

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Programa de Maestría en Derecho

Mención en Contratación Pública y Modernización del Estado

Las mancomunidades y consorcios públicos como mecanismos de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador

AUTORA: Rosa Herminia Álvarez Rivera

TUTOR: José Suing Nagua

Quito, 2016



CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS

Yo, Rosa Herminia Álvarez Rivera, autora de la tesis intitulada “LAS MANCOMUNIDADES Y CONSORCIOS PÚBLICOS COMO MECANISMOS DE GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS EN EL ECUADOR”, mediante el presente documento dejo 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 Magister 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 formato virtual, electrónico, digital u 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 autora 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.

Quito, a 18 de julio del 2016.

RESUMEN

El objetivo de la presente investigación, ha sido estudiar la naturaleza jurídica de las mancomunidades y consorcios públicos y si cumplen su cometido como mecanismo de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados, para ello la investigación parte con un primer capítulo que comprende el análisis del derecho de asociación en el Ecuador, donde se realiza una recopilación de información de los aspectos históricos del derecho de asociación en nuestro país, partiendo desde sus primeras manifestaciones como un derecho individual, premisa importante para luego permitir la asociación entre entidades del sector público y posterior a ello su mancomunamiento y consorcio.

En un segundo capítulo se estudian los mecanismos de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados y los principios constitucionales que los rigen, donde se analiza la gestión de las asociaciones, mancomunidades y consorcios, su colaboración en la ejecución de los fines públicos en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, cantonales, rurales y el gobierno central.

En el tercer capítulo, se analiza la naturaleza jurídica de las mancomunidades y consorcios públicos, como organismos del sector público y su facultad para ejercer derechos y contraer obligaciones y para sí en su relación frente a terceros.

Finalmente se profundiza acerca de la gestión, proyectos de inversión y fuentes de financiamiento de las mancomunidades y consorcios públicos de manera que se administre de forma eficiente, eficaz, equitativa y equilibradamente, los recursos, citándose varios ejemplos de la gestión lograda en el Ecuador, con acciones cuyos objetivos han buscado mejorar la calidad de vida de la población y la integración territorial.

ÍNDICE

RESUMEN	3
ÍNDICE	4
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I	8
EL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN EL ECUADOR	8
1.1 Antecedentes	8
1.2 Breve reseña histórica del derecho de asociación en el Ecuador	10
1.3 Concepto de derecho de asociación	16
1.4 Análisis en derecho comparado	19
CAPÍTULO II	27
MECANISMOS DE GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE LOS RIGEN	27
2.1 Mecanismos de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador	27
2.1.1 Las asociaciones	28
2.1.2 Las mancomunidades	43
2.1.3 Los consorcios públicos	48
2.2 El proceso de descentralización en países de la región	51
2.3 Análisis de los principios constitucionales que rigen a los mecanismos de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador	56
CAPÍTULO III	60
GESTIÓN DE LAS MANCOMUNIDADES Y CONSORCIOS PÚBLICOS EN PROYECTOS DE INVERSIÓN	60
3.1 Naturaleza jurídica de las mancomunidades y consorcios públicos	60

3.2	La gestión de intereses locales como objeto de las mancomunidades y consorcios públicos	67
3.2.1	Análisis de las fuentes de recursos de los gobiernos autónomos descentralizados	73
3.3	Análisis de proyectos de inversión social para el desarrollo local.....	77
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....		81
CONCLUSIONES		81
RECOMENDACIONES		83
BIBLIOGRAFÍA		84

INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República del Ecuador en sus artículos 238 y siguientes, establece una nueva organización territorial del Estado: en regiones, distritos metropolitanos autónomos, provincias, cantones, parroquias rurales y regímenes especiales, para que a través de sus respectivos gobiernos autónomos descentralizados, se viabilicen y ejecuten las políticas públicas y proyectos de inversión social con el fin de promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir (sumak kawsay).

En este sentido, se establece como política de Estado potenciar a través de los gobiernos autónomos descentralizados la redistribución de la riqueza nacional para el desarrollo de los ciudadanos mediante la ejecución de programas y proyectos de infraestructura, equipamiento, servicios de salud, educación, ejecución de obras, vialidad, vivienda para la población, sin perjuicio de otras asignaciones presupuestarias y de recursos de autogestión.

Para el cumplimiento de tales fines los gobiernos autónomos descentralizados los ejecutan por sí mismos o a través de otros mecanismos de gestión entre los cuales están las mancomunidades y consorcios, que tienen por objeto mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración para el desarrollo de proyectos de inversión social, bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, interterritorial, integración y participación ciudadana.

De ahí que resulte trascendental conocer la naturaleza jurídica de las mancomunidades y consorcios públicos, su mecanismo de gestión para la ejecución de proyectos de inversión social de los gobiernos autónomos descentralizados y determinar si éstos favorecen la eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios públicos y ejecución de obras para el desarrollo social, económico, cultural, de las poblaciones que agrupan.

Por tanto, el estudio se ha planteado como pregunta central la siguiente:

¿Cuál es la naturaleza jurídica de las mancomunidades y consorcios públicos y su mecanismo de gestión para los gobiernos autónomos descentralizados?

La investigación ha utilizado como fuentes de información, como base la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Organización,

Territorial, Autonomía y Descentralización, doctrina, contratos, estatutos, acuerdos, resoluciones y criterios vertidos por abogados y autoridades públicas y privadas especialistas en esta materia. Las principales fuentes de investigación han sido las bibliotecas universitarias y especializadas, así como organismos y entidades de la administración pública, gobiernos autónomos descentralizados, organizaciones, asociaciones y mancomunidades del Ecuador.

CAPÍTULO I

EL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN EL ECUADOR

1.1 Antecedentes

En la investigación realizada entorno al tema: “Las mancomunidades y consorcios públicos como mecanismos de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador”, partiré por conocer lo que entendemos por asociación, ya que este término, es el punto de partida al momento de conformar una mancomunidad o un consorcio.

Para ello, citaré varios conceptos sobre la asociación, considerando su conformación desde un punto de vista individual, y de éste hacia el sector público. No analizaremos la asociación en el campo del derecho privado porque no atañe al tema planteado de mi tesis.

Al respecto, en la Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I, se define el término Asociación, y se señala que es “la acción y efecto de unirse dos o más personas con una finalidad determinada, que puede ofrecer muy diversos aspectos o intenciones: políticas, religiosas, benéficas, culturales, profesionales, mercantiles, etc.”¹

Etimológicamente, asociación proviene del “latín *socius* cuyo significado es asociado, ligado, que sigue a otro, de ahí justamente las derivaciones de esta palabra como, seguir, secuela, secuencia, y otros términos similares que encierran el concepto manifestado”²

Sociológicamente se entiende a la asociación como “la relación fundamental que une a los individuos en grupos. Es un término amplio que se aplica a las relaciones relativamente duraderas de acción recíproca, por oposición al mero contacto”³

Asociación es toda “agrupación de dos o más personas, de carácter voluntario y estable, para la consecución de determinados fines autónomos”⁴

Una asociación “consiste únicamente en la adhesión pública de un cierto número de individuos a tales o cuales doctrinas, y en el compromiso que contraen de

¹ Omeba, *Enciclopedia Jurídica*, Tomo I. Editorial Bibliográfica Argentina (Buenos Aires-Argentina, 1954), 842

² Mario Cárdenas, *Teoría de la Asociación*, Edit. Andrés Bello (Santiago de Chile, 1972), 24.

