación y reforestación con fines de protección y conservación

Una vez que se ha precisado sobre las competencias hay que entender que las ordenanzas municipales son normas locales cuya iniciativa puede efectuarse por parte del alcalde, la ciudadanía o los concejales. Ellas deben responder a las competencias del GAD más las atribuciones del concejo municipal. Entre las principales temáticas que legislan serán los tributos, tasas y contribuciones; aprobar el plan cantonal de desarrollo y ordenamiento territorial, la estructura orgánico funcional, el presupuesto municipal, traspasos de partidas presupuestarias y reducciones de créditos, contratación de empréstitos, creación de empresas públicas, conocer planes operativos y sus presupuestos, declaraciones de utilidad pública o de interés social, participar en mancomunidades; crear, suprimir y fusionar parroquias urbanas y rurales; construcciones, especificaciones y normas técnicas y legales; uso del suelo; recaudación e inversión de rentas municipales; delimitación de barrios y parroquias urbanas; desarrollo de culturas, institución del sistema cantonal de protección integral de derechos.

Gráfico 2

Ordenanzas vinculadas a las competencias del GAD



Fuente: Ordenanzas y Reglamentos página web del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guaranda.

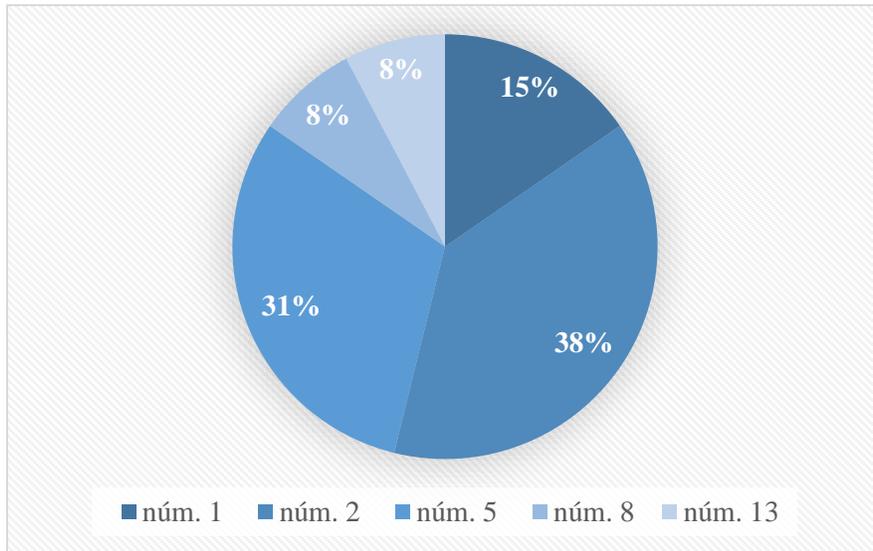
<http://www.guaranda.gob.ec/newsiteCMT/ordenanzas-y-reglamentos/>

Elaborado por: (Valle 2022)

Las ordenanzas producidas entre el 2020 al 2021 en el GAD Municipal de Guaranda tienen un porcentaje preocupante que no se vinculan con las competencias institucionales, ya sean estas exclusivas y concurrentes. El año 2021 es el que más ajustó sus ordenanzas a las competencias puesto que llegó al 70%. En el gráfico siguiente se encuentra la materia sobre la que más legisló el Concejo Cantonal de Guaranda.

En ese sentido, el artículo 264 de la Constitución de la República establece un listado sobre las cuestiones que son competencias de los GAD's municipales. En su numeral 2 precisa el "Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón" como un tema importante para el concejo. El otro 31% responde a "Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras". Los datos equivalen al 69% de producción durante los dos años. En cuanto al segundo elemento subjetivo se revisa que todas las ordenanzas respetan la jurisdicción del GAD Municipal de Guaranda. Este es un aspecto positivo, al menos en el período que se analiza.

