

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLIVAR

SEDE ECUADOR

ÁREA DE DERECHO

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO

MENCIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

EL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ECUADOR CON  
ÉNFASIS EN LA ACTIVIDAD NORMATIVA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

ALEXIS ROBERTO NOBOA ARREGUI

2013



Yo, **Alexis Roberto Noboa Arregui**, autor de la tesis intitulada *El Modelo De Organización Territorial Del Ecuador Con Énfasis En La Actividad Normativa De Los Gobiernos Locales*, mediante el presente documento de constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha. 17 de enero 2014



**Alexis Roberto Noboa Arregui**

**CC:1719217620**

*Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.*

*Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.*

*Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.*

.....

Alexis Roberto Noboa Arregui

18 de mayo de 2013

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLIVAR

SEDE ECUADOR

ÁREA DE DERECHO

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO

MENCIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

EL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ECUADOR CON  
ÉNFASIS EN LA ACTIVIDAD NORMATIVA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

ALEXIS ROBERTO NOBOA ARREGUI

2013

Doctor José Suig Nagua

Tutor

Quito

## RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo analizar el modelo de organización territorial y de división político administrativa del Ecuador y dilucidar la forma en que los gobiernos autónomos descentralizados deberían aplicar la facultad normativa conferida constitucional y legalmente.

Con tal objetivo esta tesis se ha desarrollado de la siguiente manera: en el primer capítulo se analiza la forma de estado que ha adoptado el Ecuador, detallando cada una de sus características, para luego poner énfasis en la cualidad de estado unitario tal como lo define el artículo primero de la Constitución de la República, posteriormente, hemos analizado las condiciones especiales del Ecuador al determinarse como estado unitario plurinacional y descentralizado. A continuación, se desarrolla un detalle del modelo de organización territorial, y de los gobiernos autónomos correspondientes a cada nivel sub nacional, poniendo especial detalle en la organización del gobierno parroquial.

En el capítulo tercero analizamos las facultades “legislativas” de los gobiernos autónomos descentralizados. Con especial dedicación hemos explicado la facultad normativa que tendrían los gobiernos autónomos descentralizados que asuman el modelo especial de gobierno de circunscripción territorial indígena, afroecuatoriana y montubia. De igual manera nos hemos detenido a analizar la facultad normativa de los gobiernos cantonales, que según nuestro criterio, goza de características especiales y particulares, dignas de un estudio más profundo. En el penúltimo acápite hemos analizado la actividad normativa de las juntas parroquiales y las formas en la que la misma podría y debería desarrollarse. Finalmente hemos escrito nuestras conclusiones y recomendaciones.

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	4
1.- Organización del estado ecuatoriano .....	6
1.1.- Forma de Organización del estado ecuatoriano .....	6
1.2.- El estado ecuatoriano unitario y plurinacional.....	12
1.3.- El estado ecuatoriano descentralizado .....	22
2.- Organización Territorial y Gobiernos Descentralizados en el Ecuador .....	27
2.1 Organización Territorial en el Ecuador .....	27
2.1.1    La Región .....	29
2.1.2    La Provincia .....	32
2.1.3    El cantón.....	34
2.1.4.    La parroquia rural.....	36
2.2 Gobiernos descentralizados en el Ecuador.....	39
2.2.1    Gobierno autónomo descentralizado regional.....	40
2.2.2    Gobierno autónomo descentralizado provincial.....	44
2.2.3    Gobierno descentralizado municipal .....	46
2.2.4.- Distritos Metropolitanos Autónomos.....	50
2.3.- Gobierno Parroquial Rural .....	51
3.- Actividad Normativa de los Gobiernos Descentralizados en el Ecuador .....	58
3.1 Facultad Normativa de los gobiernos autónomos descentralizados que adopten la modalidad de una circunscripción territorial indígena, afroecuatoriana o montubia .....	62
3.2.- Actividad Normativa de los Gobiernos Cantonales .....	65
3.3.- Actividad Normativa de las Juntas Parroquiales.....	69
Conclusiones y Recomendaciones .....	74
Bibliografía .....	79

## **1.- Organización del estado ecuatoriano**

### **1.1.- Forma de Organización del estado ecuatoriano**

El estado se considera una organización jurídica y política que surge de la asociación de varios individuos que buscan fines comunes, de esa asociación resulta una unidad indivisible, pues el perseguimiento unánime de esos fines comunes transforma a la sociedad organizada en una persona jurídica distinta a la de sus conformantes.

La organización que tome esa asociación de hombres definirá, por tanto, la forma en la que los intereses comunes se alcancen, esa organización será entonces una forma de organización política; Serra señala que las formas políticas de organización se constituyen en instrumentos de estructuración de funciones jurídicas, que determinan la totalidad de los aspectos y orden jurídico vigente de un estado, abarcando a todos los órganos que lo conforman, es decir se refieren a la organización general de estado y pueden ser las formas de gobierno y las formas de estado.<sup>1</sup> En cuanto a las formas de estado, Kelsen explica que la importancia de este concepto radica en que es la expresión de la substancia misma del estado, “pues una división de las formas estatales equivale a una división de los Estados.”<sup>2</sup>

La forma de gobierno se define en función de la manera de en la que se organiza quienes ejercen el poder, o lo que es lo mismo, la forma en la que se ejerce el poder dentro de un estado, ese poder resulta indispensable dentro de la organización social, pues depende de ese poder establecer el orden y regular las actuaciones entre los seres humanos asociados; sin embargo, el poder del estado no es omnímodo, sino que se encuentra regulado por una serie de normas, de igual forma, la manera en la que se

---

<sup>1</sup> Andrés Serra, *Las Formas de Organización Administrativa Federal*, 1977, p. 411.

<sup>2</sup> Hans Kelsen, *op. Cit.*, p.521

organiza el estado debe estar regulada por normas objetivas, esas normas son un contenido posible gracias a la constitución de cada estado que se convierte en la carta fundacional del mismo, en donde, se señalan cuáles son las características que cada estado tomará para definirse a sí mismo.

En ese sentido es de vital importancia para nuestra investigación, primeramente, detenernos a analizar lo que nuestra Constitución propone como modelo del estado ecuatoriano; así en el artículo primero de la misma señala que: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.”

La norma transcrita nos permite dilucidar claramente cuál es la forma que el estado ecuatoriano ha elegido como modelo de estado y de gobierno, a continuación realizaremos un brevísimo análisis de los elementos que conforman la concepción de la forma de estado que prescribe nuestra constitución, para luego centrarnos, específicamente en su forma de organización territorial y modelo de gobierno político administrativo.

En primer lugar, el Ecuador se ha configurado como un estado constitucional de justicia y derechos, en este tipo de estado el contenido de las normas son determinadas por la Constitución, la cual encuentra su fundamento en los derechos del ser humano que son anteriores al estado, esos derechos deben ser protegidos por el estado y por todos los órganos que lo conforman, de ahí que nuestra Constitución establece, además órganos específicos para garantizar la protección de los derechos reconocidos en ella.

Ávila señala que este modelo de estado se pretende como una evolución del modelo de estado legal que basaba su funcionamiento en el principio de legalidad, por

el cual todo acto del poder solo puede hacer lo determinado en la ley y todo acto privado es permitido en tanto no este prohibido, en cambio, el estado constitucional, “se basa en que los actos públicos y privados están sometidos a la Constitución, incluso la ley.”<sup>3</sup> Cabe destacar que en el modelo constitucional la constitución es, norma jurídica directamente aplicable por cualquier autoridad o juez, lo que obliga a todos los ciudadanos y órganos del estado a cumplir las normas que emanan de la Constitución de manera obligatoria, y permite la solicitud de tutela al órgano competente en contra de cualquier persona o entidad, pública o privada.

Por otro lado, el Ecuador se ha configurado también como un estado social, este modelo de estado surgió luego del paso de una economía individualista liberal a una economía planificada y socializada en donde el Estado pasa a ser un Estado planificador, fuertemente intervencionista; dotado de un ejecutivo fuerte, así lo manifiesta Díaz, luego de explicar que el avance de la sociedad mostró la falta de efectividad de estado de derecho en cuanto a la distribución equitativa de los recursos para toda la población, esta manera de comportarse del estado se da para lograr un adecuado desarrollo económico, una justa nivelación social y económica; y, en definitiva, una democratización real y material de la sociedad.<sup>4</sup>

Valadés señala, analizando la percepción del Estado de Derecho de Hermann Heller, que este tipo de Estado planteó la viabilidad de un orden justo de la autoridad sobre la economía, limitando la propiedad privada, señalando la subordinación del régimen laboral de derecho, instituyendo la intervención del estado en el proceso productivo y produciendo el cambio de la actividad económica del ámbito de derecho

---

<sup>3</sup> Ramiro Ávila Santamaría, *Op. Cit.*, p. 279

<sup>4</sup> Elías Díaz, *Teoría General de Estado de Derecho*, en Revista De Estudios Políticos, núm. 131, Madrid, 1963, p. 38

privado al interés público<sup>5</sup>. El Estado Social puede marcar los fines del Estado, impedir incluso una interpretación radicalmente individualista de los derechos fundamentales, señala que dicho comportamiento del estado compete fundamentalmente al legislador y a la administración, cuya actuación debe estar sometida al Estado de Derecho.

Bajo estas circunstancias el estado social de derecho plasma una nueva generación de derechos, conocidos como derechos económicos sociales y culturales. De esta manera el Estado Social de Derecho tiene la obligación de impulsar una política social y económica que permita un orden justo y equitativo a la sociedad. En este sentido creemos que el estado social de derecho es una estructura político jurídica, que define los fines del Estado y que legitima al legislador a actuar en términos de configuración social, asegurando un mínimo existencial a cada persona.

Consideramos, que los objetivos perseguidos por el Estado social pueden afectar también a los particulares, puesto que puede establecer una obligación de conducta social de aquéllos, impulsando la previsión y responsabilidad de los particulares, y cubriendo sus lagunas con una intervención pública. Asimismo el Estado de Derecho puede regular fines en la sociedad, tratando de conjugar los distintos intereses en juego a través del Derecho.

Continuando con nuestro análisis nos encontramos con que el estado ecuatoriano ha determinado que es un estado democrático, Jorge Carpizo realiza un breve pero profundo análisis del sistema democrático, y hace notar que la verdadera concepción de estado democrático de nuestros tiempos encuentra su nacimiento en Nueva Zelanda en 1893, al concederse el derecho a voto a las mujeres y a las minorías étnicas de ese estado, ese hecho plasma las concepciones de democracia que se habían concebido a lo

---

<sup>5</sup> Diego Valadés, *El Estado Social de Derecho*, p. 61, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/994/7.pdf>.  
última visita 18-02-2013

largo de la segunda mitad del siglo XVII, en donde Webster definió a la democracia como “un gobierno del pueblo, hecho para el pueblo, por el pueblo y responsable ante el pueblo”<sup>6</sup>.

En el estado democrático, existe una identidad de dirigentes y dirigidos, es decir, del sujeto y del objeto del poder del estado y un gobierno del pueblo por el pueblo, definición de la cual se pueden extraer los elementos de lo que se entendería por estado democrático: la existencia de un medio mediante el cual los dirigidos eligen a sus dirigentes, que resulte en una identificación de los gobernantes en el gobernado, prevaleciendo la voluntad de la mayoría del pueblo y a su vez la voluntad de la mayoría de los gobernantes elegidos, respetando los derechos de la minoría; por otro, lado está el elemento del gobierno por y para el pueblo, es decir, un gobierno electo por la ciudadanía que vela por los derechos, libertades e intereses de esos electores.

La Declaración Universal sobre la Democracia de las Naciones Unidas señala que el modelo democrático involucra, a su vez la existencia de instituciones democráticas fuertes que permitan la participación de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos, así como en la existencia de normas y reglas que respeten la voluntad de toda la sociedad que debe estar consciente de su derechos y obligaciones.

Por su parte la Carta Democrática Interamericana señala que en el modelo democrático son esenciales el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y

---

<sup>6</sup> Lijphart, Arend, Modelos de democracia, Formas de gobierno y resultados en treinta y tres países, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 2000, p. 13, citado por Jorge Carpizo, *Concepto de Democracia y Sistema de Gobierno en América Latina*; en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, No. 119, México, p. 353.

organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos. La transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa; y, la subordinación constitucional de todas las instituciones del estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

En cuanto a estado soberano, más que una forma o modelo de estado, consideramos que es un elemento esencial del mismo, pues no concebimos un estado que no siendo soberano se proclame como tal, de hecho, existen varias naciones o pueblos que reclaman su soberanía e independencia para ser reconocidos como estados<sup>7</sup>, por lo cual, respecto de esos elementos, nos limitaremos a proponer una breve definición basada en las ideas de doctrinarios que se han esforzado en definir ese concepto.

La característica de soberanía, que posteriormente señala el artículo primero de nuestra Constitución, implica que es un poder supremo, que sobre él no existe otro poder, es decir, que la autoridad del estado “es superior a la de cualquier otro individuo, o agrupación que pueda existir en su interior”<sup>8</sup>, sin que ello se refiera a que el poder del estado es omnímodo, o absoluto, puesto que es un poder limitado por los derechos humanos, la Constitución, el bien público y las disposiciones positivas que derivan del mismo, esa soberanía se refiere a dos momentos, el primero es en el interior del Estado

---

<sup>7</sup> Véase Principado de West Antartic en: <http://principalityofwestantarctic.com/es/table/westantarctic/>, última visita 22-02-2013

<sup>8</sup> Héctor González Uribe, *Estado Soberano y Derecho ¿Antinomia o Armonía?*, en revista Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, No. 2 Tomo II, México, 1970, p. 153

y su relación con los individuos o grupos que lo integran, en donde existe una relación de supra y subordinación entre éste y aquellos<sup>9</sup>.

En otra instancia esa soberanía se refiere en el terreno de las relaciones internacionales, en donde no existe supremacía entre los estados, en este caso se refiere a ese principio de autodeterminación de los pueblos, es decir, al derecho de fijar libremente su propio régimen, se refiere en definitiva, al derecho a la independencia del que gozan los estados.

La característica de independencia es esa soberanía al exterior, en el cual los estados se auto determinan y actúan con un poder coordinado con otros estados, bajo un mismo orden que determina sus relaciones recíprocas.

Respecto del modelo republicano, explicaremos brevemente, que éste se refiere a un régimen democrático de gobierno opuesto a una monarquía, inexistente en el Ecuador desde que terminó la colonia española. El modelo republicano establece la rotación del poder en la jefatura del estado, que en el Ecuador se encuentra en el Presidente de la República; es decir, el modelo ecuatoriano es un modelo republicano presidencialista, que elige a sus autoridades por sufragio universal y obligatorio. Además, este modelo establece la división de poderes o funciones que en el caso ecuatoriano se ha dividido en cinco: ejecutiva, legislativa, judicial, electoral y de transparencia y control social.

## **1.2.- El estado ecuatoriano unitario y plurinacional**

En el presente acápite nos dedicaremos a explicar, lo que a nuestro criterio, es la forma especial de estado que ha configurado nuestra Constitución al definir al Ecuador como un estado unitario plurinacional, nuestro principal aporte en esta parte de la

---

<sup>9</sup> Héctor González, *Op. Cit.*, p. 154-155

investigación será la conceptualización misma de este nuevo, especial y propio modelo que representa a nuestro país.

En primer lugar analizaremos lo que se entiende por un estado unitario y porque el Ecuador se ha definido como tal, posteriormente nos detendremos a analizar si las concepciones clásicas de ese modelo de estado se ajustan de manera total al Ecuador, es decir, haremos un análisis de los elementos que la doctrina tradicional considera que deben existir en un modelo de estado unitario y que se ajustan a la estructura del estado ecuatoriano, posteriormente, analizaremos otros elementos que según nuestro criterio se alejan de esa postura clásica y plantean un modelo distinto y más ajustado a la realidad ecuatoriana.