³ *Ibíd*, 24

⁴ Ángel Gómez Montero, *Asociación, Constitución y Ley*, (Madrid: Editorial Taravilla, 2004), 92

contribuir en determinada forma a hacerlas prevalecer. Cuando una opinión está representada por una asociación, tiene que adoptar una forma más neta y precisa. Cuenta con sus partidarios y los compromete a su causa”⁵

De los citados conceptos se deduce que para que se constituya una asociación se requiere la participación de dos o más personas, con el ánimo de permanecer en ella voluntariamente, formar una organización y a través de ella, la consecución de objetivos comunes.

Esto, si lo consideramos desde el punto de vista individual y su voluntad de querer formar parte de un grupo determinado.

Sin embargo, el individuo al ver que al asociarse podía conseguir objetivos comunes en bien de la sociedad, buscó la oportunidad de que estas asociaciones en lo posterior se realicen también a nivel del sector público, en donde el Estado, pueda prestar sus servicios con la participación de otras entidades, aunando esfuerzos y compartiendo obligaciones.

Así, Ángel Gómez Montero, en su obra “*Asociación, Constitución y Ley*”, hace una diferencia entre las asociaciones y las sociedades, e indica que las sociedades pertenecen al derecho privado y se rigen por sus reglas, su fin es de carácter particular, mientras que las asociaciones se integran en el terreno del derecho público, su fin es la prestación de un servicio público, su interés ya no es particular, su interés de servicio a la colectividad.⁶

Es precisamente, en este campo del derecho público, que nos concierne analizar a las asociaciones, y podemos ver que en nuestro país, han tenido una notoria participación a través de las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.

Para ello, el tratadista Roberto Dromi, en su obra *Derecho Administrativo*, señala que las organizaciones intermedias del sector público, asumen una forma jurídica de asociación, institución pública, corporación, consorcio, entre otros.

Y, señala con relación a la asociación, que el Estado les encomienda la prestación de determinados servicios sociales o asistenciales, establece una participación estatal en el control y dirección de los entes, así como también les

⁵ Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*, (Madrid: Alianza Editorial, 1980), 178

⁶ Pfr Ángel Gómez Montero, *Asociación, Constitución y Ley*, (Madrid: Editorial Taravilla, 2004), 39

confiere prerrogativas de poder público y fiscalización para asegurar la continuidad y permanencia del servicio y su gestión.⁷

Las asociaciones hoy en día, ocupan un lugar predominante en el ámbito del derecho público y su participación con organismos y entidades públicas, cuyas actividades están encaminadas a satisfacer aspectos de orden político, económico, social, cultural, de administración, salud, educación, vivienda, en proyectos de inversión para obras y prestación de servicios a la colectividad, debido a que existe un mayor interés por parte de los miembros de la sociedad en solucionar sus propios problemas locales, regionales y buscan su propio espacio para que las demandas sociales sean atendidas en forma oportuna y diligente.

Propiciando que a través de la asociación entre entidades del sector público, y la descentralización de organismos y entidades de la Administración Pública, exista una participación en el desarrollo del Estado, con el afán de realizar una adecuada prestación de servicios públicos en condiciones de eficiencia, eficacia y calidad, creando condiciones de producción y distribución de la riqueza, desarrollo económico y social, apoyando a la auto-organización e impulso a las entidades del gobierno seccional autónomo, coadyuvando en la gestión del servicio público, tomando acciones que le permitan consolidar el bien común en coordinación interterritorial e interinstitucional.

1.2 Breve reseña histórica del derecho de asociación en el Ecuador

Para la recolección de datos históricos sobre el derecho de asociación en el Ecuador, he tomado como punto de partida dos aspectos fundamentales, el uno el derecho de asociación desde la vida Republicana de nuestro país y el otro desde un análisis como un derecho que le asiste a una persona en particular para luego consolidar este derecho hacia la administración pública, como una forma de organización eficaz para su gestión y la prestación de servicios públicos.

Así, en el ámbito del derecho de asociación que tiene el individuo en particular, en nuestra Constitución Política del año 1830, (actualmente derogada y que no fue promulgada en el Registro Oficial) aparece en un principio, como aquella facultad de participar individualmente o en asociación particular a nombre del pueblo, para

⁷ Pfr Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, Edición 13, Tomo I (Buenos Aires-Madrid-México, 2015), 904.

reclamar respetuosamente sus derechos ante la autoridad pública y representar al Congreso y al Gobierno, cuando considere conveniente al bien general. (Art. 66)

De 1835 a 1869, las Constituciones Políticas de ese entonces, (actualmente derogadas y que no fueron promulgadas en el Registro Oficial) incorporan en sus textos, la posibilidad de formar pactos de asociación política, asambleas parroquiales y el derecho de asociarse sin armas, con tal que respeten la religión, la moral y el orden público. (Arts. 1 y 16 Constitución Política del año 1835, Art. 1 Constitución Política del año 1861 y Art. 109 Constitución Política del año 1869).

De 1878 a 1929, nuestra Carta Magna da un paso más con relación a este derecho, es así que a más de garantizar la libertad personal, la libertad de reunión y de asociación sin armas, para objetos no prohibidos por las leyes, otorga el derecho de libertad de asociación y agremiación, permitiendo la formación de sindicatos, asociaciones profesionales, agremiación de patronos o empresarios, de obreros. (Art. 17 de la Constitución Política de 1878, actualmente derogada y que no fue promulgada en el Registro Oficial, Art. 26 de la Constitución Política de 1906, promulgada en el Registro Oficial No. 262 de 24 de diciembre de 1906, derogada; y, Art. 151 de la Constitución Política de 1929, promulgada en el Registro Oficial No. 138 de 26 marzo de 1929, derogada)

Entonces, vemos como de un derecho particular de organizarse para la consecución de objetivos comunes, poco a poco este derecho se va insertando en el campo del derecho privado, al permitir la constitución de asociaciones profesionales, gremiales, de patronos o empresarios y las de los obreros, con el fin de obtener mejoras en el aspecto laboral y cumplimiento de sus derechos.

Pero para el análisis del tema planteado en esta investigación, no ahondaremos sobre el derecho de asociación en el campo del derecho privado, y nos inclinaremos hacia el derecho de asociación en el ámbito del derecho público, considerando que en nuestro país, primero hubo que permitir este derecho en forma individual y posteriormente con las experiencias adquiridas, se admita esta forma de organización también en la administración pública.

Es así, que en el Ecuador 1941, se crea la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), misma que contiene dos elementos claves en su estructura la pertenencia obligatoria de todas las municipalidades y un aporte obligatorio para su operación. Esta asociación persigue fines de representación política, realiza una gestión mediadora a efecto de conseguir asignaciones presupuestarias, ejecución de

obras de interés común de los asociados, el reconocimiento de derechos o la gestión en reformas fiscales, así como asistencia técnica y capacitación a los funcionarios y autoridades de sus asociados⁸

Esta asociación se crea como consecuencia del Primer Congreso de Municipios del Ecuador, y se constituye para mantener y fomentar la intermunicipalidad, a fin de mejorar su sistema de gestión para la obtención de resultados en beneficio de sus respectivas administraciones locales.