Gráfico 3
Ordenanzas por tipo de competencias



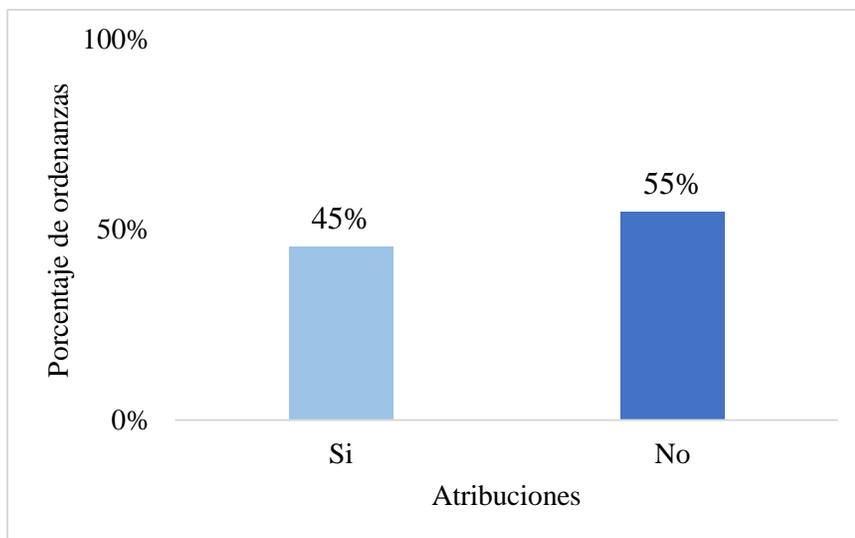
Fuente: Ordenanzas y Reglamentos página web del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guaranda.

<http://www.guaranda.gob.ec/newsiteCMT/ordenanzas-y-reglamentos/>

Elaborado por: (Valle 2022)

La codificación de ordenanzas entre 2020 al 2021 también contempló los datos sobre atribuciones del Concejo Cantonal. Los hallazgos demuestran que el 55% de la normativa cumple con lo establecido como competencia del poder legislativo. Por otro lado, el 45% de ella no responde a actividades directas como atribuciones del Concejo. Llama la atención casos como la aprobación de la imagen corporativa del municipio. Esta cuestión podría ser resuelta administrativamente por el alcalde, pero se movilizan todos los recursos institucionales, que son escasos, para un tema comunicacional. Aunque se diría que no es lo único que se puede sustentar con la imagen corporativa los considerandos olvidan justificar la razón técnica y de hecho de la ordenanza. A pesar que existe una salvedad en la norma que todo lo que presente el alcalde debe ser conocido en Concejo, si debería, a modo de recomendación, reconocerse un límite a ese numeral. No todas las ocurrencias en la agenda al alcalde o alcaldesa deben conocerse en Concejo.

Gráfico 4
Ordenanzas por atribuciones



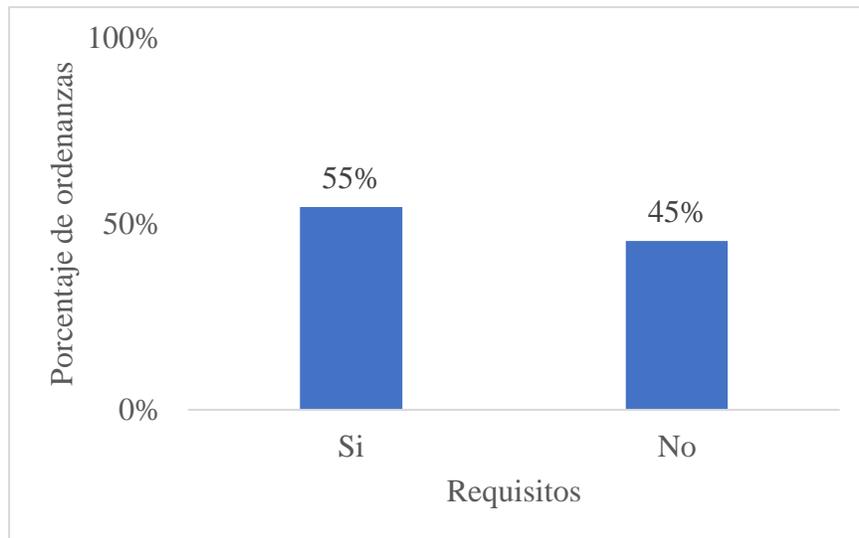
Fuente: Ordenanzas y Reglamentos página web del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guaranda. <http://www.guaranda.gob.ec/newsiteCMT/ordenanzas-y-reglamentos/>

Elaborado por: (Valle 2022)