La división de los estados desde el punto de vista jurídico se define según si el poder tiene un titular único o múltiples centros de poder, así se distinguen los estados unitarios de los estados complejos, según el ordenamiento jurídico estatal se presente simple en su estructura o bien como resultado de la íntima unión de muchos ordenamientos jurídicos estatales, originando los llamados estados federados y los estados regionales<sup>10</sup>.

El estado unitario “posee un conjunto único de instituciones de gobierno, en la que el poder pertenece, en la totalidad de sus atributos y funciones, a un titular que es la *persona jurídica estatal*.”<sup>11</sup>. En este modelo de estado los individuos colocados bajo su soberanía obedecen a un solo poder, viven bajo el mismo régimen constitucional y están sujetos a un orden jurídico común.

---

<sup>10</sup> Juan Ferrando Badía, El Estado Unitario Las Formas De Estado Y Formas De Gobierno. Distinción Entre Las Formas De Gobierno, Las Formas Jurídicas De Estado, p. 19, en: <http://pattydelpozofranco.wikispaces.com/file/view/estado+unitario.pdf>, última visita 09-04-2013

<sup>11</sup> Juan Ferrando Badía, *Op. Cit.*, p. 17

La organización territorial en este modelo de estado es única; y, la organización política abarca a una colectividad unificada, sin tomar en consideración diferencias individuales o corporativas; además, las decisiones de los gobernantes obligan a todos los nacionales de un mismo modo; finalmente, la organización política cubre todo el territorio estatal de un modo idéntico.

El Ecuador surgió considerándose un estado unitario nacional, pues basó su origen en las concepciones francesas burguesas que en aquella época eran las corrientes doctrinarias jurídicas y políticas predominantes, en ese modelo de estado se asimilaba a la nación con el estado considerando la existencia de un solo conglomerado humano que se ve representado en un mismo territorio, pues tiene una historia, cultura, tradiciones, idioma únicos y propios, de tal manera que asimila al estado con la nación

La Constitución fundacional ecuatoriana de 1830, recogía esa idea y definía al Ecuador como un estado unitario-nacional, creemos que las élites que dominaron el proceso de integración del nuevo país, no respetaron la amplia diversidad que existía y aún existe en el país, pues se instauró un modelo que desconocía la existencia de factores culturales, étnicos, políticos, geográficos y ambientales que diferenciaban a cada una de las localidades, el modelo republicano de estado nacional, en el caso ecuatoriano, surgió por oposición al imperio colonial español y no de una lucha de clases como sucedió en territorio francés, por lo que el modelo adaptado no correspondió nunca a la realidad que se vivía en nuestro país

El hecho de que el Ecuador se haya constituido como un estado unitario, sin respetar la diversidad de cada una de sus regiones, obligó a una constante lucha entre tendencias unitaristas y federalistas, que finalmente se decantó por una visión de un estado unitario que se gobierna de manera descentralizada. En la primera parte de la historia de nuestro país nunca se consolidó un verdadero sentimiento de estado nacional,

más bien, existió una fuerte tendencia por el reconocimiento de un poder político local municipal, pues ni siquiera existía un verdadero sentimiento de regionalidad, sino más bien, de pertenencia a una determinada ciudad, sentimiento que llevó a confrontaciones, inclusive, entre ciudades de una misma provincia<sup>12</sup>.

Esas luchas perduraron hasta que la Constitución de 1861 que permitió la participación de las localidades en el nombramiento de los gobernadores provinciales a través del voto ciudadano, profundizó la autonomía de los regímenes seccionales; además cuando se dictó la primera Ley de Régimen Municipal, expedida en 1830, creó “las corporaciones municipales”, en las que se incluían: Las Juntas Provinciales, los Consejos Cantonales y los Consejos Parroquiales<sup>13</sup>; lo que permitió la pacificación de las señaladas luchas. Sin embargo de lo expuesto, dicha Ley fue derogada por el gobierno de García Moreno y en adelante todas las Constituciones del Ecuador, hasta la expedida en 1979, definieron al Ecuador como un estado unitario nacional, es decir confirmaron los ideales republicanos en base a los cuales nuestro país se fundó.

Podemos decir que el sentimiento de estado unitario que se ha definido en el Ecuador, desde los albores de su creación, recién se consolida, en épocas reciente; fundamentalmente, desde el boom petrolero de los años setentas y ochentas, en donde desde el estado central se dirigen políticas de integración nacional y se logra una fuerte unión material mediante la construcción de grandes obras de vialidad y comunicación, que alentó y fortaleció el sentimiento de unidad del país; sin embargo, esta fuerte política de direccionamiento estatal, volvió al Ecuador un estado centralista que

---

<sup>12</sup> Federica Morelli, *¿Regiones o ciudades Regionales? Una revisión del concepto de región: El caso de la Audiencia de Quito*, en Revista Ecuatoriana de Historia No. 12, Corporación Editora Nacional, Quito, 1998

<sup>13</sup> Galo Ramón y Víctor Torres, *Op. Cit*, p. 67

desconoció el poder de las localidades y la existencia de otras realidades sub nacionales, sobre todo la presencia de pueblos y etnias indígenas y afro ecuatorianas<sup>14</sup>.

Esto cambió con la expedición de la Constitución de 1998 que luego de las presiones sociales de los movimientos indígenas en la década de los noventa estableció al Ecuador como “... un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural, y multiétnico...y de administración descentralizada”.

Este cambio constituyó un verdadero rompimiento de los esquemas en los que el Ecuador se había fundado, pues por primera vez, en Ecuador deja de considerar que existe un estado y una sola nación representada en ese estado. A partir de ese momento el Ecuador se ve en la necesidad de redefinir sus estructuras, lo que a su vez conlleva una necesidad de cambio que modifique las relaciones políticas y sociales.

La Constitución ecuatoriana de 2008, recogiendo esa necesidad, la de incluir cambios estructurales, define aun con mayor claridad al estado ecuatoriano determinándolo como unitario, intercultural y plurinacional, pero además dedica amplios capítulos a los derechos de las colectividades indígenas, afro ecuatorianas y montubias; y, les dota de preferencias especiales en cuanto al reconocimiento de su cultura, idioma, religión, derecho, entre otros.

La definición de estado ecuatoriano como un estado intercultural y plurinacional, se contrapone a la idea de estado nación, la propuesta que surgió desde los movimientos indígenas logró el reconocimiento de varias nacionalidades indígenas, negras y montubias, en igualdad de condiciones a la nacionalidad mestiza, en ese sentido la CONAIE realizó un planteamiento en donde el Estado al ser plurinacional debía

---

<sup>14</sup> Galo Ramón Valarezo y Víctor Torres Dávila, *Op. Cit.*, p. 105.

reconocer, respetar y promover la unidad entre todos los pueblos y nacionalidades que existen en el Ecuador.

La plurinacionalidad se entiende como la coexistencia de varias nacionalidades dentro de un mismo estado, pero entendiendo a la nacionalidad desde una definición distinta a la del modelo liberal francés, ello pues, el concepto de nacionalidad visto desde la visión de los pueblos ancestrales conlleva una posibilidad de autodeterminación pero sin independencia<sup>15</sup>.

El concepto de nacionalidad visto de esa forma identificaría a las colectividades que guardan una identidad histórica, idioma, cultura, que viven en un territorio determinado, mediante sus instituciones y formas tradicionales de organización social, económica, jurídica, política y bajo el ejercicio de su propia autoridad; pero sin que ello determine la existencia de pueblos que gocen de poderes constituyentes originarios; pues dichos pueblos no se definen a sí mismos como grupos humanos alejados del resto del conglomerado social ecuatoriano, sino que son pueblos que buscan un reconocimiento de su identidad, pero en armonía con la de los otros pueblos que conviven en el territorio ecuatoriano, buscan el reconocimiento de todos los pueblos que habitan en el Ecuador de una manera igual, con los mismos derechos a la expresión de su propia cultura, de una manera pacífica y sin buscar la escisión del territorio, ni el distanciamiento de los otros pueblos; entonces, nos encontramos ya ante un nuevo concepto el de nacionalidad, que se distingue de la visión de nación, pues en el primer caso no se reconoce la posibilidad de que esos pueblos se independicen del estado al que pertenecen; y, más bien viven encuentran equilibrio con los otros conglomerados humanos que habitan en el Ecuador.

---

<sup>15</sup> Boaventura Sousa de Santos, "La reinención del Estado y el Estado plurinacional" en OSAL: Observatorio Social de América Latina. Núm. 22, septiembre CLACSO, Buenos Aires, 2007, p. 31

Entonces el Ecuador, aun siendo un estado plurinacional, sigue manteniendo su unidad territorial, por lo cual, sigue siendo un estado unitario, que reconoce un solo régimen constitucional, que no reconoce a los pueblos que habitan en su interior poderes que les permitan independizarse.

Es necesario señalar que en el Ecuador no existen gobiernos subnacionales que busquen una separación territorial, ni una independencia absoluta del estado, al cual pertenecen, es decir ni el estado les reconoce capacidad para independizarse, ni ellas buscan separarse del estado al que pertenecen. Así mismo, las decisiones de los gobernantes nacionales obligan a todos los individuos por igual, los individuos obedecen a un solo poder; la organización política administrativa, aun cuando reconoce particularidades que explicaremos en breve, abarca a toda la colectividad ecuatoriana, todo ello, define al Ecuador como un estado unitario.

Sin embargo, el hecho de que el Ecuador reconozca la existencia de varias nacionalidades dentro de su territorio, exige distinciones importantes que alejan al Ecuador de la concepción clásica del estado unitario, pues se reconoce a esas nacionalidades la posibilidad de que ejerzan su propio derecho; así, la Constitución ecuatoriana en su artículo 171 dispone que :

“Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.”

Eso significa que en el Ecuador no existe un solo sistema jurídico sino que se ha entrado en el reconocimiento de un pluralismo jurídico, Llasag indica que con ello “se reconoce formalmente los Derechos de los colectivos indígenas o sistemas jurídicos indígenas, en el plano de igualdad con el derecho ordinario o del Estado, sin que en teoría los sistemas jurídicos indígenas queden sometidos a la justicia ordinaria.”<sup>16</sup>.

El pluralismo jurídico, es una concepción que se aleja de la doctrina de la teoría jurídica positivista, según la cual, en un estado solo puede concebirse como derecho al sistema normativo estatal que emana de las normas emitidas por el Estado según la estructura que el mismo disponga para el efecto, el pluralismo jurídico “se refiere a la coexistencia de sistemas jurídicos diversos dentro de un mismo campo social”<sup>17</sup>, en el caso ecuatoriano esos sistemas jurídicos provienen de las distintas culturas y pueblos que existen y conviven en el territorio ecuatoriano con el sistema de justicia estatal.

La Constitución de 2008 reconoce a favor de los pueblos indígenas en materia de justicia los siguientes derechos: a) emisión de normas propias; b) facultades de administración de justicia; c) Garantía de que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas; d) nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena deberán ser considerados para este efecto; e) la administración de justicia indígena y el desarrollo del Derecho indígena se realizarán con la participación de las mujeres.

Los límites de la aplicación del sistema jurídico indígena se encuentran en la misma Constitución, pues sus actuaciones están sujetas a un control constitucional,

---

<sup>16</sup> Raúl Llasag Fernández, *Constitucionalismo y pluralismo jurídico: Balance de la aplicación de las reformas constitucionales relativas al Derecho Indígena en el Ecuador*, Corte Constitucional, Quito, 2011, p. 9-10

<sup>17</sup> Elisa Cruz Rueda, *Principios Generales del Derecho Indígena*, en *Hacia sistemas jurídicos plurales*, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2008, p. 31

además deben respetar los derechos reconocidos en la Constitución y en general todos los derechos humanos.

Entonces en el Ecuador, si bien, no se les reconoce a los pueblos indígenas la posibilidad de emanciparse ni de separarse del estado, así como tampoco poderes constituyentes que den origen a estados distintos al que pertenecen, si se les reconoce el uso de otros sistema jurídico, lo que convierte al Ecuador en un estado unitario distinto a otros estados, pues si se nos sujetáramos a la concepción clásica del estado unitario, no debería permitirse a otras entidades jurídicas, distintas al estado central, la emisión de un derecho diferente, pues con ello se está reconociendo que existen otros conglomerados humanos que podrían reclamarse como estados independientes; sin embargo, como hemos anotado, la realidad ecuatoriana responde a otra lógica, pues los pueblos y nacionalidades indígenas promueven su propia cultura, identidad y nacionalidad, pero no su separación del estado. Entonces nos encontramos con un estado unitario que reconoce diversos conglomerados humanos en su interior, otros sistemas jurídicos, otros idiomas, otras culturas, varias etnias, etc., en definitiva otras nacionalidades; por lo tanto es plurinacional.

Para reforzar lo dicho hasta aquí la propia Constitución reconoce la posibilidad de un ejercicio del poder, de una manera distinta a las nacionalidades que viven en su en el artículo 157 de la Norma Suprema se reconoce la posibilidad de conformar circunscripciones territoriales indígenas o afro ecuatorianas en el marco de la organización político administrativa nacional, eso significa que quienes adopten esta especial forma de administración podrán elegir autoridades de una manera distinta a la concebida para el resto del país, así lo reconoce a su vez el artículo 98 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización al señalar que en estas circunscripciones especiales existirá un órgano de gobierno que ejercerá las

competencias asignadas, pero no especifica qué debe ser el sistema de gobierno que rige en todos los niveles para las demás zonas que no se encuentran comprendidas en estas formas especiales.

La misma Ley reconoce la posibilidad de que en el marco de los derechos colectivos se apliquen los usos y costumbres, así como, los derechos colectivos de esos pueblos incluidos los mecanismos de participación ciudadana y de control social.

De lo dicho podemos afirmar, entonces, que en el Ecuador existe más de un centro de propulsión política, pues se ha reconocido a las nacionalidades indígenas afro ecuatorianas y montubias facultades de gobierno, legislativas, judiciales, electorales y de participación ciudadana de forma particular, lo que lo distingue de las consideraciones de la concepción clásica del estado unitario.

Entonces diríamos que el Ecuador es un estado unitario especial, que guarda características similares a la concepción clásica de este modelo de estado, pero que se aleja profundamente en otros aspectos, por ello se determina como un estado unitario plurinacional.

A manera de conclusión del presente acápite, diremos que el Ecuador es un estado unitario que vive en un solo régimen constitucional, cuya característica fundamental es la unidad del territorio, por lo que mantiene un solo límite territorial; pero que sin embargo, reconoce la existencia de varias nacionalidades y etnias en su interior, a quienes, a su vez, reconoce la facultad de emitir y ejecutar su derecho propio y por ende capacidades legislativas, judiciales, de gobierno y de participación ciudadana; así como, su propia forma de gobierno local, por lo que es un estado a la vez que unitario, plurinacional.

### **1.3.- El estado ecuatoriano descentralizado**

La Constitución ecuatoriana manifiesta que el Ecuador es un estado que se gobierna de manera descentralizada, pero además indica que los gobiernos locales gozarán de plena autonomía política, administrativa y financiera.

Si nos sujetamos a la doctrina clásica esos términos, en realidad, podrían resultar incompatibles, ello pues el concepto de descentralización, normalmente se asocia al concepto de descentralización administrativa, la misma se considera el opuesto de la centralización administrativa, por cuanto la segunda equivale a la unidad del Estado resultante de la atribución de cada una de las actividades fundamentales a un órgano único<sup>18</sup>; mientras que la descentralización sucede cuando la dirección de una actividad corre a cargo de una pluralidad de órganos no centrales.

Este tipo de descentralización involucra la distribución de ciertos poderes y facultades de la administración central a favor de otros organismos que conforman parte del estado, es decir consiste en entregar la facultad de realización de algunas actividades a favor de órganos que no dependen jerárquicamente del estado central. La descentralización administrativa no modifica el carácter unitario de un estado, así como tampoco, cambia las relaciones entre los órganos que forman parte del estado, es decir, sigue existiendo una subordinación, ello pues los poderes entregados o delegados están supeditados a los poderes de control que se ejercen desde el estado central.