En la Constitución Política de 1945, ya se separa los preceptos de asociación, realizando una clara diferencia de las asociaciones de entidades de administración pública por un lado, las libertades de asociación de las personas naturales por otro; y, las asociaciones ligadas al derecho laboral como la de los obreros y empresarios en otro apartado del contenido constitucional.

De manera que en el ámbito del régimen administrativo, se permite a los municipios y consejos provinciales unirse transitoria o permanentemente, para alcanzar objetivos comunes o regionales⁹

En 1967, se introduce en el texto constitucional la posibilidad de constituir consorcios entre entidades con el fin de mancomunar esfuerzos para obras de interés colectivo; para promoción económico-social, podrán asimismo establecerse entidades que, coordinadamente con el Plan General de Desarrollo, agrupen varias provincias¹⁰

A partir de 1998, se introduce otro cambio importante en la Carta Magna de este año, al señalar que los consejos provinciales y los concejos municipales se asocien para alcanzar sus objetivos comunes¹¹.

En este sentido los gobiernos locales asumieron un rol protagónico con el fin de dar una mejor atención a la comunidad, coordinando y gestionando recursos, buscando que sus procesos de desarrollo sean de manera sostenida, creciente y equitativa.

Sin embargo, el gobierno actual, al considerar que se debe mejorar los modelos tradicionales de gobernar, incorpora en la Constitución de la República del Ecuador

⁸ Pfr José Suing Nagua, *Las Mancomunidades en el Ecuador* (Quito: Proyecto Formia, AECI/CODENPE, 2007), 4

⁹ Pfr Constitución Política del Ecuador de 1945, publicada en el Registro Oficial No. 228 de 06 de marzo de 1945, derogada (Ecuador, 1945), Arts. 101 y 105

¹⁰ Pfr Constitución Política del Ecuador de 1967, publicada en el Registro Oficial No. 133 de 25 de mayo de 1967, derogada (Ecuador, 1967), Art. 244

¹¹ Pfr Constitución Política del Ecuador de 1998, publicada en el Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998, derogada (Ecuador, 1998), Art. 154

del 2008¹², una nueva organización territorial del Estado, en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales y otorga a los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales y a las juntas parroquiales rurales facultades reglamentarias, con la finalidad de que ejecuten su actos en el ámbito de la administración pública, de forma descentralizada, con autonomía e independencia de la Administración Pública Central.

Faculta a los gobiernos autónomos descentralizados de dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas a agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración.

En este sentido, el Estado busca que a través de las entidades del régimen seccional autónomo, se construya una nueva visión del Estado-sociedad, partiendo desde una participación local, fortaleciendo su integración interna e interterritorial, de manera que su intervención en el Estado no sea únicamente representativa y más bien sea participativa, incluyente, solidaria, descentralizada y democrática en la toma de decisiones, de manera que la intervención de los gobiernos locales con pleno conocimiento de las necesidades de su sector, proyecten nuevos escenarios de organización, cooperación y asociación entre entidades locales para una adecuada prestación de bienes y servicios públicos, ejecución de obras, y otras prestaciones en el ámbito de la administración pública y de acuerdo a sus competencias asignadas.

Esta forma de organización de los gobiernos seccionales autónomos, lo constituyen las mancomunidades y los consorcios públicos, que se plantea como una alternativa de gestión para mejorar la ejecución de sus competencias y fines públicos.

Para lo cual, se hace indispensable contar con una norma que regule la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados, por sí mismo o en forma mancomunada o en consorcio, por ello, en el 2010, se emite el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el cual se desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de

¹² Pfr Constitución de la República del Ecuador del 2008, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre del 2008, vigente (Ecuador, 2008), Arts. 238-243

políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.¹³

Dicha norma legal deberá aplicarse con coordinación con lo dispuesto en el artículo 280 de la Constitución de la República vigente, que establece que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y la asignación de los recursos públicos; y la coordinación de las competencias exclusivas entre el Estado Central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público.

Se establece además, como política de gobierno y lineamientos estratégicos para profundizar la presencia del Estado en el territorio nacional a través del Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir, 2013-2017, la constitución de consorcios y mancomunidades de los gobiernos locales, para la solución de problemáticas comunes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con equilibrio interregional, afinidad histórica y cultural, complementariedad ecológica.

Con esto, se pretende implementar un manejo integrado de cuencas, prestación de servicios básicos de saneamiento, con pertinencia territorial, ambiental, social y cultural, a través de la gestión integral de desechos de agua potable y alcantarillado para mejorar las condiciones de vida de la población, mejorar la gestión de sus competencias y a favorecer sus procesos de integración y de regiones¹⁴.

Otra norma legal que se emite en el Ecuador en el año 2010, y que regula la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados, así como para las asociaciones, mancomunidades y consorcios públicos, es el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas¹⁵, en el cual se establece el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, el plan nacional de desarrollo, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, la programación presupuestaria del sector público, el presupuesto general del Estado, los demás presupuestos de las entidades

¹³ Pfr Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (COOTAD), publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 303 de 19 de octubre del 2010, vigente, (Ecuador, 2010), Arts. 1, 113 y 117

¹⁴ Pfr Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 78 de 11 de septiembre de 2013, vigente. Numerales 1.1 letra e), 3.10 letra h) y 2.3 de Política de gobierno y lineamientos estratégicos.

¹⁵ Pfr Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 306 de 22 de octubre del 2010, vigente. Art. 42 Sección Tercera de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados.

públicas; y, todos los recursos públicos y demás instrumentos aplicables a la planificación y las finanzas públicas.

Dicha norma es de gran importancia en la gestión de los proyectos de las entidades locales mancomunadas, pues en base a ella, se elaborará el diagnóstico, de las potencialidades y oportunidades de su territorio, la situación deficitaria, los proyectos existentes en el territorio, las relaciones del territorio con los circunvecinos, la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, el modelo territorial actual.

Su modelo de gestión, deberá contener los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social.

De acuerdo a la normativa constitucional histórica y actual de nuestro país que ha sido referida, hemos visto como poco a poco a lo largo de los años se ha considerado la participación de los individuos en asociación, sea en forma particular para la consecución de sus fines y más tarde en coordinación con entidades de la administración pública y de éstas entre sí, en búsqueda del desarrollo local y nacional.

Para ello, nuestros preceptos constitucionales y legales han ido evolucionando históricamente y han enriquecido su contenido desde la aparición del concepto de asociación, como se ha ido analizando en el proceso histórico del país. Evolución que ha ido desde el reconocimiento de libre asociación de las personas naturales, pasando por las asociaciones sindicales y agremiaciones de obreros y empresarios en el ámbito del derecho privado, y llegando a la organización de las entidades locales a través de la asociación, mancomunidades y consorcios.

Sin embargo, solo a partir de 1998, toma fuerza esta facultad de unirse y formar asociaciones y organizaciones o constituirse en personas jurídicas, con el fin de conseguir un mismo propósito, sea de orden político, económico, social, cultural, desarrollo medio ambiental y demás fines en el ámbito del sector público.