Requisitos de la ordenanza

El manual de técnica legislativa establecido por la Asamblea Nacional establece; por ejemplo, que uno de los requisitos es contar con un conjunto de considerandos, disposiciones directivas, normas sustantivas, organizativas, planificadoras y prescriptivas. En este caso, al menos el 55% de las normas han cumplido con los requisitos mínimos para ser consideradas como ordenanzas; el porcentaje restante no lo hacen. De la breve revisión de los considerandos, la mayoría tiene una fundamentación constitucional básica. Al menos reconocen un derecho a tutelarse, aunque no principios. Otro hallazgo al nivel de considerandos está en la justificación técnica o de hechos. Ninguna de las normas, inclusive aquellas que se refieren al ordenamiento territorial, presentan en sus considerandos la presencia de estudios técnicos. Nuevamente, es necesario sustentar las ordenanzas con su pertinencia de hecho. Esto último, se puede considerar con el sustento de expertos que informen técnicamente de la necesidad y justificación de las normas, que además debe quedar fijada en la norma.

Gráfico 5
Ordenanzas por requisitos



Fuente: Ordenanzas y Reglamentos página web del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guaranda. <http://www.guaranda.gob.ec/newsiteCMT/ordenanzas-y-reglamentos/>

Elaborado por: (Valle 2022)

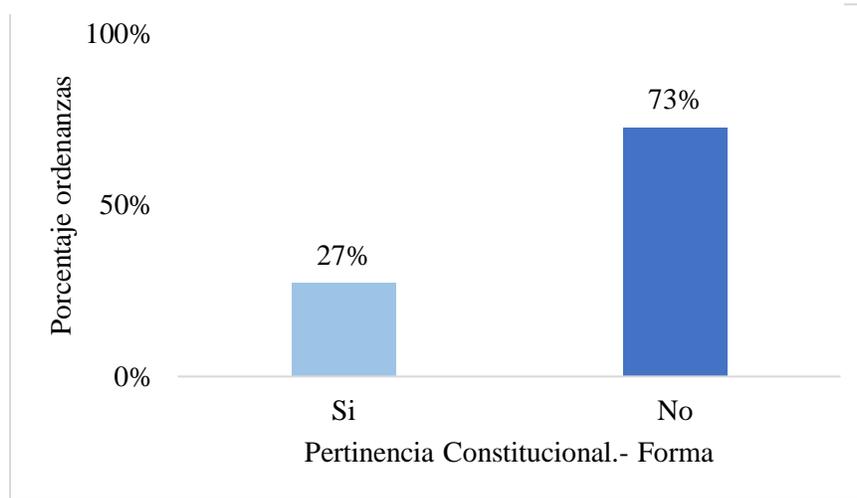
Pertinencia constitucional por la forma

Hasta aquí se describió algunos elementos fundamentales del contenido de las normas con relación a competencia, jurisdicción, atribuciones y si estos guardan relación directa con la norma constitucional. Así también, se ha detallado algunos elementos estadísticos sobre la producción normativa del GADM de Guaranda. Ahora se revisarán dos categorías de análisis de la pertinencia constitucional de la forma.

En cuanto la forma, este texto propuso que la forma se refiere a si la ordenanza cumple con los requisitos mínimos (objeto, ámbito y definición) presencia de principios de publicidad (Art 82 de la Constitución) principio de unidad de materia (Art 136 de la Constitución) y principio de reserva de ley. Todos estos requerimientos ya están presentes en la sentencia de la Corte Constitucional N° 003-14-SIN-CC. Los resultados son representativos en cuanto a la suma de todos estos elementos. El 73% de la normativa generada entre 2020-2021 no tienen pertinencia formal. En su exposición de considerandos y motivos, con unidad de materia, no refieren a la necesidad de que se regule por ordenanza, o cumple requisitos mínimos.