La descentralización administrativa surge debido a la necesidad de que sean los gobiernos locales quienes cubran necesidades de sus poblaciones más cercanas, sin

---

<sup>18</sup> Juan Ferrando Badía, *Op. Cit.*, p. 23

necesidad de que deban recurrir al órgano estatal central, ello y así alcanzar mayor eficacia en la cobertura de esas necesidades.

Por otro lado el concepto de autonomía que utiliza nuestra Constitución ha sido bastante criticado, Rodrigo Borja señala que la autonomía política se refiere a un modo de descentralización política y que esta es “...una de las características fundamentales del Estado federal y que consiste en el fraccionamiento horizontal de las competencias legislativas, ejecutivas y judiciales, y su distribución entre los órganos regionales que ejercen en su circunscripción toda la gama de estas potestades, dentro de la división de atribuciones que marca la constitución federal.”; por lo tanto sería incompatible con el modelo de estado unitario que define al Ecuador.

Igual criterio mantiene Juan Carlos Benalcázar quien indica que el modelo de descentralización en nuestro país corresponde a un modelo de descentralización administrativa, y no política pues dicho tipo de autonomía correspondería a un estado federal<sup>19</sup>.

Nosotros nos alejamos de cierta manera de las críticas señaladas, decimos de cierta manera, pues estamos de acuerdo que nuestra Constitución no plantea un estado compuesto del tipo federado o regional al utilizar el término autonomía, pero a su vez, creemos que el espíritu del Constituyente es la de marcar el altísimo grado de independencia del poder central que se les ha otorgado a los gobiernos autónomos descentralizados, que ese espíritu se destaca, por ejemplo, con la eliminación del modelo de descentralización opcional, mediante el cual se descentralizaban solo las competencias que quería o podían asumir los niveles de gobierno inferiores, que daba como resultado que solo las grandes ciudades o las provincias más desarrolladas

---

<sup>19</sup> Juan Carlos Benalcázar, *Ecuador El municipio*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008, p.264.

asuman competencias del gobierno central, generando inequidades y desequilibrios territoriales muy marcados; en cambio con el modelo descentralización obligatorio y progresivo que se estableció actualmente, se transfieren competencias específicas a todos los niveles de gobierno, las cuales, deberán otorgarse mediante el Sistema Nacional de Competencias eliminando la superposición de funciones y fortaleciendo la acción de los gobiernos sub nacionales por medio de la asignación oportuna y equitativa de recursos.

No creemos que sea indispensable tomar las concepciones doctrinarias creadas en otros lugares del planeta para definir lo que nuestras normas exponen. Creemos que no existe inconveniente en que se definan los términos constitucionales desde nuestra propia percepción, por ello creemos el Código Orgánico de Organización Territorial Descentralización y Autonomías define acertadamente a la autonomía de la siguiente forma:

“... capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial.

Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana.”

En ese sentido creemos que la autonomía de la que habla nuestra Constitución se acerca más a la definición de descentralización política, que se refiere al grado de

unidad política que existe en un estado y supondría una traslación de la autoridad de gobierno desde las unidades más altas hacia las inferiores<sup>20</sup>, diferenciándose de la descentralización administrativa en que mientras ésta afecta solamente al proceso de organización de la administración pública, aquella permite integrar el matiz político necesario que represente verdaderamente a la localidad, ello se manifiesta, por ejemplo, en la posibilidad de que las autoridades locales puedan ser electas de manera directa sin interferencia del poder central, así como en la posibilidad de la expedición de normas locales y actuaciones administrativas independientes del señalado poder.

En palabras de Ferrando Badía diríamos que la descentralización política “engloba una serie de instituciones con personalidad jurídica, pero éstas no aparecen separadas *políticamente* del propio Estado ni poseen vida autónoma completa, sino que dependen de la institución central”, es decir reciben su existencia y subsistencia del estado al que pertenecen.

En suma, este tipo de descentralización es la pauta para que existan entes jurídico políticos, pero a la vez es limitadora de los mismos, sometiéndolos a la naturaleza del estado unitario, es por ello que nuestra Constitución prohíbe que en ejercicio de la autonomía exista secesión del territorio nacional, en igual sentido, el COOTAD, dispone que el ejercicio de la misma debe realizarse de manera responsable, sin que en ningún caso se permita poner en riesgo el carácter unitario del Estado.

A esas personas jurídicas que se crean dentro de un estado se les reconoce una personería jurídica distinta a la del estado central, así como ciertos poderes y un derecho de mandar con potestad coercitiva entregado por el poder político del estado que les “autoriza a intervenir en la vida local a los efectos de salvaguardar los altos

---

<sup>20</sup> Juan Ferrando Badía, *Op. Cit.*, p. 23

intereses y ordenaciones sociales en que el derecho descansa.”<sup>21</sup>, a eso entes nuestra Constitución los denomina Gobiernos Autónomos Descentralizados, que explicaremos en detalle en el siguiente capítulo de esta investigación.

---

<sup>21</sup> Armando Rizo, *Manual de Derecho Administrativo*, Universidad Autónoma de Nicaragua, León, 1991, p. 266

## 2.- Organización Territorial y Gobiernos Descentralizados en el Ecuador

### 2.1 Organización Territorial en el Ecuador

La Constitución ecuatoriana publicada en 2008, a diferencia de la constitución de 1998 establece todo un título referente a la Organización Territorial, José Suing considera que la “Organización Territorial”, se refiere a lo que se conoce como “división político administrativa” del territorio de un estado<sup>22</sup>.

Según nuestro criterio el cambio de la terminología, lleva consigo importantes consecuencias, pues la definición de los términos “político administrativa” tiene su origen en los ideales de la revolución francesa, en la que la división departamental propuesta en 1789 proporcionaba un modelo que incorporaba los ideales ilustrados de racionalización administrativa, igualdad y democracia<sup>23</sup>, y a la vez otorgaba un matiz político a esa división dado por la representación electoral otorgada a cada nivel inferior.

Es decir esas ideas pusieron de manifiesto la necesidad de una representación que opera en dos direcciones: una forma de representación cívico-electoral, que garantizara la igualdad cívica, y una forma de representación netamente administrativa, que asegure la presencia de la administración central en todo el territorio nacional. La terminología que se utiliza antes de la Constitución ecuatoriana de 2008 se refiere a la organización de los niveles de gobierno, forma de gobierno, ejecución de competencias por parte de esos gobiernos y a la gestión administrativa, en definitiva, a la organización del ejercicio del poder político y administrativo en los distintos niveles de gobierno.

---

<sup>22</sup> José Suing, *Gobiernos Autónomos Descentralizados*, Quito, Editorial UTPL, 2010, p. 15-16

<sup>23</sup> María Carolina Sanhueza, La primera División Político Administrativa de Chile, 1811-1826. *Historia (Santiago)* [online]. 2008, vol.41, n.2 [citado 2012-04-21], pp. 447-493. Disponible en: <<http://www.scielo.cl/scielo.php?>

<sup>18</sup> Francois Furet y Mona Ozouf, *Diccionario de la Revolución francesa*, Madrid, Alianza, 1989. 451; citado por Sanhueza en La primera División Político Administrativa de Chile 1811-1826, 2008.

Mientras que los términos de la Constitución de 2008 se refieren a la organización del territorial de manera amplia, haciendo una diferenciación entre el sistema de descentralización político administrativo y la organización del territorio, dividiendo en dos capítulos separados a la Organización del Territorio y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y Regímenes Especiales. La principal consecuencia de esta distinción, creemos que se encuentra, en que al dividir de esa forma de esos temas se permite, de mejor manera, el establecimiento de regímenes especiales de gobierno, junto a los regímenes ordinarios de gobierno, en los mismos niveles de organización territorial, como explicaremos posteriormente, es decir sin modificar la estructura de organización territorial, se permite el establecimiento de diversos modelos de gobierno político administrativos.

En el presente acápite nos referiremos a la organización del territorio como tal, para luego referirnos a la forma de gobierno local, o división político administrativa.

Respecto de la organización territorial hacemos nuestra la definición de Suing quien indica que la misma es “la forma como se estructura un territorio, generalmente en niveles, de mayor a menor extensión, espacios en donde diversos órganos estatales actúan y ejercen potestades públicas, en los términos que les reconoce la Constitución y la Ley”.<sup>24</sup> La Constitución del Ecuador del 2008 implementa una nueva estructura de organización territorial, y en el artículo 242 señala lo siguiente:

“El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos

---

<sup>24</sup> José Suing, *Gobiernos Autónomos Descentralizados*, Quito, Editorial UTPL, 2010, p. 15-16

metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.”

La Disposición Transitoria Primera de la Constitución ordenó la aprobación de una serie de Leyes que permitan la implementación del nuevo régimen constitucional, entre ellas, se encontraba la ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y sistema de competencias, que además debía incorporar los cálculos de distribución de fondos y el procedimiento para integración de regiones.

Ese mandato constitucional se cumplió con la expedición del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en el año 2010, en ese cuerpo legal se recoge la estructura de la organización del establecer la organización, división político administrativa y el régimen de gobierno de los distintos niveles de gobierno y detalla en su Título II cuáles son los niveles de organización territorial, define a los siguientes: regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, a continuación desarrollaremos cada uno de los niveles de organización territorial.

### **2.1.1 La Región**

El primer nivel de organización territorial que se regula es la región, este nivel representa una verdadera novedad para la estructura ecuatoriana, no solo porque es la primera vez que se propone este nivel de organización territorial, sino porque hasta la fecha de la presente investigación, no se ha conformado una región tal como se propone en la Constitución y en el Código citado.

El COOTAD explica que la región es la circunscripción territorial conformada por las provincias que se constituyen como tal, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución, ese Código y su estatuto.

Parece ser la intención del Constituyente fue la de convertir a la Región en un espacio de gobierno superior al provincial, inclusive eliminando a la provincia como el nivel intermedio de gobierno, igual criterio mantenía Pabel Muñoz<sup>25</sup> quien consideraba que “aunque la provincia ha cumplido durante la historia nacional una importante función política y administrativa, al acercar a la población a una instancia de gobierno más local, su estructura se vuelve limitada ante la actual dinámica social”<sup>26</sup>, y consideraba a la región como el nuevo espacio de gobierno intermedio. Esa propuesta, según el mismo autor, recogía el criterio que tenía el Gobierno Nacional del Ecuador y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de cara al nuevo esquema de descentralización y autonomía que se estructuró en la Constitución de 2008<sup>27</sup>.

Romero señala que la posibilidad de formar regiones autónomas:

“marca una diferencia con las reconocidas regiones naturales de Costa, Sierra, Amazonía e insular, que per se, no formaban parte de ninguna estructura política o administrativa pero que en cambio, si marcaban comportamientos políticos, formas de organización, producción, comercio y relaciones sociales, inducidos por la hegemonía de los dos tradicionales polos de desarrollo, Quito y Guayaquil”<sup>28</sup>.

La idea de la Secretaría de Planificación al momento de proponer la creación de este nuevo nivel de organización territorial era precisamente difuminar los marcados límites entre las regiones naturales del Ecuador, y se planteaba la creación de regiones

---

<sup>25</sup> Entonces Subsecretario de Reforma Democrática del Estado y Gestión Programática, SENPLADES, institución encargada de la planificación territorial en el Ecuador.

<sup>26</sup> Pabel Muñoz, *Estado regional autónomo para el Ecuador*, en *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Quito, FLACSO, 2008, p. 344

<sup>27</sup> Pabel Muñoz, *Óp. Cit.*, p. 339

<sup>28</sup> María Romero, Tesis: “La regionalización en la nueva organización territorial del estado”, Loja, Universidad Técnica Particular de Loja”, 2011, p. 47

que se organicen de manera horizontal tomando en consideración los puntos cardinales del este y el oeste, ello contribuiría según dicho organismo al desarrollo de la nación con un paulatino equilibrio entre regiones, para conseguir un crecimiento mejor repartido geográficamente entre las provincias y localidades, así como entre las áreas urbanas y las rurales.<sup>29</sup>

La Región, en definitiva, constituye un nuevo espacio de organización territorial, que a su vez será el más cercano al nivel nacional, su extensión de constituirse, será mayor al de la provincia pues para su creación es necesario que dos o más provincias se unan, eso significaría que la región se convertiría en el espacio intermedio de organización.

Personalmente consideramos que la propuesta Constituyente de crear regiones en nuestro país no correspondió a la realidad cultural, ni histórica del mismo, pues resulta que desde la desaparición de la división departamental<sup>30</sup>, la provincia ha constituido históricamente el nivel intermedio de organización territorial, por lo que mal haríamos en desconocerlo; por otro lado, nuestra realidad local no exigía la creación de regiones autonómicas al estilo del estado autonómico español, en el que existían y existen pueblos que reclaman mayores poderes y que, inclusive, manejan una lógica que se manifestó en la intención de separarse de ese estado, lo que llevó a replantear la idea del estado unitario español, transformándolo en un estado cuasi federal.

Por otro lado, tampoco en nuestro país existe una lógica de división administrativa horizontal, que busque integrar al territorio desde este hacia el oeste, como sucede en el caso chileno, cuya geografía marcó que se delimiten nuevas regiones

---

<sup>29</sup> Secretaria Nacional de Planificación Y Desarrollo (SENPLADES): Plan Nacional de Desarrollo, p. 69

<sup>30</sup> Debemos tomar en cuenta que nuestro país se creó tras la escisión de la Gran Colombia, la misma que tenía una división territorial, que respondía a la lógica de las antiguas áreas administrativas de la Corona Española, por lo que se dividió en departamentos, como el nivel más cercano al estatal.

administrativas, en ese sentido, pero se trató de un proceso dirigido completamente desde el poder central, tomando en cuenta que en ese momento ese país vivía una dictadura que no permitía interferencias políticas locales.

De lo visto hasta la actualidad y tomando en cuenta, el hecho de que han pasado alrededor de cinco años desde que se aprobó el mandato Constitucional de crear regiones, tres años desde que se aprobó la legislación secundaria que estableció los parámetros para conformarlas, así como, que según la misma Constitución quienes son los llamados a conformar las nuevas regiones son los niveles provinciales; y, que hasta el momento esos niveles no se han pronunciado sobre el deseo o necesidad de crear este nuevo nivel de organización territorial, (inclusive tomando en cuenta, que en muchos casos pertenecen a la misma tienda política) creemos que no tendrán el éxito deseado por el Constituyente.

Creemos que tal como señala el apartado b) de la disposición transitoria tercera del Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomías, será el Presidente o Presidenta de la República quien deberá crear esas nuevas regiones, lo cual, no estará libre de las correspondientes reacciones sociales y políticas de cada provincia, en fin deberemos esperar a que eso suceda, para analizar el acierto o no del Constituyente al pretender instaurar un nuevo espacio de organización territorial.

### **2.1.2 La Provincia**

El siguiente nivel de organización territorial es la Provincia, el artículo 19 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización define a este nivel como la circunscripción territorial integrada por los cantones que legalmente le corresponden.

La forma de organizar los Estados modernos en tres niveles tiene sus orígenes en la conformación de los Estados clásicos europeos. La primera Constitución ecuatoriana mantuvo la figura que dividía al estado en departamentos, provincias, cantones y parroquias, ahí se establecía que los Departamentos serían presididos por un Prefecto, a quien se definió como el “agente inmediato del Poder Ejecutivo”, el Prefecto era parte del Gobierno Central<sup>31</sup>. La realidad mostraba que con esa estructura se vivía un “federalismo de facto”, por lo cual en 1935 se abolió la estructura por departamentos y se estableció a la provincia como el nivel intermedio, que contaban con un gobernador que era representante del ejecutivo, es decir las provincias eran una suerte de entes desconcentrados del poder central<sup>32</sup>.