Hoy en día estas asociaciones, se han plasmado a través de su constitución entre entidades del gobierno seccional autónomo a nivel provincial, cantonal y parroquial rural, como por ejemplo el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) a nivel de entidades del gobierno local provincial, la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y el Consorcio de Municipios Amazónicos y Galápagos (COMAGA) a nivel de entidades del gobierno local

cantonal y el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, (CONAGOPARE) a nivel de entidades del gobierno parroquial-rural, entre los más representativos en nuestro país, cuyas actividades y gestión se verá más adelante del desarrollo de la investigación planteada.

Cabe anotar, que nuestro ordenamiento jurídico vigente también permite la constitución de asociaciones, mancomunidades y consorcios entre gobiernos locales de orden regional y distrital, pero aún no existen en nuestro país ejemplos de constitución en este ámbito, pero si a nivel de organismos y entidades del sector público central e institucional con el afán de gestionar en forma coordinada, descentralizada y autónoma sus competencias aunando esfuerzos y recursos humanos, económicos, tecnológicos para la consecución de fines públicos.

1.3 Concepto de derecho de asociación

A continuación citaré varios conceptos realizados con relación al derecho de asociación, primero desde el punto de vista del derecho individual ya que este es el punto de partida en el que nos damos cuenta que al organizarnos y al trabajar en conjunto podemos lograr objetivos en común, luego este derecho trasciende más allá y lo adquieren las entidades del sector público, así mismo con el objetivo de trabajar juntos para llegar con más obras y beneficios a la colectividad.

Sobre el derecho de asociación he tomado la definición realizada por Rafael Flaquer Mostequi, quien señala lo siguiente:

“El derecho de asociarse para realizar los diferentes fines de la vida es tan natural en el hombre, (...) es el elemento más eficaz de cuantos han contribuido al desenvolvimiento moral y político de los pueblos”¹⁶

Otro autor como Alexis de Toqueville en su obra: *La Democracia en América* señala, que “después de la libertad de obrar solo, la más natural al hombre es la de combinar su esfuerzo con los de sus semejantes para obrar en común”¹⁷.

Sobre el derecho de asociación, este autor explica que es un derecho tan inalienable por naturaleza como la libertad individual. El legislador no podría tratar de destruirlo sin atacar a la sociedad misma.¹⁸

¹⁶ Rafael Flaquer Mostequi, *Derechos y Constitución*. (Madrid, 1999), 161

¹⁷ Pfr Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*, (Madrid: Alianza Editorial, 1980), 181

¹⁸ *Ibíd*, 181.

Desde un punto de vista doctrinal, “se ha entendido que la asociación constituye un derecho de origen natural por cuanto es consecuencia de la sociabilidad humana, puesto que permite la mejor consecución de ciertos fines, que individualmente no se podrían lograr. En definitiva la agrupación en comunidades, no es sino una manifestación de la necesidad que tienen los individuos de asociarse para el cumplimiento del derecho indispensable a la convivencia social”¹⁹

La asociatividad es un “mecanismo de cooperación en el que se decide voluntariamente participar en un esfuerzo conjunto con los otros participantes para la búsqueda de un objetivo común”²⁰

El derecho de asociación, se “entiende como aquella facultad reconocida a las personas de constituir con otras, agrupaciones, con vocación de permanencia, y con vistas a la consecución de un fin común”²¹.

De dicha definición, se colige que toda asociación debe estar conformada por una pluralidad de personas que deciden constituir o pertenecer a aquella libremente, debe haber estabilidad o permanencia, creando un vínculo jurídico a través de su organización y estatutos que rijan su actividad para la consecución de los fines asociativos²².

Estas características también se las encuentra en las asociaciones constituidas entre entidades del gobierno seccional autónomo, pero guardando concordancia con las normas de derecho público, en donde sus miembros son personas jurídicas de derecho público, la voluntad de pertenecer a una asociación lo expresan a través de la respectiva resolución emitida por cada entidad local y el convenio de mancomunidad, el vínculo jurídico es la constitución de la asociación y sus estatutos, y su organización es para la consecución de fines de orden público.

En el ámbito latinoamericano, se da un proceso de surgimiento e institucionalización del movimiento asociativo de los gobiernos locales, cuyas instituciones son identificadas como Asociaciones de Gobiernos Locales (AGLs)²³

¹⁹ Omeba, *Enciclopedia Jurídica*, Tomo I. Editorial Bibliográfica Argentina (Buenos Aires-Argentina, 1954), 843

²⁰ Pfr PYMES, *Escenario de Oportunidades en el siglo XXI, Publicación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)*, (Caracas-Venezuela: Impreso Gráficas Franco, 1999), 11

²¹ Pfr Eduardo Espín Templado y Javier Díaz Revorio, *La Justicia Constitucional en el Estado Democrático*. (Valencia: Editorial Guada Litografía, 2000), 265.

²² *Ibíd*, 265.

²³ Pfr José Suing Nagua, *Las Mancomunidades en el Ecuador* (Quito: Proyecto Formia, AECI/CODENPE, 2007), 6

Estas asociaciones actuaban como un “puente entre los municipios y gobiernos centrales, su desenvolvimiento fue lento, fuertemente corporativo en su organización, disperso en sus políticas y sin una integración en el ámbito regional; cuando a nivel regional se da un giro con el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social y económico locales, el movimiento asociativo municipal cobra fuerza, se diversifica y moderniza sus estructuras organizativas, integrándose regionalmente con el resto del movimiento municipalista mundial”²⁴

En el Ecuador, actualmente, este derecho de asociación para las entidades del gobierno seccional autónomo, se encuentra establecido en el Art. 243 de la Constitución de la República del 2008, al establecer que: “Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la Ley”²⁵

Este derecho de asociación lo pueden ejercer los gobiernos seccionales autónomos descentralizados regionales, provinciales, distritales, cantonales o parroquiales rurales y los de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, a través de las llamadas mancomunidades y consorcios, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias, favorecer sus procesos de integración y fortalecimiento institucional²⁶

Con la nueva organización territorial, desde la entrada en vigencia de la Constitución del 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, los gobiernos autónomos descentralizados buscan mejorar los aspectos funcionales y administrativos de su gestión, en asociación entre los distintos niveles de gobierno, para que se atiendan demandas de orden político-administrativo, político-social, gobernabilidad democrática, cumplimiento de obligaciones en la esfera pública, ejecución de proyectos de inversión o que intervengan en los procesos de toma de decisiones que a su vez repercute sobre la vida política, económica, social y cultural del sector en el que se realizan sus actividades administrativas y de gestión.

²⁴ Pfr Rafael Quintero López, *Asociativismo Municipal en América Latina*. (Quito –Ecuador: Ediciones Abya-Yala, 2006), 9

²⁵ Constitución de la República del Ecuador del 2008, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre del 2008, vigente (Ecuador, 2008), Art.243

²⁶ Pfr Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (COOTAD), vigente, Art. 285

1.4 Análisis en derecho comparado

“Al ser el humano un ser gregario por naturaleza la asociación es concomitante al desarrollo y evolución de éste. Conforme se presentaban las necesidades en la vida histórica de la especie humana, es obvio pensar que la unión podía marcar una clara diferencia a la hora de enfrentar estos nuevos retos. En un principio seguramente la asociación fue por la sobrevivencia, y luego fue por la noción de que unidos resulta más franqueable salvar un obstáculo”²⁷.