Gráfico 6

Pertinencia por la forma



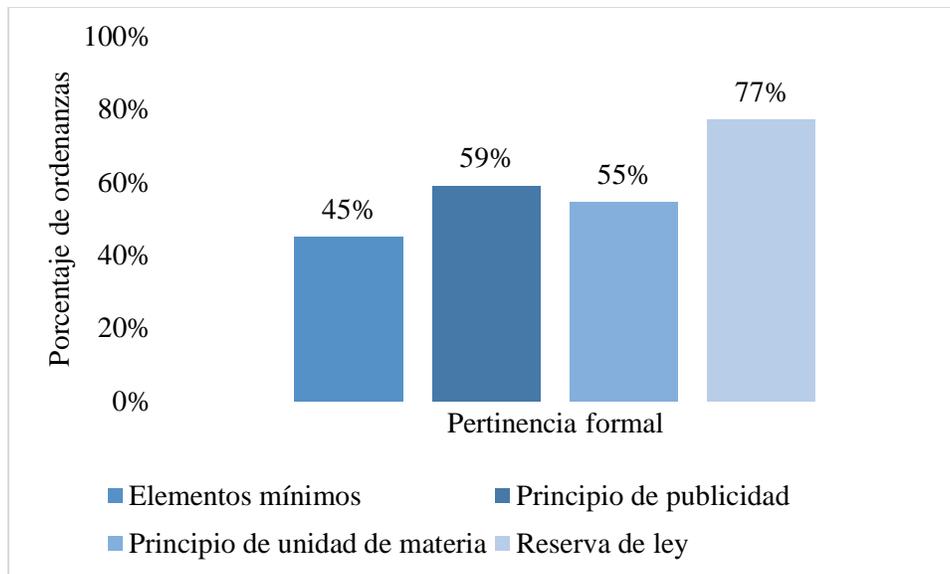
Fuente: Ordenanzas y Reglamentos página web del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guaranda. <http://www.guaranda.gob.ec/newsiteCMT/ordenanzas-y-reglamentos/>

Elaborado por: (Valle 2022)

El 27% de las normas no tienen todos los requisitos mínimos de objeto, ámbito y definición. En cuanto al dato general de las cuestiones de forma es la reserva de ley el principio menos observado, le sigue el principio de publicidad. En cuanto al principio de unidad de materia más de la mitad de las normas responden a materias diferentes en su estructura, En la comparativa, los requisitos mínimos son los que menos afecta a la pertinencia constitucional de las ordenanzas por la forma en el GAD Municipal de Guaranda conforme se revisa en el Gráfico 7.

Gráfico 7

Pertinencia formal por atributo



Fuente: Ordenanzas y Reglamentos página web del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guaranda. <http://www.guaranda.gob.ec/newsiteCMT/ordenanzas-y-reglamentos/>

Elaborado por: (Valle 2022)

Pertinencia constitucional por la forma

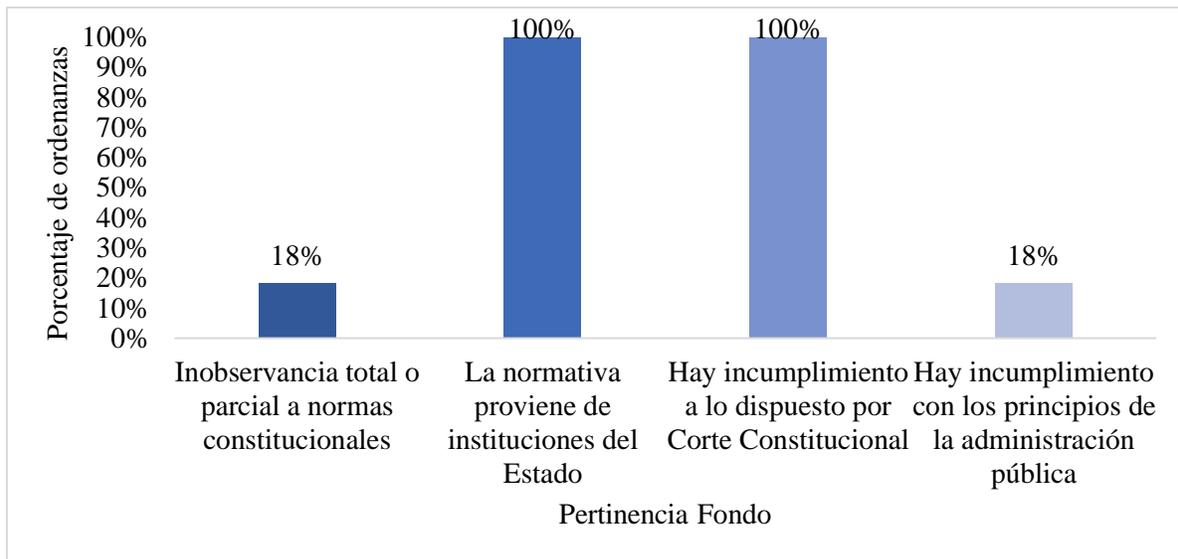
En la sección anterior se analizó la pertinencia por la forma de las ordenanzas. El resultado demuestra que en tres atributos la normativa sancionada entre el 2020 y el 2021 no respeta la Constitución. En esta segunda parte se revisará la pertinencia por el fondo. Para el efecto, como quedó explicado en el acápite de metodología, se revisó el texto íntegro de las normas. Tanto Kelsen (1983), Carbonell (2005) y Ferrajoli (1995) coinciden que en el caso de la inconstitucionalidad por el fondo se refiere a que el texto incurre en violaciones, vulneraciones, afectaciones y/o restricciones a los derechos garantizados en la Constitución de la República o contravienen directamente la constitución.