En adelante la suerte de las provincias se definió básicamente entre ser entes intermedios de gobierno descentralizado o dependientes del poder central, así por ejemplo en 1861 se entregó amplias facultades a las provincias y se estableció la elección democrática de su gobernador; luego en la época Garciana, se suprimieron esas facultades y las provincias pasaron a depender nuevamente del poder central.

Después se instituyeron diversas modalidades y fórmulas para definir la forma de gobierno de la provincia, hasta que la Constitución de 1978 estableció un régimen seccional autónomo y otro dependiente. En el primero, se fija la existencia de los Consejos Provinciales, integrados por el Prefecto y los Consejeros Provinciales, quienes son electos de manera popular, directa y secreta, y la existencia de un gobernador designado por el ejecutivo en cada provincia.

Más allá de la modalidad de gobierno, que no es materia de este acápite, podríamos decir que luego de la eliminación departamental la provincia ha sido el nivel

---

<sup>31</sup> Gustavo Abdo y otros, *La Construcción del Nivel Intermedio de Gobierno: El Modelo de Gestión Vial Descentralizada*, Quito, Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), 2007, P.13

<sup>32</sup> Galo Ramón y Víctor Torres, *Op. Cit.*, p. 60

intermedio de organización territorial, históricamente en Ecuador, así lo define también José Suing al señalar que son “unidades territoriales de mediana extensión territorial, en el que interactúan autoridades electas (prefectos y consejeros) con autoridades designadas (gobernadores y directores provinciales de algunos ministerios sectoriales).”.

Consideramos que el futuro de la provincia deberá analizarse posteriormente, debido a que, en caso de crearse regiones en el Ecuador podrían constituirse en el nivel intermedio de organización territorial ello pues, como hemos indicado deben conformarse fusionando a los niveles provinciales y entenderíamos inclusive asumiendo sus competencias, dando como resultado la desaparición de la provincia como nivel intermedio de gobierno.

### **2.1.3 El cantón**

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización lo define como la circunscripción territorial conformada por las parroquias urbanas, señaladas en su ley de creación, es importante señalar que al igual que los niveles analizados previamente deben ser creados por Ley.

La división por cantones en nuestro país se remonta a la creación de la República, e inclusive anteriormente a la división colonial, por lo que han sido, probablemente, el nivel de organización que más desarrollo ha tenido.

El cantón es el nivel de organización territorial local en las zonas urbanas, pues las zonas rurales de las ciudades son representadas por el nivel parroquial rural que representan un nivel independiente, como lo veremos en el siguiente acápite. La consideración de ciudad que da origen a la división de cantones ha sido estudiada desde antiguo. Así Aristóteles consideraba que “cuando se unen varios pueblos en una sola y completa comunidad, lo bastante numerosa para procurarse casi todo lo que requieren,

se origina la ciudad, nacida a causa de las necesidades de la vida, subsistiendo debido al anhelo que sienten de vivir bien.”<sup>33</sup>.

Antonio Hernández en su libro *Derecho Municipal* cita varias definiciones de ciudad, entre ellas hemos tomado la propuesta por Lewis Mumford que define a la ciudad como “...un plexo geográfico, una organización económica, un proceso institucional, un teatro de acción social y un símbolo estético de unidad colectiva.”<sup>34</sup>, por su parte Aristóteles define a la ciudad como “...la organización ciudadana con capacidad para gobernarse por sí misma, bastándose para satisfacer las necesidades que le imponga la existencia”<sup>35</sup>.

Con la ayuda de los elementos citados definiríamos al cantón como el nivel de organización territorial que corresponde a las zonas urbanas, (cabe resaltar que en el Ecuador existe una gran cantidad de cantones rurales) entendidas como los espacios geográficos en donde se asientan grupos sociales con vínculos de estrecha y cercana vecindad, organizados en un sistema político que les permite gobernarse, con el ánimo de cubrir las necesidades de su localidad.

En la actualidad existen en nuestro país 221 cantones, cada uno ha sido creado mediante la ley correspondiente, guardando cada una los requisitos que en su momento se necesitaron, en la actualidad los requisitos para crear un cantón según el artículo 22 de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, son:

- a) una población en el territorio del futuro cantón de al menos cincuenta mil habitantes cantonal;
- b) Delimitación física del territorio cantonal de manera detallada, que incluya la descripción de los accidentes geográficos existentes;
- c) La parroquia o parroquias

---

<sup>33</sup> Aristóteles, *Obras selectas de Aristóteles*, Buenos Aires, El Ateneo, p. 17.

<sup>34</sup> Antonio María Hernández, *Derecho Municipal Parte General*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003, p. 76

<sup>35</sup> Antonio María Hernández, *Op. Cit.*, p.75

rurales que promueven el proceso de cantonización deberá tener al menos diez años de creación; d) Informes favorables del gobierno provincial y del organismo nacional de planificación; e) Informe previo no vinculante de los gobiernos autónomos municipales descentralizados que se encuentren involucrados; y, f) La decisión favorable de la ciudadanía que va a conformar el nuevo cantón expresada a través de consulta popular convocada por el organismo electoral nacional, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud por el Presidente de la República.

Según los elementos señalados existe la necesidad de que sean las parroquias rurales quienes propongan la existencia de un nuevo cantón, ello significa que aun cuando las parroquias rurales pertenecen a un determinado cantón, gozan de la suficiente independencia como para poder separarse del nivel de gobierno al que pertenecen para formar un nivel superior, eso da cuenta del grado de autonomía política del que gozan esos espacios territoriales, a continuación describiremos a las parroquias rurales.

#### **2.1.4. La parroquia rural**

La división parroquial como nivel de organización territorial surge, inclusive, desde antes de la conformación del Ecuador como una república independiente, el 23 de Junio de 1824 el Congreso General de Colombia expidió la Ley de División Territorial, mediante la cual se dividía al País en Distritos, Provincias, Cantones y Parroquias, habiendo determinado en ese entonces la existencia de la parroquia.

Ya constituido el Ecuador como estado independiente conservó a las parroquias como uno de los niveles inferiores de organización territorial, en el artículo 53 de la Constitución de 1830 se indicaba que: “El territorio del Estado se divide en departamentos, provincias, cantones y parroquias...”.

Las Constitución de 1861 mantenía esta división, sin embargo, la posterior Constitución de 1871 desapareció a las parroquias del nivel de organización debido a la dificultad económica para atender a estos sectores; en 1945 reaparece la parroquia como parte del modelo de organización territorial, sin desaparecer en adelante hasta la actualidad.

En la actualidad, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el artículo 24, define a las parroquias rurales como “circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el concejo municipal o metropolitano.”

Marcelo Torres, indica que la inclusión de la parroquia como parte de los niveles de organización territorial es característica de la Iglesia Católica, que define a la parroquia como la jurisdicción espiritual del cura de almas<sup>36</sup>, igual criterio mantienen Morocho y Farfán quienes indican que la palabra parroquia proviene de la administración que ejercía la iglesia cristiana en un conjunto de personas que pertenecían a un determinado sector geográfico, el término deviene de los vocablos griegos *paróikos* y *paroiken*, que significan próximo y vivir cerca, respectivamente<sup>37</sup>; es decir, se refiere a los habitantes que viven en la cercanía de una diócesis, lo que serían los habitantes de una localidad; el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en una de sus definiciones considera a la parroquia como Conjunto de personas que acuden asiduamente a una misma tienda, establecimiento público, etc.

Con los elementos señalados podríamos decir que la parroquia es el lugar cercano que recoge o reúne a las personas que pertenecen a una colectividad local, en

---

<sup>36</sup> Marcelo Torres, Tesis: *Las Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador como nueva instancia de gobierno seccional autónomo: ventajas, limitaciones y perspectivas*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, 2004, p. 13

<sup>37</sup> Christian Morocho y Fabián Fernando, Tesis: *Análisis y Nueva Propuesta de Diagramación del Periódico Mensual “Visión Parroquial” de la Asociación de Parroquias Rurales de la ciudad de Cuenca*, Universidad Politécnica Salesiana, Cuenca 2006, p. 9

esos términos, la definición sería aplicable tanto para las parroquias urbanas como para las parroquias rurales, entonces resulta necesario realizar una diferenciación entre esos espacios.

Hernández cita a Sorokin y Zimmerman e indica que existen ocho características que diferencian a las zonas urbanas de las rurales y son las siguientes: “a) la ocupación; b) el medio; c) el tamaño de la comunidad; d) la densidad de la población; e) la heterogeneidad u homogeneidad de la población; f) la diferenciación o estratificación social; g) la moralidad, y h) el sistema de interacción (número y tipo de contactos).”<sup>38</sup>.

Es decir los espacios urbanos se caracterizan por un mayor número de población, distintos modelos de producción económica, mayor densidad poblacional en la ocupación de espacios físicos, heterogeneidad de sus habitantes una marcada clasificación social y un mayor número de interacciones sociales cotidianas, mientras que las zonas rurales se definen, en la mayoría de casos, por su contrario.

La diferenciación realizada resulta de vital importancia, pues en el caso ecuatoriano las parroquias urbanas, si bien son reconocidas por la Constitución en su artículo 248, aquellas se consideran como unidades básicas de participación, lo propio hace el artículo 306 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, indicando que las parroquias urbanas serán impulsores de la participación ciudadana.

A diferencia de lo señalado, las parroquias rurales son plenos niveles de organización territorial, que aun cuando pertenecen al territorio de un cantón gozan de gobiernos descentralizados con competencias exclusivas, gestión presupuestaria, facultades administrativas y normativas, entre otras.

---

<sup>38</sup> Antonio María Hernández, *Op. Cit.*, p.74

El pleno reconocimiento de las parroquias rurales como espacios territoriales independientes, dentro del modelo de organización territorial, se deriva de las condiciones geográficas que ocupan a cada nivel, esto pues en la mayoría de casos en nuestro país, las parroquias rurales se encuentran tan lejanas de los centros urbanos, en donde se encuentran las autoridades cantonales, que se hace necesario un modelo de organización territorial que permita la existencia de un gobierno local que se encargue de dichas poblaciones que gozan de características y particularidades propias y especiales.

Finalmente, por nuestra parte definiremos a la parroquia rural como el nivel de organización que corresponde a la localidad en las zonas no urbanas de los cantones.

## **2.2 Gobiernos descentralizados en el Ecuador**

Hemos dicho que el Ecuador es un estado unitario, cuya principal característica es la unidad territorial, sin embargo, también hemos dicho que es un estado que se gobierna de manera descentralizada administrativa y políticamente, por lo que reconoce en su interior a varias entidades que no dependen del gobierno central, existe una pluralidad de elementos locales al lado del poder central, existe una coadministración que implica una repartición de competencias y una coordinación del ejercicio de las mismas.

Esas entidades, según la doctrina tradicional, son conocidas en el modelo de estado unitario, como entidades autárquicas; la autarquía se podría definir como aquella cualidad jurídica otorgada por el estado a entidades inferiores dentro de su estructura a fin de que ejecuten las competencias administrativas que se les han otorgado por expresa disposición constitucional y legal, es decir para que operen las actividades que

el estado les ha cedido en función de que atiendan las necesidades de los espacios que representan, pero limitando esas actuaciones a las competencias asignadas.

Los entes autárquicos serían entes con personería jurídica propia a quienes se les ha reconocido la facultad de administrarse por sí mismo operando para la consecución de sus fines mediante la actividad administrativa de la misma naturaleza y efectos que la desarrollada por la administración pública del Estado<sup>39</sup>.

En el Ecuador esos entes le corresponden a cada nivel de organización territorial de la siguiente manera: consejos regionales, consejos provinciales concejos municipales, concejos metropolitanos y juntas parroquiales, además, por razones de conservación ambiental, o étnico culturales, dentro del modelo de organización regional, permite la existencia de entes autárquicos sub nacionales especiales. A continuación revisaremos esos entes denominados, en nuestro país, gobiernos autónomos descentralizados.

### **2.2.1 Gobierno autónomo descentralizado regional**

Resulta bastante complejo definir cuál es el papel de este nivel de gobierno en el Ecuador, esto pues no ha existido una experiencia verdadera en cuanto a su implementación, tal como señalamos anteriormente, además no existe consenso sobre cuál será la función de este nivel de gobierno.

La Constitución denomina a este nivel de organización territorial como *región autónoma*, denominación que no sucede para ninguno de los otros niveles de gobierno, lo que podría hacer pensar que la intención del Constituyente fue la de conformar verdaderas regiones autónomas, al estilo del estado autonómico en donde, cada región

---

<sup>39</sup> Juan Fernando Badía, *Óp. Cit.*, p. 27

está integrada por múltiples centros decisorios políticos, autonomía legislativa y que tienen una personalidad jurídica diversa de la del Poder político central.

Sin embargo de lo expuesto, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización al momento de describir la conformación, forma de gobierno y competencias elimina la denominación de *regiones autónomas* y las denomina simplemente *región*,, tomando en cuenta que nuestra legislación define de una manera muy propia a lo que se considera como autonomía, tal como señalamos en el capítulo primero de esta investigación, llegamos a concluir que la región es simplemente un nivel administrativo político más dentro de la organización territorial del Ecuador.

Si analizamos, brevemente, la conformación de cada uno de los niveles territoriales nos daremos cuenta que la fusión de dos o más niveles inferiores da lugar a la creación de un nivel superior, así dos o más parroquias rurales podrían formar un nuevo cantón, es decir trasladar el gobierno parroquial rural a un gobierno urbano municipal; de igual forma, dos o más cantones unidos podrían formar una provincia, es decir trasladar el gobierno municipal a uno provincial-intermedio; finalmente dos o más provincias unidas podrían crear una región, de esa forma si todas las provincias del Ecuador se transformarían en varias regiones dentro del estado ecuatoriano, estaríamos hablando prácticamente, de la desaparición de la provincia como nivel intermedio de gobierno y del surgimiento de la región como el nivel intermedio de gobierno. Es decir sin que la provincia desaparezca como nivel de organización territorial correría el riesgo de desaparecer como nivel intermedio de gobierno, pues será el nivel regional el que articule a la localidad con el poder nacional.

Esta conclusión se refuerza con el análisis de las competencias asignadas a este nivel, pues las mismas se refieren, en general a cuestiones meramente administrativas y de planificación regional; así mismo, la conformación del consejo regional fortalece esta idea, pues la forma de integración de los consejos regionales según la Ley de la materia se realizará con la elección de consejeros elegidos por votación popular, en cuya elección se observará la proporcionalidad de la población urbana y rural, y la paridad entre mujeres y hombres; y, la representación de las provincias que conforman la respectiva circunscripción territorial regional, es decir, la idea en la conformación de este nivel de gobierno es ver representados todos los niveles inferiores de gobierno, dando como consecuencia que la región sea un gobierno intermedio entre la localidad y el poder nacional.

Entonces en definitiva, podemos decir que la intención de crear regiones en el Ecuador, surgió de la idea (desacertada desde nuestro punto de vista) de cambiar a la provincia como nivel intermedio de gobierno, es decir, crear un nivel administrativo político de mayor extensión que reemplace al nivel provincial asumiéndolo dentro de sí. No existió pues la intención de crear una región autónoma que goce de plena independencia política.

Nosotros discordamos con esta propuesta constitucional, pues tal como hemos indicado anteriormente, dicha forma de administrar el territorio, no corresponde a la realidad ecuatoriana y vemos un completo sinsentido en que en un país del tamaño del Ecuador, existan cinco niveles administrativos, sin tomar en cuenta los regímenes especiales de gobierno.

En fin, dada la escasa experiencia en la conformación de regiones y en el fracaso de la implementación voluntaria de las mismas, por parte de los gobiernos provinciales,

resulta altamente complejo definir a este nivel de gobierno, por lo cual, nos limitaremos a describir lo que la legislación ha propuesto como modelo de gobierno de este nivel; la Constitución de la República en su artículo 251 establece que:

“Cada región autónoma elegirá por votación a su consejo regional y a su gobernadora o gobernador regional, que lo presidirá y tendrá voto dirimente. Los consejeros regionales se elegirán de forma proporcional a la población urbana y rural por un período de cuatro años, y entre ellos se elegirá una vicegobernadora o vicegobernador. Cada gobierno regional establecerá en su estatuto los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución prevea.”