“La historia del derecho y las vicisitudes exteriores del principio de asociación es la historia de los cambios y transformaciones más íntimas en la situación económica, social y política de las naciones. Primero nos presentan ligas, hermandades, cofradías y corporaciones privilegiadas; después, sociedades secretas en su organización, aunque creadas con el propósito de transformar el Gobierno de los Estados, y por último, cuando las reformas y constituciones nuevas dieron libertad a la industria y llamaron a los pueblos a intervenir en los negocios generales, nos ofrece en todas partes una firme tendencia a realizar por medio de la asociación el progreso individual y público a que aspiran los individuos y las naciones”²⁸

“La historia sobre del derecho de asociación puede servir para mostrar que, aunque al asociarse políticamente fue sin duda el protagonista del siglo XIX y el que condicionó en buena medida la actitud de los poderes públicos hacia el derecho de asociación, sin embargo, este no puede reducirse a la libertad de creación de partidos políticos y ni siquiera a la creación de un determinado tipo de entidades asociativas, en si el derecho de asociación se vinculó con la libertad para alcanzar fines de cualquier naturaleza”²⁹.

Entonces, “la complejidad y diversificación del pensamiento humano derivó en fenómenos sociales tan complejos como difíciles, que en la asociación los seres humanos han visto la posibilidad de poder enfrentar esas vicisitudes”³⁰.

Ángel Gómez Montero, señala que el derecho de asociación ha sido un derecho tardío que no se incluyó en las primeras declaraciones de derechos y cuya incorporación a los textos constitucionales no se produjo sino en la segunda mitad del siglo XIX, no siendo posible, además hablar de un verdadero derecho hasta bien

²⁷ Rafael Flaquer Mostequi, *Derechos y Constitución*. (Madrid, 1999) 161

²⁸ *Ibíd*, 162

²⁹ *Ibíd*, 163

³⁰ *Ibíd*, 163

entrado el siglo XX debido al régimen de autorización y control preventivo que existió en la mayor parte de los Estados de Europa.

Este autor, manifiesta que el “soporte ideológico que rechazó el derecho de asociación fue que éstas estaban ligadas al liberalismo revolucionario, luego una vez entrado el siglo XIX la desconfianza provenía de las fuerzas más conservadoras, con la corriente de Rousseau (democracia) y luego desde la soberanía Estatal (Hobbes)”³¹

Adicionalmente, señala que “en varios Estados de Europa, como por ejemplo en Francia, el marcado individualismo teórico y su radical rechazo al antiguo régimen hicieron que el derecho de asociación no sea recogido en la Declaración de 1789; y, hasta 1793, se suprimieron las cofradías, corporaciones de profesiones, artes y oficios, asociaciones de trabajadores, congregaciones religiosas, gremios, sociedades de enseñanza y caridad, las asociaciones literarias y científicas y las compañías financieras”³².

El citado autor, menciona que “la situación cambió en algo con la llegada de Napoleón al poder, con el código penal de 1810, marcaron la historia de las asociaciones en Francia durante todo el siglo XIX. Según el primero de esos preceptos, ninguna asociación de más de veinte personas, en la que el fin sea reunirse todos los días o algunos días determinados, para ocuparse de asuntos religiosos, políticos u otros, podrá formarse más que con la aprobación del Gobierno y bajo las condiciones que la autoridad pública decida imponer a la sociedad”³³.

Algo similar que en Francia sucedió en España, con la Cédula de 29 de enero de 1793 y posterior Decreto de la Corte de Cádiz del 8 de junio de 1812, en la que no se incluyó ninguna referencia con relación al derecho de asociación y esto continuó así hasta la Constitución de 1845 y Código Penal de 1848, en donde se introdujeron más bien abundantes normas prohibitivas, sobre el derecho de asociación.

La misma realidad se encontró en Bélgica durante el siglo XIX y buena parte del siglo XX, pues el ejercicio de las asociaciones estuvo sometido a un estricto control gubernativo, ninguna asociación podía nacer sin el visto bueno de la Administración y ya ostentaba además facultades de suspensión e incluso disolución.

³¹ Pfr Ángel Gómez Montero, *Asociación, Constitución y Ley*. (Madrid: Editorial Taravilla, 2004), 43

³² *Ibíd*, 44

³³ *Ibíd*, 45

Hubo que esperar hasta bien entrado el siglo XX para que se consolidaran las asociaciones pasando de un proceso de concesión a otro de autorización y sólo más tarde al de libre creación³⁴.

En aquella época, la mayoría de los europeos veían en la asociación un arma de guerra que se forma apresuradamente para ir a probarla de inmediato en el campo de batalla.

En cambio, en América es el país del mundo que más partido ha sacado de la asociación y donde se ha aplicado este poderoso medio de acción a una mayor diversidad de objetos. A parte de las asociaciones permanentes creadas por la Ley bajo el nombre de municipios, ciudades y condados hay otras que obedecen su nacimiento y desarrollo al capricho individual. En Estados Unidos los individuos se asocian con fines de seguridad pública, de comercio, de industria, de moral, de religión. No hay nada que la voluntad humana desespere de lograr por medio de la libre acción del poder colectivo de los individuos³⁵.

Alexis de Tocqueville, señala que en América los ciudadanos que forman la minoría se asocian, en primer lugar para constatar su número y debilitar así el imperio moral de la mayoría; en segundo lugar el objeto de los asociados es el de poner en cuestión y descubrir los argumentos más adecuados para hacer impresión sobre la mayoría, puesto que siempre tienen la esperanza de atraer a esta última, en su nombre y disponer del poder.

“Tras la segunda posguerra, Italia proclama el derecho de asociación en su constitución, con la prohibición expresa del sometimiento a cualquier tipo de autorización previa. En Alemania y Portugal, se reconoce a todos los ciudadanos el derecho a crear asociaciones y sociedades. Dicho derecho se extendió también a los textos internacionales de la Declaración de Derechos Humanos, el Convenio Europeo de Derechos Humanos proclama el derecho de asociación junto al de reunión o al de sindicación, tendencia que también se observa en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que proclama que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación en todos los niveles, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico”³⁶.

³⁴ Pfr Ángel Gómez Montero, *Asociación, Constitución y Ley*, (Madrid: Editorial Taravilla, 2004), 50 - 51.

³⁵ Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*, (Madrid: Alianza Editorial, 1980), 181.

³⁶ Pfr Ángel Gómez Montero, *Asociación, Constitución y Ley*, (Madrid: Editorial Taravilla, 2004), 60.

“La Revolución Francesa había enaltecido la individualidad de la persona, pero, por el contrario, dejaba a ésta inerme, en solitario y abandonado a su suerte frente al grupo. En cambio, durante la primera mitad del siglo XIX surge con fuerza, de la mano de Blanc, Cabet, Fourier, etc., una corriente impulsadora del asocianismo como medio de contener el avance deshumanizado del sistema de producción capitalista propagado por la revolución industrial.

Así durante muchos años del siglo XIX el proletariado industrial y urbano de buena parte de Europa va a entablar, frente al poder político, una lucha reivindicativa por la consecución del reconocimiento de sus derechos de asociación, reunión y manifestación, pugna que en no pocas ocasiones concluyó en el enfrentamiento armado y derramamiento de sangre”³⁷.