En otras palabras, los elementos que se revisarán son las establecidas en el Art 436 de la Constitución de la República. Se observarán la inobservancia total o parcial de la norma constitucional; que la norma emane de institución del Estado; el incumplimiento a lo dispuesto por Corte Constitucional en fallos; por último, que se respeten los principios de la administración pública. La decisión se fundamenta en la Resolución de la Corte Constitucional N° 0001-09-SIC-CC en la que se establece algunos requerimientos para el análisis del fondo de la norma. Es de esperarse que al menos uno de los requisitos guarde uniformidad con el fondo. Esto es, todas las ordenanzas han emanado de una institución del Estado, en este caso de un órgano descentralizado, conforme se expresa en el Gráfico 8.

Gráfico 8

Pertinencia por el fondo

Fuente: Ordenanzas y Reglamentos página web del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guaranda. <http://www.guaranda.gob.ec/newsiteCMT/ordenanzas-y-reglamentos/>



Elaborado por: (Valle 2022)

Asimismo, los resultados son positivos con respecto al incumplimiento a lo dispuesto por la Corte Constitucional. En ese punto se analizaron las sentencias que emitió este órgano sobre las ordenanzas de gobiernos autónomos descentralizados municipales. Algunas de los fallos más representativos establecen que no puede haber delegación de las empresas públicas a un tercero sobre sectores estratégicos y la prestación de servicios públicos (un caso emblemático es el del GADM de Ambato). Otra, por ejemplo, el municipio tiene las competencias sobre el cuidado de

las quebradas, ríos, cauces, lechos en el territorio que incluye el tratamiento de aguas servidas y pluviales; en la misma expuso la necesidad que se expida las ordenanzas verde-azul. La última, con respecto a la jubilación laboral, establece que los funcionarios tienen derecho a la compensación jubilar.

Los resultados son negativos en dos criterios la inobservancia total o parcial a los derechos y al incumplimiento de los principios de la administración pública. Por ejemplo, la norma que crea y regula el estacionamiento municipal de acción rotativa tarifada Guaranda ESMVART-G” establece que las todas las contravenciones son flagrantes, sin respetar el derecho a la inocencia. A pesar que no especifica que la notificación de ella deba ser inmediata. Varias ordenanzas agregan más de un tema en su texto. Por ejemplo, la delimitación de zonas urbanas versus organización de las mismas. Existen normas como la “Ordenanza que regula la formación de los catastros prediales urbanos y rurales, la determinación, administración y recaudación del impuesto a los predios urbanos y rurales para el bienio 2020-2021 del cantón Guaranda” en su Art 5 le da la función sancionaría a la empresa pública y luego dice a la Comisaría Municipal no hay posibilidad de respeto al principio de seguridad jurídica.

Otros casos son importantes, el art. 12 de la “Ordenanza de organización y funcionamiento del sistema de protección integral de derechos del cantón Guaranda” plantea la conciliación en los casos de vulneración de derechos sin discriminar los casos de violaciones o violencia de género e intrafamiliar. Un tema adicional es que en el municipio de Guaranda se requieren 5 certificados y dos pagos de tasas para tener un establecimiento turístico, dejando de lado la patente y otras tasas que se crearon en otras normas sobre el uso del suelo. Este tema es complejo con respecto al abuso de trámites burocráticos para instalar un negocio. Lo que genera un incentivo selectivo negativo en la inversión turística en el cantón.

En la ordenanza sobre el uso de minas y material pétreo el art 45 desdibuja el concepto de consulta previa a la socialización de los efectos, más no a la aceptación de la explotación bajo condiciones de conocimiento de sus efectos. La normativa deja como un acto a realizar, pero no como un requisito para la concesión minera.