El COOTAD, define a estos gobiernos autónomos descentralizados como personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, que estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; de legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en ese Código.

El Código de Organización Territorial, Autonomía y establece que el gobierno regional estará a cargo del Gobernador Regional que será primera autoridad y quien ejercerá la función ejecutiva y de administración de la región, será electo por voto popular, también le concede la función de participación ciudadana, según lo dispuesto en el apartado f) del artículo 37 de la mencionado Código; la segunda autoridad es ejercida por el Vicegobernador quien es electo de entre los miembros del concejo regional. Por su parte la función normativa y de fiscalización, será ejercida por el Consejo Regional integrado por consejeros electos por voto popular, con la representación que hemos indicado anteriormente.

El Estatuto de autonomía sería la norma de estructura institucional de la región, que de acuerdo al artículo 246 de nuestra Constitución, establecerá la denominación,

símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá.

### **2.2.2 Gobierno autónomo descentralizado provincial**

El artículo 40 del COOTAD define a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales como personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, que estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; normativa y de fiscalización; y, ejecutiva, previstas en ese Código.

Como habíamos explicado la provincia ha sido el nivel intermedio de organización territorial y por ende el nivel intermedio de gobierno; a este nivel debe corresponderle la coordinación y la complementariedad entre los niveles locales y el gobierno nacional, asumir un rol de mediación entre los niveles de gobierno ya mencionados, asumir competencias que no pueden situarse en los otros dos niveles debido al riesgo de sobrecargarlos de responsabilidades y hacerlos ineficaces o incompetentes, además debe ser un catalizador y canalizador de políticas públicas, requerimientos de inversión social y productiva, y coordinación de la institucionalidad estatal<sup>40</sup>.

El gobierno institucional de este nivel, en nuestro país, se integra por una función ejecutiva que está a cargo de un prefecto provincial, como primera autoridad, elegido por votación popular en binomio con el viceprefecto o viceprefecta, que es la segunda autoridad del ejecutivo provincial. Esta autoridad también ejerce la función de participación ciudadana, según lo dispuesto en el apartado f) del artículo 50 del

---

<sup>40</sup> Pabel Muñoz, *Óp. Cit.*, p. 339-362

COOTAD, que dispone que debe promover la constitución de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley.

Por su parte el Consejo provincial es el órgano normativo y de fiscalización de este nivel de gobierno, su integración es bastante más compleja que este tipo de órganos en los otros niveles de gobierno, pues en el caso provincial están integrados por el prefecto o prefecta, el viceprefecto o viceprefecta; por alcaldes o alcaldesas o concejales o concejalas en representación de cada cantón que conforma una provincia; y, por representantes elegidos de entre quienes presidan los gobiernos parroquiales rurales, respetando las siguientes reglas: a) En las provincias que tengan hasta cien mil habitantes del área rural, el consejo provincial contará con tres presidentes o presidentas de las juntas parroquiales rurales; b) En las provincias que tengan de cien mil uno hasta doscientos mil habitantes del área rural, el consejo provincial contará con cinco presidentes o presidentas de las juntas parroquiales rurales; y, c) En las provincias que tengan más de doscientos mil un habitantes del sector rural, el consejo provincial contará con siete presidentes o presidentas de las juntas parroquiales rurales.

Además, los representantes de los gobiernos parroquiales rurales en este nivel de gobierno serán electos mediante un colegio electoral conformado por los presidentes o presidentas de las juntas parroquiales rurales y quienes cumplan la función de ejecutivo de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas o montubias de ese nivel en cada provincia, para elegir de entre ellos y ellas a sus representantes principales y alternos ante el consejo provincial, en elección indirecta. Este procedimiento se volverá a realizar en la mitad del período para el que fue electo el prefecto o la prefecta.

En definitiva, se puede notar que la integración del organismo de gobierno en este nivel, representa de manera específica y pormenorizada a cada uno de los gobiernos locales urbanos y parroquiales, lo que no sucede en ninguno de los otros

niveles de gobierno, por lo cual, no cabe duda que la provincia hoy por hoy es el verdadero nivel intermedio de gobierno, idea que se refuerza con el detalle de la competencia de planificación que se encuentra en el apartado d) del artículo 41 del COOTAD, que textualmente indica que, es competencia del gobierno autónomo descentralizado provincial:

“Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial...”

Entonces el gobierno provincial es el articulador de la planificación territorial de todos los niveles de gobierno, por lo tanto el nivel de gobierno intermedio por antonomasia y no el nivel regional, tal como se quiere plantear, creemos innecesario mantener en el Ecuador dos niveles intermedios de gobierno, o bien deberían desaparecer las provincias o bien eliminar la propuesta constitucional de crear regiones administrativas, ello pues para reemplazar al nivel provincial por el regional, la región debería asumir todas las funciones de la provincia, lo que a su vez significaría la eliminación de ese nivel de gobierno.

### **2.2.3 Gobierno descentralizado municipal**

Los gobiernos municipales le corresponden a la división territorial del nivel cantonal, ello abstrayéndonos de la forma de gobierno denominada *distritos metropolitanos autónomos*, a los cuales nos referiremos posteriormente.

Nuestra legislación define a los gobiernos municipales como personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; normativa y de fiscalización; y,

ejecutiva previstas en el Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. La sede del gobierno autónomo descentralizado municipal será la cabecera cantonal prevista en la ley de creación del cantón.

La importancia de este nivel de gobierno deviene de que le corresponde a la localidad y es el que enfrenta los problemas cotidianos y propone las soluciones para los mismos, por lo cual, es el nivel con el que se identifica mayormente la ciudadanía en las zonas urbanas, es por ello, que probablemente sea el que mayor desarrollo ha tenido, no solo en nuestro país, sino a nivel mundial.

El origen del municipio se ubica en el antiguo Egipto y en los procesos de urbanización en las antiguas Grecia y Roma, mediante la creación de las primeras ciudades estado, sin embargo, la mayoría de autores coinciden en que el surgimiento de esta institución se da con el período de expansión de Roma; en donde dicha civilización conquistó varios pueblos, los cuales fueron sometidos a la autoridad del Imperio, pero que en la mayoría de casos conservaron cierta independencia, sobre todo, en lo que se refiere a la elección de sus magistrados, lo que les convirtió en una especie de asociaciones que colaboraban con el gobierno romano, una especie de gobiernos autónomos, por ello tuvieron grandes avances, al juntar y lograr una coordinación entre el sistema romano con la colaboración y sistemas locales de gobierno.

Sin embargo, en el caso ecuatoriano el mejor antecedente que se puede encontrar es el *Cabildo Indiano* que fue base y antecedente histórico fundamental de la institución municipal en la mayoría de municipios en América Latina y también en nuestro país.

Ese cabildo, se integraba con los alcaldes de primer y segundo voto, que eran regidores con funciones de jueces, los regidores tenían funciones similares a los

concejales de los concejos deliberantes y fueron designados, inicialmente, por el fundador de la ciudad; y, posteriormente, por los regidores salientes. El cabildo era presidido por el virrey, el gobernador o sus lugartenientes, según las residencias de las autoridades y cuando eso no ocurría, la presidencia recaía en uno de los alcaldes, que únicamente podían ser vecinos de la localidad, jefes de familia españoles que poseían bienes inmuebles<sup>41</sup>.

El cabildo indiano, ejercía funciones de “fomento, sanidad, ornato de la ciudad, de atención de los servicios públicos municipales de la localidad, atribuciones vinculadas a la administración, de regimiento en el sentido de regir, ordenar, normar, disciplinar la vida comunitaria, ejercitando los poderes de policía necesarios para la convivencia pacífica”<sup>42</sup>.

El cabildo tenía facultades sumamente amplias, respecto de convocar a cabildos abiertos, reclutar tropas, imponer contribuciones, poner en posesión de sus cargos a los gobernadores y aun deponerlos, es decir ejercían importantes funciones no solo administrativas sino también políticas; los cabildos municipales fueron quienes sentaron las bases de las formas de organización político representativas que dieron base a las posteriores repúblicas latinoamericanas.

En el Ecuador desde su conformación, se incluyó a los municipios como parte de su estructura administrativa, sin embargo fue en 1861 cuando se dictó la primera Ley de Régimen Municipal, con la que este nivel de gobierno adquirió amplias facultades y competencias.

---

<sup>41</sup> Antonio María Hernández, *Derecho Municipal Parte General*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003, p. 80

<sup>42</sup> Antonio María Hernández, *Op. Cit.*, p.95

Con la expedición de la Ley de Régimen Municipal, estos gobiernos locales adquirieron grandes facultades, gozaron de independencia frente al poder central con la capacidad de expedir normativa propia, acuerdos y ordenanzas, capacidad de autofinanciamiento, facultad para normar las actividades laborales y organizar la vida interna de sus comunidades, se creó la “Asamblea de Ciudadanos” encargada de elegir a los alcaldes, consejeros, procurador y alguaciles, también debía nombrar a los comisarios de policía, entre otros funcionarios, se les encargó diversas competencias sobre todo de aseo, salubridad, orden, vialidad y ornato.

En la actualidad el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización define a los gobiernos autónomos descentralizados municipales como personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera; los mismos, estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; normativa y de fiscalización; y, ejecutiva previstas en ese Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. Encarga la administración del mismo a dos entes uno ejecutivo y uno legislativo y de fiscalización.

El encargado del órgano ejecutivo es el alcalde municipal quien es electo por voto popular, mientras que la segunda autoridad es el vice alcalde, quien es electo de entre los concejales que forman el concejo municipal. El alcalde, a su vez ejerce la función de participación ciudadana, pues le corresponde promover la constitución de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley.

El órgano normativo y de fiscalización es el concejo municipal que está integrado por el alcalde o alcaldesa, que lo preside con voto dirimente, y por los concejales o concejalas elegidos por votación popular, respetando la proporcionalidad entre el área urbana y rural.

El órgano normativo y de fiscalización es el concejo municipal que está integrado por el alcalde o alcaldesa, que lo preside con voto dirimente, y por los concejales o concejalas elegidos por votación popular, respetando la proporcionalidad entre el área urbana y rural.

#### **2.2.4.- Distritos Metropolitanos Autónomos**

Al nivel de organización cantonal también le corresponde según nuestra legislación una forma especial de administración que es la que adopten los distritos metropolitanos.

Esta forma especial de administración, según nuestra Constitución, les corresponde a los cantones que individual o en conjunto tengan una población no menor al 7 por ciento del total nacional. Las competencias que ejercerán corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que serán aplicables a los gobiernos provinciales y regionales, eso significa que sin modificar la estructura de organización territorial ecuatoriana se incluye una forma especial de administración que goza de facultades mucho mayores al del gobierno municipal, de ahí la importancia de que nuestra Constitución haya tratado en acápites separados a la organización territorial y a los gobiernos autónomos, tal como señalamos anteriormente.

Para adquirir esta condición deberán seguir el mismo procedimiento que está establecido para crear regiones; esto es, un criterio opcional y no obligatorio que puede conducir a un esquema dual de organización estatal.

En el caso ecuatoriano, en la actualidad, solo existen dos ciudades con esa posibilidad que son Quito y Guayaquil, la decisión de conformación de distrito metropolitano es opcional y no obligatoria, en el caso de la ciudad de Quito, el mismo Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en su

Disposición General Séptima establece que ese Código no afecta la vigencia de las normas de Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 345, de 27 de diciembre de 1993; por lo cual, se le concedió la característica de Distrito Metropolitano sin necesidad del proceso de conformación, a excepción de la necesidad de que apruebe su estatuto de autonomía, la estructura es la del régimen anterior y su proceso aun no concluido.

En el caso de Guayaquil no ha existido la decisión ni la intención política de asumir esta forma especial de gobierno, lo que involucra que esa ciudad sigue ejerciendo solo las competencias que le corresponden al nivel municipal.

Los órganos de gobierno de este tipo especial de gobierno del nivel cantonal son el Concejo Metropolitano que es el órgano normativo y de fiscalización del gobierno autónomo descentralizado del distrito metropolitano; y, está integrado por los concejales o concejalas elegidos por votación popular. El alcalde o alcaldesa metropolitana lo presidirá con voto dirimente.

El órgano ejecutivo está a cargo del alcalde o alcaldesa quien es la primera autoridad del ejecutivo del gobierno del distrito metropolitano autónomo, y es elegido por votación popular, la segunda autoridad es el vice alcalde metropolitano que es electo de entre los concejales que conforman el concejo metropolitano.

### **2.3.- Gobierno Parroquial Rural**

Suing mantiene que el gobierno parroquial rural, se deriva de la junta parroquial, y comenta que en la última década este nivel de gobierno ha tenido un fortalecimiento institucional ascendente y sostenido, pues dejó de ser un organismo auxiliar del concejo municipal para convertirse en un nivel de gobierno ya en la Constitución de 1998<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> J. Suing, *Óp. Cit.*, 2010, p. 51

Torres, a su vez, desarrolla el concepto de junta parroquial desagregando los elementos que la constituyen, así pues menciona que parroquia es el espacio apropiado para reunir a un grupo de personas que comparten un mismo territorio, tradiciones e intereses; y que el término "junta", se define como el conjunto de individuos designados para dirigir los asuntos una colectividad; por lo tanto, la junta parroquial, según el autor sería "el conjunto de personas elegidas para dirigir, orientar y defender los intereses de una población local, en este caso la población de una parroquia."<sup>44</sup>

La legislación ecuatoriana define a las Juntas Parroquiales como personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera.

Las parroquias nacen, desde antes de que el Ecuador se convierta en una república independiente, pues fueron consideradas en la Ley de División Territorial, expedida por el Congreso de la Gran Colombia en 1824, en donde se dividía a cada departamento en Provincias, Cantones y Parroquias, se determinaba la existencia Alcaldías Provinciales y Parroquiales y la posibilidad de la elección de alcaldes indígenas en las parroquias.

Posteriormente, en 1830 la Constitución ecuatoriana en su título VII prescribía que:

"El territorio del Estado se divide en departamentos, provincias, cantones y parroquias. El gobierno político de cada departamento reside en un Prefecto, que es el agente inmediato del poder ejecutivo. El gobierno de cada provincia reside en un Gobernador: cada cantón o la reunión de algunos de ellos en circuito por disposición del Gobierno, será regido por un Corregidor; y las parroquias por tenientes."

---

<sup>44</sup> M. Torres, *Las Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador como nueva instancia de gobierno seccional autónomo: ventajas, limitaciones y perspectivas*, 2004, p. 14.

La Constitución de 1861, consagraba la división territorial en municipalidades provinciales, cantonales y parroquiales. La Ley de Régimen Municipal, de la misma época organizaba al territorio en provincias, cantones y parroquias, creando para la administración local a las corporaciones municipales, encargadas de la administración de los intereses de los comunes y a las juntas provinciales, los concejos Cantonales y los consejos Parroquiales. La Constitución de 1878 elimina a las municipalidades parroquiales, Almeida indica que el motivo para dicha eliminación fue la limitación económica para atender a esas localidades<sup>45</sup>.

En 1945 las Juntas parroquiales vuelven a tener un importante impulso pues se les otorga atribuciones específicas, entre las que se encuentran: a) atender al mejoramiento de los servicios públicos en la parroquia; b) procurar la realización de obras públicas parroquiales; c) invertir las rentas que produzcan las parroquias en la forma que determine la Ley; y, d) trabajar por la cultura popular.

La Constitución Política de 1967, reconoció la autonomía económica y administrativa a los Consejos Provinciales, Municipales y Juntas Parroquiales, pues disponía que las juntas parroquiales sean dirigidas por un presidente a quien se le otorgó las funciones de vigilancia de los servicios públicos, prioridad en la ejecución de obras y control de fondos; con la aprobación de la Ley orgánica del Régimen Municipal en 1971 se convirtió a este nivel de gobierno, en palabras de dicha Ley, en un organismo auxiliar del gobierno y administración municipal.