“En España el derecho de Asociación, en términos generosos garantizaba la no injerencia de los poderes públicos, fundamentalmente del poder ejecutivo, en el ejercicio del mismo, puesto que la disolución o suspensión de las actividades de las asociaciones únicamente podrá ser decidida por la autoridad judicial de forma motivada”³⁸.

“Los derechos de reunión y asociación aparecen positivados por primera vez en el texto constitucional belga de 1831, en cuyo artículo 19 se señala que los belgas tienen el derecho de reunirse pacíficamente, sin armas con arreglo a las leyes, que puedan regular el ejercicio de este derecho, sin someterle a una previa autorización. La Constitución Francesa de 1848, establece en el artículo 8, que los ciudadanos tienen el derecho de asociarse, de reunirse pacíficamente y sin armas, de petición, de manifestar sus pensamientos por medio de la prensa o de otro modo. En España en 1869, se establece el derecho de reunirse pacíficamente, el derecho de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública (...)”³⁹

Como se ha visto, el derecho de asociación estaba limitado por las legislaciones de estos países europeos que se han citado, al temor de que una asociación sea el germen que atente contra el statu quo de las clases sociales predominantes y a la sociedad conservadora, situación que se explica, por el contexto histórico, político en que se desenvolvía los acontecimientos de aquellos años.

³⁷ Rafael Flaquer Mostequi, *Derechos y Constitución*, (Madrid, 1999), 155.

³⁸ Eduardo Espín Templado y Javier Díaz Revorio, *La Justicia Constitucional en el Estado Democrático*. (Valencia: Editorial Guada Litografía, 2000), 262.

³⁹ Pfr Rafael Flaquer Mostequi, *Derechos y Constitución*, (Madrid, 1999), 155-156.

Hoy en día, uno de los “elementos estructurales básicos del Estado Social y Democrático de Derecho, es respetar el principio de libre creación de grupos sociales, ya que el derecho de asociación permite la creación de grupos que son esenciales en un Estado moderno.

La libertad asociativa no solo garantiza un mejor desenvolvimiento individual, sino que es una propuesta de pluralismo político e ideológico, religioso, cultural, social, económico y permite la intervención de los grupos en cualquier asunto público⁴⁰.

Obviamente que al hablar de este ámbito se refiere a la esfera individual de asociación, sin embargo cuando “se aborda la asociación de entidades, de instituciones, de gobiernos locales, etc. la historia cambia en cuanto a su conceptualización ideológica y jurídica”⁴¹.

Esta libertad contribuye al dinamismo de la sociedad, y permite ofrecer con prontitud y flexibilidad en las soluciones a los nuevos problemas que las máximas autoridades de un Estado no alcanzan a subsanar.

La libre asociación, tanto en esfera individual de este derecho, como en la esfera colectiva, debe asimilarse como una oportunidad que se ha forjado a lo largo del proceso histórico de la humanidad y que se manifiesta en las legislaciones de los Estados para llegar a fines beneficiosos que separadamente no se podrían alcanzar.

Esta asociación de la que se ha hablado, responde a un proceso evolutivo, primeramente como se ha explicado, pasa por una esfera personal y la manifestación colectiva de este modo primigenio de agrupación, para trasladarse este fenómeno de asociación a unas esferas más amplias como lo son en primer lugar las agrupaciones gremiales, para pasar luego a la asociación de niveles de gobiernos seccionales o subnacionales, para llegar inclusive a las asociaciones entre Estados para fines determinados y específicos.

Con relación a la asociación de los niveles de gobiernos seccionales, históricamente hablando, Marcelo Castillo Pazmiño, realiza en su tesis: *La Prestación Mancomunada de Servicios Públicos, en los Gobiernos Locales y el Ordenamiento Territorial*, una breve síntesis con relación a este derecho a nivel de Europa y América,

⁴⁰ *Ibíd*, 156

⁴¹ Pfr Ángel Gómez Montero, *Asociación, Constitución y Ley*. (Madrid: Editorial Taravilla, 2004), 60.

que lo he tomado para dar a conocer una breve síntesis con relación al tema planteado, a continuación para nuestro conocimiento detallo:

En Europa, las mancomunidades municipales se institucionalizan para enfrentar la alta fragmentación municipal que se extendió, debido a la práctica de establecer municipios en toda la comunidad habitada. Tuvo a Francia como su principal gestor.

En efecto Francia cuenta con un aproximado de 37.000 municipios, habiendo establecido formas de asociatividad municipal a través de las comunidades de comunas y comunidades de ciudades, (...) en Italia, a través del decreto No. 383 de 1934, se implementan formas asociativas denominadas Montañas y Consorcios. En el sistema italiano, la administración local incluye como formas asociativas y de cooperación entre municipios, que desempeñan funciones de programación y gestión de servicios, a las comunidades montañosas que cumplen funciones de programación socio económica y territorial en los territorios montañosos o con población dispersa, los municipios integrantes participan directamente en los respectivos órganos de gestión, poniendo a disposición de la comunidad el personal y los recursos financieros promovidos voluntariamente por los municipios para el suministro de determinados servicios sobre los que es posible lograr economías de escala, tales como la distribución y depuración del agua, la recogida y eliminación de residuos o el desempeño de funciones de seguridad local.

España es el país Europeo que más ha desarrollado la temática de mancomunidades municipales, exportando su modelo a diversas partes del mundo. Tanto la Constitución del país (1978), como la legislación reconocen al municipio como una de las entidades territoriales locales, con personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos y se regulan por sus propios estatutos que regulan el ámbito territorial, objeto, competencia, órganos de gobierno, recursos y plazo de duración.

Su régimen de organización territorial y política con relativa autonomía local ha llevado a que desarrollen múltiples experiencias de Asociatividad, contando con aproximadamente 8.000 municipios. Actualmente funcionan más de 400 mancomunidades que abarcan diversos servicios públicos.

En la actualidad en países como Alemania, Inglaterra y Bélgica se desarrollan experiencias de asociativismo principalmente en atención a servicios públicos locales.

En América Latina, en países como Colombia, se estableció como objetivos de la asociatividad la prestación directa de servicios para la ejecución de obras y de determinadas funciones administrativas que acuerden sus asociados.

En Argentina debido a la organización territorial federal, cada provincia tiene su propia Ley de Régimen Municipal. En estas leyes departamentales, se menciona que el municipio puede constituir consorcios entre una o más municipalidades con la nación o la provincia, para la concreción y/o promoción de emprendimientos de interés común.

La legislación de El Salvador reconoce el derecho de asociación de los municipios, estableciendo que podrán asociarse para mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos a más municipios.

Bolivia, es el país donde más se ha desarrollado la experiencia de las mancomunidades municipales, a través de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Ley No. 18695, Art. 1310 de junio de 2002, donde se faculta a las municipalidades para poder constituir asociaciones municipales para los efectos de facilitar la solución a de problemas que les sean comunes o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, teniendo entre sus objetivos la atención a los servicios comunes, la ejecución de obras de desarrollo local, el fortalecimiento de los instrumentos de gestión, la realización de programas vinculados a la población del medio ambiente. El turismo, la salud u otros fines que les sean propios, la capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal así como la coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.