5. CONCLUSIONES

- Los resultados comprueban la hipótesis que las ordenanzas aprobadas en el Concejo Cantonal del GADM del cantón Guaranda durante el período 2020-2021 no son pertinentes con respecto a la Constitución de la República del Ecuador tanto por cuestiones de forma como por cuestiones de fondo desde una revisión cuantitativa de ocurrencia y no por estudio de caso de cada ordenanza. Solo 6 logran pasar el test planteado y 15 ratifican la hipótesis inicial.
- La autotutela constitucional, como un elemento preventivo, es un proceso necesario en la revisión de la pertinencia constitucional de la normativa emanada por instituciones públicas. Desde la construcción teórica hasta la comprobación en la empiria es un ejercicio deseable y necesario para el análisis constitucional. La construcción del marco teórico evidencia que variables como: elementos mínimos de la norma, principio de publicidad, principio de unidad de materia, reserva de ley, incumplimiento con los principios de la administración pública son elementos determinantes en el análisis de la autotutela
- Se demuestra que el ejercicio de autotutela constitucional como categoría de análisis es un ejercicio deseable para los GAD's municipales comprometidos con los principios de la administración pública y con el respeto de los derechos constitucionales. El instrumento metodológico aplicado fue adecuado para evaluar la constitucionalidad de las ordenanzas. La técnica de construcción de la norma no debe quedarse en los elementos legales sino ingresar al análisis de la pertinencia constitucional. Si bien es cierto que en los considerandos de las ordenanzas en su mayoría carecen de elementos técnicos (de hecho) para justificar las decisiones; mucho más preocupante es que haya normas vigentes que violenta por la forma o por el fondo la constitución.

6. RECOMENDACIONES

- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales deben garantizar la emisión de ordenanzas que no solo guarden requisitos mínimos de forma, sino que garanticen el ejercicio pleno de derechos.
- En el marco de la eficiencia y eficacia de los municipios, la emisión de norma que sea más o menos estable es necesaria para garantizar la calidad en la prestación de servicios

públicos, pero también en trámites administrativos. De la revisión efectuada en las ordenanzas emitidas por el GADM del cantón Guaranda requieren hasta 3 o 4 modificaciones en menos de un año.

- El exceso de normas que se aprueba en el Concejo Municipal rompiendo con los principios de eficiencia y eficacia de la administración pública, pueden lesionar gravemente los derechos de los ciudadanos.
- Los GAD's municipales deben generar mejores filtros en la técnica legislativa y el desarrollo constitucional de la norma; así como precisar los elementos de hecho en el origen normativo. Sobre todo, en las ordenanzas que se dedican a temas técnicos de ordenamiento territorial.
- Los investigadores deben usar los recursos metodológicos aquí propuestos, para ser testeados en otras realidades. Ello permitiría probar la consistencia del instrumento y su utilidad técnica.
- La Corte Constitucional debe mantener un papel más proactivo en la emisión de nueva normativa, para evitar los efectos de la entrada en vigencia de una norma lesiva a los derechos de los ciudadanos.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aragón, M. (1999) Constitución y Control del Poder – Introducción a una teoría constitucional del control. (tesis maestría). Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Brewer-Carias, A. R. (1997). Control de la Constitucionalidad. En E. García De Enterría, & M. Clavero Arévalo (Edits.), *El Derecho Público de Finales de Siglo, una Perspectiva Iberoamericana* (pp. 519-570). Madrid: Civitas S.A.
- Carbonell, M. (2005) *Diccionario de Derecho Constitucional*. México: Porrúa.
- Corte Constitucional del Ecuador (CCE) 2016. Desarrollo jurisprudencial de la primera Corte Constitucional (Período noviembre de 2101-noviembre de 2015). Alfredo Ruiz Guzmán, Pamela Juliana Aguirre Castro y Dayana Ávila Benavidez, editores. 1ª. Ed. Quito. ISBN. 978-9942-22-077-6.
- Díaz Bravo, E. (2016). Análisis y reflexiones sobre el control de constitucionalidad de las leyes. *Revista Opinión Jurídica*, 5(20): 25-66. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/945/94550080001/html/index.html>
- Ezquiaga, F (2001) Sobre “Inconstitucionalidad y Derogación” *Discusiones* (2) pp. 65.78 Recuperado de: http://bibliotecadigital.uns.edu.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1515-73262001001100005&lng=en&nrm=iso&tlng=es
- Ferrajoli, L. (1995) *Derecho y razón*. Madrid: Trotta, España.
- Guerrero, C. (2014). La acción de inconstitucionalidad: una acción de defensa y un medio de depuración del sistema jurídico (tesis maestría). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Haro, R. (2004). El control de constitucionalidad comparado y el rol paradigmático de las cortes y tribunales constitucionales. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. (pp. 41-74). Uruguay: Konrad-Adenauer Stiftung.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6a. ed.). México D.F.: McGraw-Hill.
- Kelsen, H. (1983) *Teoría General del Derecho y del Estado*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pérez, P. (2006). *Los Procesos Constitucionales. La Experiencia Española*. Lima: Palestra.