La Constitución Política de la República expedida en el año 1998 propuso un importante modelo de desconcentración y descentralización que buscaba la transferencia de funciones y atribuciones desde el gobierno central a las localidades, que

---

<sup>45</sup> Lenin Almeida, *Óp. Cit*, 36

en esa norma se denominaron Gobiernos Seccionales Autónomos, de tal manera que en su artículo 228 disponía que “Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los consejos municipales, las juntas parroquiales y las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.”.

De esta manera las juntas parroquiales pasaron de ser consideradas organismos auxiliares de los municipios a ser un verdadero gobierno autónomo, Almeida indica que de esta manera se logró que la “representación se halle junto a los ciudadanos del sector rural, para que sean ellos conjuntamente con sus autoridades quienes construyan su nuevo futuro y desarrollo, cuyos esfuerzos estén encaminados a la generación de un proceso de administración y gestión que sea apropiado y ajustado a las características y necesidades del desarrollo de la localidad.”, por otra parte el señalado autor explica que la aparente intención de la creación de las juntas parroquiales rurales era la de obtener un mejor desarrollo armónico del Estado, estimulando la autogestión de los sectores rurales, a través de las juntas parroquiales rurales.

Sin embargo de lo dicho, a las juntas parroquiales se les otorgó una estructura sumamente básica y presupuestos demasiado bajos para que puedan ejecutar funciones administrativas, esto pues, entre otras cosas no se les reconoció plena autonomía, funciones ni atribuciones específicas, así como tampoco se les otorgó la facultad normativa necesaria para que puedan regular los espacios a los que representaban.

Aun cuando por mandato Constitucional se creó este nuevo nivel de gobierno, y de la elección de sus autoridades, no pudieron ejercer inmediatamente sus funciones pues no existía el marco legal que les permita desarrollar sus actividades, recién en octubre del año 2000 se expidió la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales; sin embargo, dicha Ley fue insuficiente pues no contemplaba verdaderas competencias ni

formas de ejercer las atribuciones de este nivel de gobierno y dejó gran parte al desarrollo reglamentario, dicha normativa reglamentaria fue expedida en septiembre de 2001, sin embargo, tampoco contempló mayores avances para este nivel de gobierno, inclusive la estructura orgánica que se proponía contemplaba un número reducido de funcionarios e al punto de concentrar distintos cargos en una sola persona, ese era el caso de las funciones de secretario y tesorero que eran ejercidos por un mismo funcionario.

De esa manera llegamos a la Constitución del año 2008, actualmente vigente en nuestro país, esta Constitución receptó varias propuestas de los sectores rurales y desarrolló ampliamente el modelo de descentralización y de organización territorial; por ello, definió un catálogo de competencias e identificó distintos tipos, así prescribe la existencia de competencias exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales, para que cada uno de los niveles de gobiernos.

Por su parte el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece la estructura de gobierno; e, indica que la junta parroquial rural es el órgano de gobierno de la parroquia rural, que estará integrado por los vocales elegidos por votación popular, de entre los cuales el más votado lo presidirá, con voto dirimente.

La Constitución otorga a los gobiernos parroquiales rurales ocho competencias exclusivas en los ámbitos de: a) Planificación y Desarrollo Parroquial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial; b) Planificación, construcción y planificación de la infraestructura física, los equipamientos, y los espacios públicos de la parroquia; c) Planificación y mantenimiento de la vialidad parroquial en coordinación con los gobiernos provinciales; d) Incentivar el desarrollo de actividades productivas

comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente; e) Gestión, coordinación y administración los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno; f) Promoción de la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.; g) Gestión de cooperación internacional; y, h) Vigilancia de la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

En cuanto a las competencias concurrentes de este nivel de gobierno se encuentran las materias de vialidad, en donde le corresponde la planificación y mantenimiento en coordinación con el gobierno provincial; obtención de recursos internacionales; gestión de cuencas hídricas en coordinación con la autoridad única del agua y los gobiernos regionales; riego, en donde les corresponde a los Consejos Provinciales: elaborar y ejecutar el plan de riego, en coordinación con la autoridad única del agua, organizaciones comunitarias de agua y gobiernos parroquiales rurales, además se prevé la posibilidad de que los gobiernos provinciales deleguen la gestión del mantenimiento y operación al nivel parroquial; fomento de seguridad alimentaria; productividad; ambiente, servicios públicos, infraestructura de salud y educación; entre otras.

Para el ejercicio de las señaladas competencias, a su vez se han creado órganos a quienes se les han entregado las facultades correspondientes para el desarrollo de la actividad parroquial, los órganos de gobierno son la junta parroquial que ejerce la facultad normativa; y, el presidente de la junta, quien ejerce la facultad ejecutiva de ese nivel de gobierno.

Las facultades de los órganos de gobierno que forman la junta parroquial son propias de la actividad que realiza cada uno de esos órganos, así las facultades del Presidente de la junta parroquial se encuentran detalladas en el artículo 70 del Código

Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; mientras que las facultades del órgano normativo y fiscalización, es decir la junta parroquial, se encuentran detalladas en el artículo 67 de dicho Código, entre esas facultades se encuentran las de: Expedir acuerdos, resoluciones y normativa reglamentaria en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural; proponer al concejo municipal proyectos de ordenanzas en beneficio de la población; fiscalizar la gestión del presidente o presidenta del gobierno parroquial rural; conformar las comisiones permanentes y especiales, que sean necesarias, con participación de la ciudadanía de la parroquia rural; aprobar la conformación de comisiones ocasionales sugeridas por el presidente o presidenta del gobierno parroquial rural; emitir políticas que contribuyan al desarrollo de las culturas de la población de su circunscripción territorial, de acuerdo con las leyes sobre la materia.

### **3.- Actividad Normativa de los Gobiernos Descentralizados en el Ecuador**

El artículo 240 de nuestra Constitución prescribe que: “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”.

La redacción de la norma constitucional transcrita anteriormente pone de manifiesto varios grupos de facultades normativas, se otorga a las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones facultades legislativas, mientras que la facultad normativa que corresponde a las parroquias es una facultad reglamentaria; sin embargo, aun cuando, aparentemente el Constituyente estaría estableciendo un rango jerárquico de normas en donde las normas emitidas por los gobiernos regionales, distritales metropolitanos, provinciales y cantonales tendría una facultad legislativa y las juntas parroquiales una potestad reglamentaria, existe una clara confusión con lo establecido en los artículos 262, 263 y 264 de la Constitución ecuatoriana pues allí se indica que las regiones, provincias y cantones emitirán “normas”, pero no se dice “leyes”; mientras que en el artículo 267 que se refiere a los gobiernos parroquiales se utilizan los términos “acuerdos” y “resoluciones”, pero no se habla de “reglamentos”<sup>46</sup>.

Lo único que está claro y de lo que no queda duda es que la Constitución ha otorgado facultades normativas, en términos generales a cada órgano encargado de la administración en todos los niveles de gobierno, esa concesión se realiza desde el poder Constituyente, en ese sentido hemos dicho que en Ecuador existe un tipo de descentralización política que conlleva además un fuerte grado de unidad territorial; y, a

---

<sup>46</sup> Juan Carlos Benalcázar, *Comentarios sobre las facultades normativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*, Quito, 2011, p. 6

su vez la traslación de la autoridad de gobierno desde las unidades o miembros más elevados a los inferiores, con las tendencias a lograr el máximo de poder de las localidades.

Hemos dicho anteriormente que en el Ecuador existen gobiernos autárquicos que gozan de un elevadísimo grado de independencia, al punto de que se considera que en nuestro país existe una descentralización política.; así mismo, hemos indicado que nuestra Constitución ha otorgado plena autonomía que, según nuestra legislación, se refiere a la capacidad de los gobiernos descentralizados para impulsar procesos y formas propias de desarrollo, de acuerdo a sus realidades locales; esa autonomía se expresa como el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias que se han asignado a cada nivel de gobierno.

Es decir lo que nuestra legislación entiende por autonomía se aleja de lo que la doctrina tradicional entiende por la misma, ello pues según esa doctrina “la esencia de la autonomía (radica) en la potestad que tiene un ente público de dar leyes en sentido material (que son diversas de las simples normas jurídicas) destinadas a formar parte del ordenamiento jurídico estatal”<sup>47</sup>.

Reiteramos que, según la doctrina tradicional, en el caso ecuatoriano lo que existen son órganos autárquicos que se caracteriza por el ejercicio de la potestad administrativa, ya que, la organización territorial y la división político administrativa en nuestro país, propone la existencia de entidades gubernamentales inferiores que tienen plena capacidad de auto administrarse y por ende de emitir normas que les permitan regular sus competencias asignadas constitucionalmente y legalmente; pero sin que ello signifique que tengan la facultad de emitir verdaderas leyes.

La naturaleza de estado unitario del Ecuador no reconoce que los órganos descentralizados tengan la facultad de emitir leyes locales de aplicación obligatoria en

---

<sup>47</sup> Ferrando Badía, *Óp. Cit.*, p. 80

esas localidades, ni tampoco gozan de la posibilidad de alejarse de la política del gobierno central; a esos gobiernos lo que se les ha entregado es una función normativa con el fin de disciplinar su propio ordenamiento dentro de los límites fijados por el Estado; y, carecen de la facultad de innovar con el ordenamiento jurídico, más que en el específico ámbito material que precisa el Constituyente.

Entonces, la crítica fundamental al texto constitucional se centraría, entonces, en el uso, aparentemente desacertado, de los términos “facultades legislativas” ello pues con la utilización de esos términos se estaría indicando que en nuestro país existen gobiernos subnacionales que tienen capacidad de emitir leyes.

Para clarificar el tema debemos anotar que existen varias diferencias fundamentales entre las categorías e inclusive el rango de las normas locales versus las leyes nacionales; en primer lugar debemos indicar que el órgano que emite las leyes nacionales es la Asamblea Nacional, órgano que ejerce la función legislativa en nuestro país; según el artículo 132 de nuestra Constitución, es la Asamblea Nacional quien aprobará como leyes las normas generales de interés común, la Constitución no prevee límites materiales en el contenido de las leyes, salvo los previstos en sí misma y en los principios fundamentales de derechos humanos, en ese sentido, Benalcázar indica que la Ley puede regular cualquier ámbito de la vida humana<sup>48</sup>.

Además la propia Constitución en su artículo 425 establece el orden jerárquico de las normas en el Ecuador, ahí se indica claramente que la Ley se encuentra muy por encima de las normas que emitan los gobiernos subnacionales.

Por otro lado, las normas emitidas por los organismos descentralizados, según el artículo 240 de la Constitución deben sujetarse, solamente al ámbito de sus competencias, lo que les daría un rango reglamentario, ello pues, según indican García

---

<sup>48</sup> Juan Carlos Benalcázar, Óp.Cit., p. 9

de Enterría y Ramón Fernández las normas reglamentarias se sujetan, simplemente, a temas específicos en los que actúa y ejecuta sus facultades la administración pública.<sup>49</sup>

Tampoco debemos olvidar que existen materias que por seguridad jurídica se reservan a la regulación legal, tal es el caso específico de las materias penales y las materias tributarias (con excepción de los tributos municipales a los que nos referiremos posteriormente) que no pueden ser normadas sino mediante la expedición de las correspondientes leyes nacionales, con esa limitación se garantiza que el derecho ciudadano sea protegido, ya que, el procedimiento formal de elaboración de una Ley es mucho más riguroso, además el hecho de que en el parlamento se representen varias tendencias políticas obliga al debate y a la contraposición de ideas lo que nutre la emisión de este tipo de normas; y a su vez, protege el ciudadano de la arbitrariedad en la emisión de las leyes.

Finalmente debemos decir que nuestra legislación, según lo establecido en el artículo 7 del Código Orgánico de Organización Territorial Descentralización y Autonomías, en realidad no reconoce la posibilidad de que los gobiernos locales emitan leyes, sino que reconoce la posibilidad de que emitan normas de carácter general sujetas a la Constitución y la Ley, en definitiva hasta aquí diríamos que la facultad normativa de los gobiernos descentralizados no es una facultad legislativa, sino, una facultad reglamentaria sujeta, solamente, al ejercicio de las competencias otorgadas legal y constitucionalmente. Sin embargo de todo lo expuesto, cabe resaltar que no se ha analizado hasta el momento, el caso especialísimo de las circunscripciones territoriales indígenas, afro-ecuatorianas y montubias, lo que haremos a continuación previo a emitir nuestra conclusión respecto de los gobiernos locales y su facultad normativa.

---

<sup>49</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, 12a. ed., Madrid, Thomson Civitas, 2004, t. I, p. 206

### **3.1 Facultad Normativa de los gobiernos autónomos descentralizados que adopten la modalidad de una circunscripción territorial indígena, afroecuatoriana o montubia**

La Constitución ecuatoriana reconoce a las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales como regímenes especiales, así mismo reconoce que “en el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.”<sup>50</sup>; estos regímenes especiales podrán conformarse en los niveles parroquial, cantonal y provincial que estén conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales, luego del procedimiento previsto para el caso, que se encuentra detallado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Pero además nuestra Constitución reconoce, en su artículo 171, que:

“Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.”

---

<sup>50</sup> Artículo 257, Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial. No. 228, 6 de Marzo de 1945

Es decir, como indicamos en nuestro primer capítulo, reconoce la existencia de un pluralismo jurídico, el derecho indígena se reconoce en un plano de igualdad al derecho emitido por los organismos estatales facultados para hacerlo, lo que significa entre otras cosas que se reconoce la posibilidad de que esos pueblos de tener autoridades propias para ejercer la administración de la justicia, ejercicio de dicha facultad sin límites materiales (excepto los establecidos en la Constitución y por los derechos humanos), dictar resoluciones sobre asuntos judiciales puestos a su conocimiento, ejecutar lo juzgado; y finalmente y aún más importante emitir normas propias alejadas de las normas nacionales, inclusive de manera diferente, pero sin que ello limite la actuación material de esas normas.

Diríamos que el reconocimiento de la justicia indígena conlleva que los pueblos indígenas gocen de autonomía para mantener y desarrollar su cultura, sus formas de organización política, económica, lingüística, cultural, espiritual, generación de autoridad y de derecho propio. Por lo cual, estos pueblos no solo tendrían derecho a tener autoridades y facultades de administración de justicia propia, incluyendo procedimientos y formas de ejecución también propias; sino, que además tendrían facultades legislativas propias de los pueblos indígenas que les permita recuperar, crear y recrear sus normas e instituciones internas.

Además, a estos pueblos también se les ha reconocido la posibilidad de integrar formas especiales de gobierno local, respetando la estructura de organización territorial, es decir, conformar circunscripciones territoriales indígenas, que permiten que esos pueblos puedan organizar su forma de gobierno según sus usos, tradiciones y costumbre, alejándose, inclusive de ser necesario, de la forma establecida en la legislación objetiva del estado.

Nos encontramos entonces con la siguiente lógica, existen pueblos indígenas que podrán optar por una forma de administración local especial en los niveles parroquial, cantonal y provincial que les permite elegir a sus autoridades según su costumbre, en ese ámbito, tendrán entonces facultades para emitir la normativa que regule su funcionamiento, además cada pueblo tiene la facultad constitucional de aplicar su propio derecho ancestral en cualquier aspecto de la vida, inclusive ámbitos penales, nos encontramos entonces que las normas que emitan los pueblos ancestrales del Ecuador en sus circunscripciones territoriales entonces son verdaderas leyes en estricto sentido material de las mismas.