En Venezuela, el derecho de los Municipios a asociarse para el mejor cumplimiento de sus fines es la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, con su reforma parcial de 1989. La Constitución de 1999 amplía la potestad al disponer que los municipios además de poder asociarse en mancomunidades puede asociarse a nivel intergubernamental para fines de interés público relativos a la materia de su competencia, lo cual abre la posibilidad de mancomunarse entre entes territoriales de diferentes niveles.

Finalmente se puede mencionar que Nicaragua y la mayoría de países centroamericanos como Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá han

incorporado las mancomunidades municipales a la legislación municipal, como estrategia del fortalecimiento y desarrollo local⁴².

⁴² Pfr Perú, C.d. (2004), *Políticas para fomentar la integración y relación entre las municipalidades a través de la mancomunidad*, citado por Marcelo Castillo Pazmiño, *La Prestación Mancomunada de Servicios Públicos, en los Gobiernos Locales y el Ordenamiento Territorial*, Quito 2009, 45-48

CAPÍTULO II

MECANISMOS DE GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE LOS RIGEN

2.1 Mecanismos de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador, vigente dispone, que el Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

Estos preceptos en ciertos casos se los puede ejecutar mediante mecanismos de participación y asociación de los distintos niveles de gobierno y estas lo constituyen las “Alianzas Estratégicas, Desarrollo local, Finanzas Municipales, Rol de la empresa privada en el desarrollo local, Gobierno Municipal, Servicios Públicos Municipales, Transporte, Residuos y Agua, Municipio y seguridad ciudadana, Municipios hacia el desarrollo sustentable, Gobiernos locales y metas del milenio, Rol del Municipio en la educación, Municipios saludables, Equidad de Género y participación de las mujeres, Municipio y Sociedad en la lucha contra la desigualdad y la exclusión, desarrollo económico territorial, democracia local, la sustentabilidad ambiental, descentralización y autonomía local, entre otros, lo cual ha favorecido a los gobiernos locales mejorando lo que es la competencia de tránsito, transporte terrestre, y seguridad vial (...)”⁴³.

Otros actores importantes en la gestión de los gobiernos locales, pero desde el punto de vista de la participación social, son los “diferentes tipos de organización popular como son, las asambleas, los parlamentos, los cabildos, los comités, e incluso la iniciativa privada, pues de este modo la actividad legislativa de una asamblea seccional se ve enriquecida y justificada por medio de la iniciativa popular, como un medio de aplicación de la democracia directa.

Los comités o mesas temáticas, o los consejos barriales, dan su aporte en los momentos de ejecutoría o cogestión de las políticas municipales, y a la etapa de

⁴³ FLACMA, Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales, *El Libro del Poder Local*, (Quito-Ecuador, 2004), 12-13.

control social o de evaluación cada uno de ellos establecidos en la ley como mecanismos de gestión que impulsan a los gobiernos locales para la toma de decisiones dentro de sus competencias y atribuciones. En este escenario, estas formas de organización juegan un papel central a la hora de consolidar mecanismos de rendición de cuentas desde la sociedad local hacia el municipio”⁴⁴.

Sin embargo, estas formas de organización y de gestión no serán analizados en este contexto, debido a que el tema de investigación se centra en aquellas formas de gestión a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados de nuestro país, que regula el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, que lo constituyen las asociaciones, mancomunidades y consorcios, las cuales son percibidas como canales adecuados de conexión con los gobiernos seccionales regionales, provinciales, distritales- municipales, parroquiales - rurales con los organismos y entidades de la administración pública central; puesto que han jugado un rol protagónico en el proceso descentralizador del mismo.

De hecho el posicionamiento social y político de la descentralización tiene su origen en las iniciativas y acciones organizadas por los gobiernos autónomos descentralizados, como ejecutores de programas de capacitación, asistencia técnica financiados por organismos nacionales e internacionales, prestación de servicios públicos, gestión pública local, en sí atención directa a demandas sociales locales.

2.1.1 Las asociaciones

Como se ha manifestado en varios pasajes del presente trabajo, existen varias acepciones de asociación más se centrará ahora la conceptualización en una acepción más apegado al ámbito jurídico, y específicamente a la asociación en el ámbito administrativo del Estado.

Así, de lo general a lo particular, por asociación se puede entender al “Conjunto de los asociados para un mismo fin y persona jurídica por ellos formada.”⁴⁵

Cabanellas, define a asociación como la “relación que une a los hombres en grupos y entidades organizadas; donde al simple contacto, conocimiento o coincidencia, se agrega un propósito, más o menos duradero, de proceder unidos para uno o más objetos.”⁴⁶

⁴⁴ FLACMA, Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales, *El Libro del Poder Local*, (Quito-Ecuador, 2004), 12-13.

⁴⁵ Manuel Ossorio, *Diccionario de Ciencia Políticas, Jurídicas y Sociales*, (Guatemala: Editorial Atascan, 2004), 92.

⁴⁶ Guillermo Cabanellas, *Diccionario Jurídico*, (Buenos Aires: Editorial Heliasta, 2006), 42.

“Estos conceptos se los puede tomar como los básicos, los primigenios, que explican tan solo la categoría individual de un término que actualmente es más amplio. La Asociación supone una actividad compartida de personas para servir a un mismo fin, que no es el de los miembros, sino el de la asociación. Nótese que el interés individual del que se ha venido hablando, se ha traspasado ya a un interés colectivo”⁴⁷.

La asociación, al ser “una entidad de gestión administrativa, está obligada, no solo por ley sino por ética moral de los miembros y directivos a cumplir con formalidades tanto de conformación como de rendición de cuentas. Se establece la obligación de presentar previamente a su constitución, los estatutos, sus posibles modificaciones ante la correspondiente autoridad, así como de notificar por escrito sus reuniones ordinarias; asegura el control de las mismas y de sus miembros por parte del Gobierno. Toda asociación llevará y exhibirá a la autoridad cuando ésta lo exija registro de los nombres, apellidos, profesión y domicilios de todos los asociados (...). También llevará libros de contabilidad, en los cuales (...) figurarán todos los ingresos y gastos de la asociación, expresando la procedencia e inversión, manejo y disolución de ser el caso”⁴⁸

En otros ámbitos, el término “asociatividad surge como uno de los mecanismos de cooperación entre las empresas pequeñas y medianas para abrir oportunidades pues en ella hay una estrategia colectiva, tiene carácter voluntario, no excluye a ninguna empresa por el tipo de mercado en el cual opera, permite resolver problemas conjuntos manteniendo la autonomía gerencial de las empresas participantes, puede adoptar diversas modalidades jurídicas y organizacionales. La asociatividad permite el esfuerzo colectivo de varias empresas que se unen para solventar problemas comunes y se lleva a cabo mediante la acción voluntaria de los participantes, no siendo forzada la cooperación por ninguna empresa en particular. La decisión de intentar la asociatividad puede ser estimulada por instituciones ajenas a las empresas, como el Estado o los gremios empresariales”⁴⁹.

⁴⁷ Pfr Francisco López Nieto, *La Ordenación Legal de las Asociaciones*. (Madrid: Editorial. Dykinson, 2004), citado por Eduardo Espín Templado y Javier Díaz Revorio, *La Justicia Constitucional en el Estado Democrático*, (Valencia: Editorial Guada Litografía, 2000), 262

⁴⁸ Rafael Flaquer Mostequí, *Derechos y Constitución*. (Madrid, 1999), 170.