Quizhpe, O., González, J. y Ojeda, J. (2020). El control constitucional de ordenanzas municipales en Ecuador *Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*. VII, (3), 1-29. Recuperado de: <https://www.dilemascontemporaneoseduccionpoliticayvalores.com/index.php/dilemas/article/view/2346/2399>.

Ságüez, N. (2009) Compendio de Derecho Procesal Constitucional, Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma S.R.L.

Salamanca, A. (2015) La investigación jurídica intercultural e interdisciplinar. *Redhes, Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*. VII, (14), 59-92.

Salgado, H. (2004). Lecciones de Derecho Constitucional. En H. Salgado Pesantes, Lecciones de Derecho Constitucional. Quito: Ediciones Legales.

Sentencia N.º 025-15-SIN-CC (Corte Constitucional 22 de julio del 2015)

Trujillo, J. C. (2013). Constitucionalismo Contemporáneo. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Normas Jurídicas

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [Cootad] (2014). Editora Nacional.

Constitución de la República del Ecuador [Const.] (2008). Editora Nacional.

Secretaria Nacional de Planificación (2021) Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025.

8. ANEXOS Y APÉNDICES.

Libro de Códigos

Variable V1.

Definición de la variable: Describe el Código de la ordenanza que ha sido generado los GADs.

Codificación: Número de la ordenanza-año

Ejemplo: 001-2020

Variable V2.

Definición de la variable: Describe los elementos sustantivo o adjetivo que configura la ordenanza.

Codificación:

- **Competencia**

1: Cumple

0: No cumple

- **Jurisdicción**

1: Cumple

0: No cumple

- **Atribuciones**

1: Cumple

0: No cumple

- **Requisitos**

1: Cumple

0: No cumple

Variable V3.

Nombre de la variable: Artículos de referencia

Definición de la variable: Señalar los artículos donde se encuentra la institución jurídico o elemento de la ordenanza.

Codificación: Art. número de Artículo. Ordenanza

Ejemplo: Art. 340. Ordenanza

Variable V4.

Nombre de la variable: Artículo(s) relacionado(s) en la Constitución

Definición de la variable: Artículos que se relacionan con las anteriores columnas: elementos sustantivos o adjetivos.

Codificación: Art. número de Artículo. Cons

Ejemplo: Art. 340. Cons

Variable V5.

Definición de la variable: Justificación.- Establece sí se ha cumplido, por una parte, con los requisitos o procedimientos para la expedición de la norma; y, por otro lado, sí se corresponda con la Constitución en qué términos.

En el caso de ser afirmativo, se puede señalar brevemente.

En el caso de ser negativo, se sugiere que transversalice con los principios de aplicación, es decir, una norma que no se corresponde con la Constitución puede ser regresiva de derechos, discriminar, establecer prohibiciones, restricciones o limitaciones a los derechos, entre otros. (Art. 11 CRE, 424 y ss)

Codificación:

Validez formal

- **Elementos mínimos**

1: Objeto

2: Ámbito

3: Definición

- **Principio de publicidad**

Cumple con lo dispuesto en el Art 82 de la Constitución

1: Cumple

0: No cumple

- **Principio de Unidad de materia**

Cumple con lo dispuesto en el Art 136

1: Cumple

0: No cumple

- **Reserva de ley**

El ámbito requiere el tratamiento vía ordenanza

1: Cumple

0: No cumple

Validez material

1: Inobservancia total o parcial a normas constitucionales

2: No proviene de instituciones estatales

3: No cumple con resoluciones de la Corte Constitucional

4: No contribuye con el cumplimiento de los principios de la administración pública