Si recordamos que, según la doctrina tradicional, para que un gobierno subnacional pueda ser considerado un gobierno autonómico debe reconocérsele la facultad de emitir leyes en el sentido material de las mismas, que estén sujetas tan solo a los límites constitucionales y no a ninguna otra norma, estaríamos aceptando que en el Ecuador los gobiernos locales que asuman esta especial forma de administración serían verdaderos gobiernos autónomos, en el sentido que indica la doctrina tradicional; y, gozarían de todas las facultades que ello involucra, es decir diríamos que en el Ecuador existen gobiernos locales autonómicos que tienen verdaderas facultades legislativas, que emiten leyes locales que no se contraponen al sentido unitario ni a la Norma Fundamental ecuatoriana.

En ese sentido, no serían errados los términos “facultades legislativas” de los gobiernos locales, que utiliza nuestra Constitución.

Concluimos, entonces, que en el Ecuador existe un modelo mixto, es decir, un modelo de organización territorial y de división político administrativa que reconoce gobiernos autárquicos y gobiernos autonómicos, de tal manera que, cuando los

gobiernos locales emiten normas en cumplimiento de las competencias asignadas constitucional y legalmente emiten normas con carácter reglamentario, sin embargo, cuando los gobiernos locales que se configuren como circunscripciones territoriales indígenas emitan normas propias basadas en su derecho ancestral, emitirán leyes locales en el sentido material.

Sin embargo de lo expuesto, en lo referente a los gobiernos autárquicos en el Ecuador, consideramos necesario realizar una importante abstracción respecto de las facultades normativas de las que gozan los gobiernos municipales dada la importancia de las normas que emite ese nivel de gobierno y las características especiales que tienen, realizaremos una explicación más detallada a continuación.

### **3.2.- Actividad Normativa de los Gobiernos Cantonales**

Empezaremos diciendo que en el presente acápite no realizaremos una distinción específica de los gobiernos municipales y de los gobiernos distritales metropolitanos, ya que, si bien es cierto en el segundo caso gozan de mayores y más amplias competencias, en cuanto a lo que respecta a sus facultades normativas no existen evidentes diferencias que obliguen a realizar un estudio por separado, por lo cual, nos referiremos en general a los gobiernos del nivel cantonal.

Si bien es cierto hemos reconocido que los entes autárquicos en el Ecuador, entre ellos los gobiernos municipales, emiten normas de carácter reglamentario mediante las cuales regulan solo las competencias constitucionales y legales entregadas desde el poder central, creemos que en el caso de los gobiernos cantonales la facultad normativa debe ser analizada con mayor detalle, esto pues presentan particularidades importantes que permiten repensar o replantear la idea de que las normas cantonales son simples normas con carácter reglamentario.

En primer lugar nos referiremos al antecedente histórico, esto pues como analizamos anteriormente, la forma de organización municipal es mucho más antigua, inclusive que los postulados del moderno estado, por cuanto las ciudades existieron de manera primigenia, Aristóteles consideraba que la ciudad se originaba de manera natural y por ende el gobierno de las ciudades (que en nuestra realidad corresponden a los niveles cantonales), se creaba para poder organizar la compleja vida de las urbes; posteriormente, surgieron ciudades estado es decir gobiernos de las ciudades que regulaban la vida cotidiana y se interrelacionaban entre sí<sup>51</sup>, de esta manera las normas que se emitieron en las ciudades, aun cuando no se pueden comparar con la realidad actual, fueron leyes que regulaban la vida de la ciudadanía.

Anteriormente, mencionamos también que en el caso ecuatoriano el cabildo indiano gozaba de amplias facultades, inclusive de carácter judicial, regulaba casi todos los aspectos de la vida de la ciudadanía, por ello las normas que se emitían entonces desde los gobiernos de las ciudades correspondían a verdaderas leyes locales.

No es nuestro interés defender la plena potestad de los municipios para emitir leyes locales, ni justificar nuestra postura desde relaciones históricas y visiones doctrinarias que en la actualidad no se encuentran vigentes, sino simplemente, dejar una breve constancia de los antecedentes que dieron origen a las normas de las ciudades.

Insistimos en que no creemos que las ordenanzas del nivel cantonal sean verdaderas leyes locales, sin embargo tampoco creemos que sean simples normas reglamentarias, ahora detallaremos por qué nuestra especial consideración a las normas del nivel cantonal, como normas que gozan de una mayor fuerza que el resto de las normas emitidas por otros gobiernos autárquicos. Las principales características que

---

<sup>51</sup> Antonio María Hernández, *Op. Cit.*, p.75

habíamos hecho notar que le corresponde a la Ley son la posibilidad de que aquella regule cualquier aspecto de la vida humana, así como la reserva legal que la misma tiene, las materias reservadas a la ley según nuestra Constitución son las referentes a las normas sancionadoras, a aquellas que permiten imponer tributos y las que se refieren a la organización territorial y división político administrativa.

Las ordenanzas son dictadas desde los órganos de gobierno cantonales sin sujeción o condicionamiento a órgano o autoridad alguna, toda vez que si son aprobados por el concejo y se encuentran publicadas en el Registro Oficial, entran en vigencia dentro de la respectiva circunscripción territorial, esas normas regulan varios aspectos de la vida de las ciudades, si analizamos las competencias otorgadas al nivel cantonal podríamos observar que las normas cantonales pueden regular aspectos de la vida ciudadana que afectan directamente la vida privada de las personas, entre ellas la regulación de los espacios de uso de suelo, lo que conlleva una directa limitación a la propiedad privada, que aparentemente debería realizarse solamente desde la ley, otro importante ejemplo es el uso de espacios públicos en donde puede limitar el desarrollo de determinadas actividades comerciales o de consumo de determinados productos, eso significa que el gobierno municipal interfiere de alguna u otra manera en materias privadas que deberían estar restringidas a normas legales.

Por otro lado la especial consideración o facultad que tienen los municipios para imponer tributos establecida en el apartado 5) del artículo 364 de la Constitución y que reafirma el apartado e) del artículo 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización convierte a las normas cantonales, según Benalcázar, en una especie de excepción del principio de legalidad tributaria, “según el cual los tributos únicamente pueden establecerse mediante un instrumento jurídico normativo de

rango legal.”<sup>52</sup>; para Suing en cambio, lo que ocurre es una flexibilización de dicho principio<sup>53</sup>, cabe resaltar que dicha potestad que no se entrega a ninguno de los otros gobiernos autónomos descentralizados.

Benalcázar anota que la potestad tributaria de los municipios se explica y justifica, debido a la necesidad de autogestión económica que permita a los gobiernos cantonales el cumplimiento de sus fines y funciones, manifiesta que la potestad tributaria municipal para crear tasas y contribuciones especiales es necesaria debido a la relación que estos tributos tienen con el financiamiento de la prestación de servicios públicos y la realización de obras públicas<sup>54</sup>.

En cuanto a la reserva de ley en materia de sanciones, la Constitución prescribe que “nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley”, en ese sentido estaríamos indicando que cuando las Ordenanzas tipifican infracciones administrativas e inclusive contravenciones penales y a su vez las sancionan estarían actuando como normas con fuerza de ley, caso contrario todas las sanciones que imponen los gobiernos municipales serían inconstitucionales, lo que a su vez llevaría a una imposible administración de esas localidades.

Por último al ser los únicos gobiernos que tienen la facultad de crear un gobierno autónomo en su interior e inclusive desaparecerlo, (otra materia reservada a la ley), tal como indican los artículos 24 y 25 artículo del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización hace creer son los únicos gobiernos que podrían emitir normas que a su vez sean reglamentadas desde las juntas parroquiales, es

---

<sup>52</sup> Juan Carlos Benalcázar, *Óp. Cit.*, p. 13

<sup>53</sup> José Suing, *Óp. Cit.*, P.172-173

<sup>54</sup> Juan Carlos Benalcázar, *Óp. Cit.*, p. 13

decir en ese caso las ordenanzas serían una especie de leyes que pueden ser aplicadas y desarrolladas desde las normas inferiores emitidas por el nivel parroquial rural.

Concluiremos diciendo que, aun cuando las normas cantonales no son leyes locales, son normas que por sus especiales características no pueden ser consideradas solamente normas reglamentarias, y son normas que en algunos casos tienen fuerza de ley, son un tipo de norma intermedia entre el reglamento y la ley, por lo tanto, al menos en este nivel de gobierno, no creemos que sean del todo desacertados los términos “facultad legislativa” que utiliza el Constituyente ecuatoriano de 2008.

#### **4. 2.2 Actividad Normativa de las Juntas Parroquiales**

El, anteriormente citado, artículo 240 de la Constitución ecuatoriana, marca una diferenciación importante hacia las juntas parroquiales pues mientras a los demás gobiernos sub nacionales les otorga una facultad legislativa (que ya analizamos), a las juntas parroquiales se les otorga facultad reglamentaria, así mismo, el artículo 267 le otorga a las juntas parroquiales la facultad de emitir acuerdos y resoluciones.

La actividad normativa de las Juntas Parroquiales, constituye una verdadera novedad en la legislación ecuatoriana, pues la Constitución de 2008 le otorga a ese nivel de gobierno una facultad reglamentaria, para ejercer sus competencias; sin embargo, el Constituyente ha sido mucho más cauteloso que con los otros gobiernos sub nacionales, pues parece ser que su intención ha sido dejar claramente sentado que las normas que emitan las juntas parroquiales son eminentemente inferiores a todas las demás normas

El mismo criterio sostienen la mayoría de autores, por ejemplo, Suing señala que, las ordenanzas municipales prevalecen sobre las normas parroquiales, pues, esas normas son evidentemente de menor jerarquía que las normas cantonales.<sup>55</sup>; lo mismo

---

<sup>55</sup> José Suing, *Óp. Cit.* p. 150

hace Benalcázar quien ratifica que al ser el gobierno que menos grado de independencia tiene es al que menor capacidad normativa se le ha otorgado.”<sup>56</sup>

Esas ideas también se recogen en el artículo 8 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que prescribe que las juntas parroquiales tendrán capacidad de dictar normas que no podrán contravenir a las normas emitidas por los demás niveles de gobierno, y se deja claro que tiene una capacidad solamente reglamentaria, pero eso ¿Qué significa?.

La facultad reglamentaria involucra la capacidad de un órgano para emitir reglamentos, Patricio Secaira nos ilustra indicando que los reglamentos son actos unilaterales de la administración, que deben nacer de un órgano de administración, y que, crean normas de carácter general sin altera el ordenamiento legal y constitucional<sup>57</sup>, pero y eso cómo se ajusta a las normas que emiten los demás gobiernos locales, pues hemos dicho que los mismos no emiten leyes en el sentido material de las mismas, (excepción hecha a los gobiernos que se determinen a sí mismo con circunscripciones territoriales indígenas.).

Si aceptamos que todos los gobiernos autónomos, con la excepción detallada en los puntos 3.1 y 3.2 de esta investigación, emiten normas de carácter reglamentario y no legal, en teoría todas las normas tendrían la misma jerarquía, sin embargo, aquí hemos detectado una nueva innovación de nuestro Constituyente y de nuestros legisladores, pues la facultad reglamentaria otorgada a las juntas parroquiales sería una especie de facultad reglamentaria de menor categoría que la facultad reglamentaria otorgada a los demás gobiernos subnacionales, eso se justifica, como hemos dicho por ser el nivel de gobierno que menos independencia o autonomía tiene.

---

<sup>56</sup> Benalcázar, J.C., *Comentarios sobre la Facultad Normativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*, 2011, p. 7

<sup>57</sup> Patricio Secaira Durango, *Curso Breve de Derecho Administrativo*, Quito, Editorial Universitaria, 2004, p. 78

Sin embargo nos encontramos con otra novedad, existen competencias exclusivas otorgadas a las juntas parroquiales, las mismas que no pueden ser ejecutadas por otros gobiernos descentralizados, pues de hacerlo se estaría vulnerando la naturaleza autónoma de los gobiernos parroquiales, por lo tanto las normas reglamentarias que se emitan para regular esas competencias exclusivas tendrían el mismo nivel que las demás normas. Es decir, según nuestro criterio, a las juntas parroquiales se les ha otorgado dos categorías de normas reglamentarias, unas que tienen el mismo nivel de los otros órganos subnacionales y otras que son subordinadas.

Para entenderlo de una mejor manera nos remitimos a la clasificación de reglamentos que realiza Patricio Secaira, quien los divide de la siguiente manera: a) Reglamentos independientes; b) Reglamentos autorizados; c) Reglamentos subordinados; d) Reglamentos excepcionales; e) Reglamentos organizativos<sup>58</sup>.

Dada esta clasificación diríamos, entonces, que cuando las juntas parroquiales regulen sus competencias exclusivas; y, cuando regulen su organización y funcionamiento orgánico, emitirían normas reglamentarias autónomas y autónomas organizativas independientes de cualquier injerencia, inclusive independientes de las normas que emitan los gobiernos cantonales a los cuales pertenecen.

Respecto de los reglamentos autorizados que se dan cuando la ley autoriza para que sea la administración quien regule alguna materia, entenderíamos estas serían las normas que emitan en función de las competencias que les sean delegadas desde cualquier otro nivel de gobierno, tal como indica el citado artículo 8 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, sin que eso signifique que reglamenten en ningún caso la Ley.

---

<sup>58</sup> Patricio Secaira, *Óp. Cit.*, p. 79-80

En cuanto a los reglamentos subordinados merecen especial consideración, pues las normas parroquiales reglamentarias funcionarían en aplicación de las normas que emitan los otros niveles de gobierno, pero especialmente, las ordenanzas emitidas desde los gobiernos cantonales, pues en este caso esas ordenanzas serían una especie de ley y las normas parroquiales serían una especie de reglamentos específicos a dichas leyes, lo que refuerza la idea de la importancia de las normas municipales como indicamos antes.

En otro tema el artículo 267 de la Constitución establece que en el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, las juntas parroquiales rurales, emitirán acuerdos y resoluciones, esta disposición constitucional, a su vez, se recoge en el señalado artículo 8 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; en concordancia con el artículo 323 de la misma Ley que indica que:

“El órgano normativo del respectivo gobierno autónomo descentralizado podrá expedir además, acuerdos y resoluciones sobre temas que tengan carácter especial o específico, los que serán aprobados por el órgano legislativo del gobierno autónomo, por simple mayoría, en un solo debate y serán notificados a los interesados, sin perjuicio de disponer su publicación en cualquiera de los medios determinados en el artículo precedente, de existir mérito para ello”.

Es entendible y natural que a los gobiernos autónomos descentralizados se les haya otorgado la facultad de emitir otro tipo de normas entre ellas los acuerdos y resoluciones, esto pues cada norma es distinta, tiene una naturaleza diferente y cumple fines específicos, ya dijimos que el reglamento dicta normas generales; mientras que las resoluciones, por su parte “son las decisiones finales que las autoridades públicas adoptan dentro de los procesos administrativos sometidos a su conocimiento y decisión.

Proviene del ejercicio de las capacidades jurídicas entregadas al órgano administrativo. Son su manifestación de voluntad y por ello son unilaterales.”<sup>59</sup>

Los acuerdos por su parte, transmiten las decisiones de los órganos de gobierno sean estas decisiones individuales o colegiadas, y representan la decisión de un servidor público, el acto ejecutivo emitido por un cuerpo colegiado o la resolución de un superior jerárquico sobre un asunto presentado por un inferior.

Descritas las características de las facultades normativas que se han entregado a las juntas parroquiales, no cabe duda que es un acierto del Constituyente y del Legislador haber otorgado esta amplia facultad normativa, que permitirá a este nivel de gobierno ejercer a plenitud sus competencias, funciones y cumplir sus cometidos en función de las realidades locales de cada parroquia rural, en pro del buen vivir para estos sectores tan importantes y discriminados históricamente.

---

<sup>59</sup> Patricio Secaira, *Óp. Ci.*, 0. 81

## **Conclusiones y Recomendaciones**

Una vez concluida nuestra investigación podemos indicar que nuestras hipótesis han sido demostradas, sin embargo, también debemos decir que en el transcurso de esta disertación hemos descubierto nuevas propuestas de las contenidas en las hipótesis originales, inclusive hemos indicado algún criterio novedoso respecto de la organización territorial del Ecuador, las conclusiones a las que podemos llegar y las recomendaciones que proponemos son las siguientes:

### **Conclusiones**

A) El Ecuador es un estado unitario que se ha organizado de esa forma debido a las concepciones europeas y sobre todo francesas que influyeron en las ideas no solo de los fundadores de nuestro país, sino de una buena parte de América Latina, esa concepción desconoció en la posibilidad de que en un estado unitario existan otras nacionalidades, por lo tanto, puso énfasis en la consolidación de un modelo de estado unitario nacional, así mismo desconoció la existencia de múltiples y diversas culturas en nuestra patria que, a pesar, de estar presentes en todo momento en la realidad ecuatoriana fueron invisibilidades desde las concepciones políticas y desde la legislación de la época, postura que se mantuvo durante la mayor parte de la vida republicana de nuestro país.

B) El reconocimiento, desde la Constitución de 1998, de un país multiétnico y pluricultural permitió que las realidades de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios se visibilicen y se tomen en cuenta para la consolidación de un nuevo modelo de estado, en ese sentido, en esta investigación hemos detallado los modelos o tipos de estado que la doctrina

tradicionalmente sostiene como tales; pero además, hemos reconocido un nuevo modelo de estado que es el que se ha constituido como un estado unitario plurinacional, que reconoce la posibilidad de existencia de varios sistemas jurídicos en su interior, así como, la existencia de varias culturas y pueblos que se manifiestan de una manera particular, aunque no les reconoce un poder constituyente originario, por lo tanto la denominación que en este sentido propone el artículo primero de nuestra Constitución nos parece del todo acertada.

C) Nuestra actual Constitución, en cuanto a la denominación de su estructura territorial, incluye un título denominado Organización Territorial a diferencia de las acepciones anteriores que se refería a la división político administrativa, creemos que la nueva postura alcanza plena validez, pues acertadamente ha dividido el tratamiento de esta importante materia, en los niveles de organización territorial y en los niveles de gobierno de cada localidad, lo cual, a su vez ha permitido que se reconozcan y establezcan, además de las clásicas formas de gobierno local, nuevas propuestas de regímenes especiales en los señalados niveles territoriales.

D) En cuanto a la organización regional, dadas las actuales circunstancias, creemos que la conformación de regiones no tendrá el éxito esperado por el Constituyente de 2008, pues de lo analizado en la investigación se pudo notar que el fin de este nivel no es ser una comunidad autónoma en el sentido puro de esa acepción, sino más bien, convertirse en el nivel intermedio de gobierno en remplazo del nivel provincial, sin embargo, la propuesta no ha alcanzado la legitimidad necesaria para aplicarla en los momentos actuales en el Ecuador.

- E) Respecto del nivel parroquial hemos concluido que este nivel de organización territorial, es sin duda, el que corresponde a la realidad rural del Ecuador, la misma que por su especiales características es sumamente diferente a la realidad urbana, por lo tanto, resulta indispensable la existencia de un nivel de gobierno que represente a los sectores rurales y que a la vez sea gobierno local para que pueda responder a las necesidades de las personas que pertenecen a ese sector de la sociedad.
- F) Hablando de la forma de gobierno que han adoptado los gobiernos sub nacionales en nuestro país hemos podido concluir que existe un modelo mixto, es decir, un modelo de organización territorial y de división político administrativa que reconoce gobiernos autárquicos y gobiernos autonómicos, de tal manera que, cuando los gobiernos locales emiten normas en cumplimiento de las competencias asignadas constitucional y legalmente emiten normas con carácter reglamentario, sin embargo, cuando los gobiernos locales que se configuren como tal emitan normas generales, éstas tendrán la calidad de leyes locales, en el estricto sentido material de las mismas.
- G) La facultad normativa de los gobiernos municipales, conlleva características especiales y distintas a las de los otros niveles de gobierno, ello pues este nivel de gobierno regula actividades que interfieren en la vida privada de la ciudadanía y no solo en actividades propias de la administración, además tienen la especialísima posibilidad de imponer tributos a la ciudadanía y de tipificar infracciones y sanciones, por lo tanto regulan materias reservadas a la ley, ello hace pensar que las ordenanzas municipales y distritales metropolitanas no tienen un simple carácter reglamentario, sino que son un

tipo de norma, que sin ser leyes locales, gozan de una especial consideración y nos atreveríamos a decir que se colocan en el camino intermedio entre la ley y el reglamento, de esa forma en este nivel de gobierno creemos que no es desatinada la expresión “facultades legislativas” que ha utilizado el Constituyente ecuatoriano y que ha sido materia de amplias discusiones desde la academia.

H) Finalmente, respecto de la facultad normativa de las Juntas Parroquiales debemos decir, que las normas que emitan este tipo de gobierno (excepto aquellas de los niveles parroquiales que asuman formas de gobierno de circunscripciones territoriales indígenas) son normas de carácter reglamentario, pero debemos aclarar que esas normas pueden ser emitidas de diversas formas, entre ellas, de manera subordinada y de manera autónoma, en cuanto a la primera forma, las normas de los gobiernos parroquiales deberán emitirse con apego y respeto a las normas que emitan los niveles superiores de gobierno, así mismo, desarrollarán de manera directa lo establecido en las ordenanzas que emitan los niveles cantonales de gobierno; respecto de la forma autónoma de emisión de normas creemos que las Juntas Parroquiales tienen plena capacidad de emitir este tipo de normativa dada su autonomía y en aplicación de la competencias específicas que se les han asignado constitucionalmente, en ese sentido creemos que el artículo 8 del Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización debió ser mucho más específico al determinar esta posibilidad.

## **Recomendaciones**

- A) Nuestra primera recomendación se refiere a la forma de estado que ha adoptado el Ecuador, pues como hemos indicado estamos completamente de acuerdo con el modelo plurinacional, sin embargo creemos que el mismo no ha recibido todavía el impulso necesario para que llegue a cristalizarse, de esa manera recomendamos a las autoridades competentes la articulación e implementación de políticas públicas, que involucren a todas las nacionalidades que coexisten en nuestro país , para que se puedan definir lineamientos que permitan el desarrollo igualitario de todos esos actores.
- B) En cuanto al nivel intermedio de gobierno, consideramos que resulta indispensable un replanteamiento del tema, inclusive desde una reforma constitucional, pues creemos que el nivel regional, no ha alcanzado la legitimidad para convertirse en un verdadero gobierno intermedio y a su vez, dadas las características propias del Ecuador tampoco podrá convertirse en una verdadera región autonómica, por lo tanto resulta bastante improbable que las regiones tal como están propuestas puedan constituirse según lo prescribe la Constitución de 2008.
- C) Creemos que debe impulsarse desde el nivel central de gobierno, conjuntamente con la participación directa de los sectores involucrados, la creación de circunscripciones territoriales indígenas, al menos en los niveles locales de gobierno, ello pues a pesar de que existe el mandato constitucional y las normas legales de aplicación no se ha podido configurar todavía una forma especial de gobierno en ese sentido, creemos que cuando eso suceda veremos el apareamiento de una nueva forma de gobierno sub-nacional que será un verdadero gobierno autonómico que podrá regular la vida de sus

ciudadanos con sus propias leyes y por lo tanto, podrá regular de manera mas cercana la vida de los habitantes de esas localidades.

D) Creemos necesario fortalecer la concepción especial de las normas cantonales para que las mismas gocen de la legitimidad adecuada y puedan ser emitidas y aplicadas tomando en cuenta que regulan aspectos especiales reservados a la materia legal, sin embargo, recomendaríamos a los gobiernos cantonales que no abusen de esta facultad emitiendo normas que exceden sus facultades, y que inclusive contravienen mandatos constitucionales explícitos, citamos como ejemplo, la ordenanza 151 del Distrito Metropolitano de la ciudad de Quito aprobada el 02 de diciembre de 2011, norma que a nuestro criterio contraviene la legislación; y peor aun, atenta contra elementales derechos constitucionales, entre ellos el derecho a la inviolabilidad de la propiedad privada, al considerar automóviles privados como espacios públicos a pretexto de aplicación de la mencionada norma.

E) Respecto de las normas parroquiales creemos necesario una reforma al artículo 8 de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que establezca de manera clara la posibilidad de que las juntas parroquiales emitan sus normas reglamentarias de manera autónoma en función de la aplicación de sus competencias exclusivas para evitar interferencias perjudiciales desde los niveles superiores de gobierno.

### **Bibliografía**

Abdo, Gustavo y otros, *La Construcción del Nivel Intermedio de Gobierno: El Modelo de Gestión Vial Descentralizada*, Quito, Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), 2007.

Almeida, Lenin, *Tesis: La Junta Parroquial en la Legislación Ecuatoriana ¿Gobierno Autónomo Descentralizado?*, Quito, UASB, 2011.

Andrade Susana, *El Reto de la Interculturalidad: Interculturalidad, plurinacionalidad y ciencias sociales en el Ecuador*, en Revista Atropología Cuadernos de Investigación, Quito, 2010, p. 18, en: <http://revistas.arqueo-ecuatoriana.ec/es/cuadernos-de-investigacion/cuadernos-de-investigacion-8/195-el-reto-de-la-interculturalidad-interculturalidad-plurinacionalidad-y-ciencias-sociales-en-el-ecuador>, última visita 23-02-2013.

Aristóteles, *Obras selectas de Aristóteles*, Buenos Aires, El Ateneo, 1959.

Ávila Santamaría, Ramiro, *Del Estado Legal de Derecho al Estado Constitucional de Derechos y Justicia*, en Anuario de Derecho Constitucional, No. 15, Montevideo, Fundación Konrad Adenauer, 2009.

Badía, Juan Ferrando, *El Estado Unitario: Las Formas De Estado Y Formas De Gobierno. Distinción Entre Las Formas De Gobierno, Las Formas Jurídicas De Estado*, p. 19, en:

<http://pattydelpozofranco.wikispaces.com/file/view/estado+unitario.pdf>, última visita 09-04-2013

Benalcázar Juan Carlos, (Ensayo Inédito) *Comentarios sobre las facultades normativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*, Quito, 2011.

Benalcázar Juan Carlos, *Ecuador El municipio*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008.

Carpizo, Jorge, *Concepto de Democracia y Sistema de Gobierno en América Latina*; en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, No. 119.

Carré de Malberg, R., *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, Facultad de Derecho UNAM, México, 2001.

Cruz Rueda, Elisa, *Principios Generales del Derecho Indígena*, en Hacia sistemas jurídicos plurales, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2008.

Del Campo Esther, *La Influencia Indígena En La Transformación Estatal: Interculturalidad Y Etnodesarrollo En Los Procesos Constituyentes De Ecuador Y Bolivia*, Madrid, CeALCI- Fundación Carolina, 2011.

Díaz, Elías, *Teoría General de Estado de Derecho*, en Revista De Estudios Políticos, núm. 131, Madrid, 1963.

Gaitán Villavicencio L, *Gobiernos seccionales en Ecuador: estatismo y estatalidad en crisis (1998-2009)*, en Universitas Revista Ecuatoriana de Ciencias Sociales y Humanas No. 13, Quito, Universidad Politécnica Salesiana, 2010.

García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, 12a. ed., Madrid, Thomson Civitas, 2004.

Garrido Falla, Fernando, *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950.

González Suárez, Federico, *Historia General de la República del Ecuador*, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1970.

González Uribe, Héctor, *Estado Soberano y Derecho ¿Antinomia o Armonía?*, en revista Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, No. 2 Tomo II, México, 1970.

Hernández, Antonio María, *Derecho Municipal Parte General*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003.

Hernández, Miguel, *Municipio y Poder*, Guayaquil, Universidad Católica Santiago de Guayaquil, Disponible en:

[http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas/2005/18/18\\_Municipio\\_Poder.pdf](http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas/2005/18/18_Municipio_Poder.pdf), última visita 22 -05-2013.

Huerta, María, *Los conceptos de Estado Social de Derecho, Bienestar Social e Interés Colectivo*, p. 3, en: <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/18/huerta18.pdf>, última visita 18-02-2013.

Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, Granada, Editorial Comares, S.L. 2002

Llasag Fernández, Raúl, *Constitucionalismo y pluralismo jurídico: Balance de la aplicación de las reformas constitucionales relativas al Derecho Indígena en el Ecuador*, Corte Constitucional, Quito, 2011.

López Medina, Diego, *Teoría Impura del Derecho*, La transformación de la cultura jurídica latinoamericana, Bogotá, Legis – Universidad de los Andes, Universidad Nacional, 2004.

Maiguashca, Juan, *El banano en el Ecuador*, Quito, CEN, 1987.

Matía, Francisco, *La Caracterización Jurídico- Constitucional del Estado de Derecho* en Revista Española de Derecho Constitucional, No. 60, Madrid, 2000.

Miño, Wilson, *La economía ecuatoriana de la gran recesión a la crisis bananera*, en Enrique Ayala, Nueva Historia, Vol. 10, Quito, CEN, , 1996.

Morelli, Federeica, *¿Regiones o ciudades Regionales? Una revisión del concepto de región: El caso de la Audiencia de Quito*, en Revista Ecuatoriana de Historia No. 12, Quito, Corporación Editora Nacional, 1998.

Morocho, Christian y Fernando, Fabián, Tesis: *Análisis y Nueva Propuesta de Diagramación del Periódico Mensual “Visión Parroquial” de la Asociación de Parroquias Rurales de la ciudad de Cuenca*, Universidad Politécnica Salesiana, Cuenca 2006.

Muñoz, Pabel, *Estado regional autónomo para el Ecuador*, en *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Quito, FLACSO, 2008.

Nogueira, Humberto, *El Estado unitario, los procesos de descentralización regional y el estado federal*, en *Revista Eure* Vol. 12, No, 34-35, Santiago de Chile, 1985.

Ortiz, Santiago, *La Nueva Constitución y los Nudos Problemáticos de la Organización Territorial*, 2008.

Rizo, Armando, *Manual de Derecho Administrativo*, León, Universidad Autónoma de Nicaragua.

Romero María, Tesis: “La regionalización en la nueva organización territorial del estado”, Loja, Universidad Técnica Particular de Loja”, 2011.

Sanhueza, María Carolina, *La primera División Político Administrativa de Chile*, 1811-1826, Santiago, 2008, en <http://www.scielo.cl/scielo.php>? Última visita; 21-04-2012.

Secaira Durango Patricio, *Curso Breve de Derecho Administrativo*, Quito, Editorial Universitaria, 2004.

Serra, Andrés, *Las Formas de Organización Administrativa Federal*, en *Revista de Administración Pública* 31/ 32, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1977.

Suing Nagua, José, *Gobiernos Autónomos Descentralizados*, Quito, Editorial UTPL, 2010.

Tapia, Luis y Zavgorodniaya Svetlana, *Región, regionalización, descentralización*, Quito, Vicepresidencia de la República-GTZ, 2000.

Torres, Marcelo, Tesis: *Las Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador como nueva instancia de gobierno seccional autónomo: ventajas, limitaciones y perspectivas*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2004.

Valadés, Diego, *El Estado Social de Derecho*, p. 61, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/994/7.pdf>. última visita 18-02-2013.

Valarezo Ramón, Galo y Torres Dávila, Víctor, *El desarrollo local en el Ecuador, historia, actores y métodos*, Quito, Editorial Abya Yala, 2004.

Vallejo Sonia, Tesis: *El Reto de las Juntas Parroquiales Frente a la Nueva Constitución*, Quito, UASB, 2008.

Velastegui Ximena, Reconocimiento de la pluralidad jurídica en el Ecuador. Sus implicaciones y Retos para las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, México, Biblioteca Jurídica UNAM, P.1-2 en <http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/7/126.pdf>, última visita 23-02-2013.

Walsh Catherine, *Interculturalidad y Plurinacionalidad: Elementos para el debate constituyente*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2008.