⁴⁹ PYMES, *Escenario de oportunidades en el siglo XXI, Publicación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)*, (Caracas-Venezuela: Impreso Gráficas Franco, 1999), 21-23.

“Este derecho subjetivo, claro exponente de la sociabilidad natural del ser humano, es un auténtico derecho de libertad, lo que supone que tanto los poderes públicos como los particulares deberán abstenerse de realizar cualquier acto que impida o dificulte el ejercicio del mismo”⁵⁰.

“Dado el amplio espectro de actividades que pueden desarrollarse a través de la asociatividad y las múltiples combinaciones organizacionales que se pueden adoptar para llevar a cabo el esfuerzo colectivo, están las asociaciones de gobiernos locales y se la conoce como asociativismo municipal”⁵¹.

Al respecto, Rafael Quintero López, señala que la “asociatividad no solo es ya una integración de individuos que persiguen un mismo fin sino, que bien puede ser un conjunto de colectivos, de agrupaciones que ven en la unidad una forma de concreción de sus ideas, y de estas a la acción efectiva para la obtención del resultado buscado”⁵².

“Las asociaciones de Municipios son de varios tipos: Unas tienen asociatividad voluntaria, otras son obligatorias, las hay de cobertura total, mediana y parcial, de tipo nacional, regional, y/o departamental, estadales o provinciales, con perfil empresarial corporativo y otras orientadas hacia la articulación política de los municipios. Entre sus objetivos están cubrir las áreas administrativa, financiera, capacitación, gobernabilidad, gobierno electrónico, financiamiento, área estratégica, salud, turismo y ambiente, fortalecimiento municipal, descentralización, capacitación, propuestas de reformas jurídicas, relación política con el gobierno, asistencia técnica a municipios, entre otros”⁵³.

“Esa obligatoriedad de asociación, aunque en si desvirtuó el derecho de asociación en su esencia, en especial en la esfera del derecho individual, puede encontrar justificación cuando se trata de un interés de entidades administrativas del sector público, y/o personas jurídicas, pues no se ha de entender que la obligatoriedad sea un modo coactivo de forzar la unidad, sino como una necesidad de las entidades agrupadas, por ejemplo, la colindancia territorial”⁵⁴.

En la actualidad se ha visto que no basta con prestar servicios básicos a la ciudadanía, hoy en día, las comunidades locales buscan fuentes de empleo, seguridad,

⁵⁰ Eduardo Espín Templado y Javier Díaz Revorio, *La Justicia Constitucional en el Estado Democrático*. (Valencia: Editorial Guada Litografía, 2000), 262.

⁵¹ Rafael Quintero López, *Asociativismo Municipal en América Latina*. (Quito-Ecuador: Ediciones Abya-Yala, 2006), 9.

⁵² *Ibíd*, 147

⁵³ *Ibíd*, 24

⁵⁴ *Ibíd*em, 25

cambios en los sistemas de salud, educación, administraciones eficientes, transparentes, acciones solidarias y equitativas, relaciones políticas, incidencia en los liderazgos políticos, institucionales, comunitarios, estrategias de trabajo integrado, que permita la gestión del desarrollo local, y palear la migración, la problemática intergeneracional, el enfoque intercultural, etc.”⁵⁵

La diversificación y desarrollo de la sociedad ha causado una multiplicación de las necesidades actuales de la población de un determinado sector. Y cada uno de estos, además tiene sus propias características y aspiraciones.

“En el Ecuador la asociación de municipios históricamente han merecido un tratamiento especial, tanto desde el punto de vista gremial, como jurídico normativo, surgen con fuerza en el siglo anterior, en la década de los cuarenta como resultado de un movimiento panamericano, pero también como respuesta de cohesión nacional frente a una de las guerras territoriales con el Perú. Hasta 1966 fecha en que la AME, es reconocida legalmente, el asociativismo municipal era más bien la expresión de hecho de un gremio que busca fortalecer tres principios básicos: descentralización, autonomía y democracia local. A partir de 1966, el asociativismo municipal ecuatoriano liderado por la AME, adquiere una fuerte institucionalidad, dada la importancia y presencia del municipio en todas las esferas de la vida social, cultural y política”.⁵⁶

“Ecuador cuenta con tres asociaciones municipales: a) La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, (1941) con 221 miembros (100% municipios); b) El Consorcio de Municipios Amazónicos y de Galápagos, COMAGA, (Registro oficial No. 184 de 9 de abril de 1953) con 49 municipios; y, c) La Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos, CGLA, (2001), municipios de población mayoritariamente indígena. Estas asumen un papel muy importante en el país, sirven para apoyar la gobernabilidad nacional, descentralización, democracia, autonomía local y subsidiariedad. Adicionalmente existen otras asociaciones que se dirigen a la consecución de apoyos específicos como: AME Guayas, COMUNA, AMA, AMCh, Consorcio de Municipios de Loja, Asociación de Municipios de El Oro, Asociación de Municipios de Los Ríos, Consorcio de Municipalidades de Galápagos, Consorcio de

⁵⁵ Pfr FLACMA, Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales, *El Libro del Poder Local*. (Quito-Ecuador, 2004), 7-8.

⁵⁶ Pfr Rafael Quintero López, *Asociativismo Municipal en América Latina*, (Quito –Ecuador: Ediciones Abya-Yala, 2006), 288.

Municipalidades de Morona Santiago, entre otras que permanentemente interactúan con la AME”⁵⁷.

“La AME, es una entidad de carácter público y asociatividad obligatoria, actualmente el 100% de municipios ecuatorianos son sus miembros.

El Consorcio de Municipios Amazónicos y Galápagos, (COMAGA), “fundado el 11 de marzo de 1953, cuyo marco legal se funda en la Constitución de Política de 1998, Ley Orgánica de Régimen Municipal, Ley Especial de Descentralización y Participación Social, de 1997, Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los gobiernos seccionales; Ley de FODESEC.”⁵⁸

Con la entrada en vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, las normas legales citadas en el párrafo anterior han sido modificadas y derogadas en otros casos, pero que se señalan debido a que en su momento histórico fueron parte del marco institucional ecuatoriano y en base a las cuales se crearon distintas formas de asociatividad de los gobiernos locales.

Rafael Quintero, señala que el “COMAGA, fue creado por Decreto del Ministerio de Gobierno el 11 de marzo de 1953, en un período de centralización muy fuerte de la planificación estatal, por lo que tuvo que nadar contra corriente, situación que ha cambiado poco a poco en la actualidad en la que se registra una institucionalidad del gobierno central, es una entidad de carácter público y asociatividad obligatoria, todo municipio existente en el territorio amazónico es automáticamente su miembro, es una asociación de carácter regional, sus miembros son: 48 municipios afiliados”⁵⁹.

La Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos, (CGLA), “se fundó en febrero del 2001, es una asociación de carácter privado y asociatividad voluntaria, tiene reconocimiento jurídico del Ministerio de Bienestar Social, entre sus miembros están: municipios, alcaldes, prefecturas, juntas parroquiales, su distintivo es su perfil étnico cultural ya que sus miembros son entidades o autoridades que forman parte y representan al movimiento indígena ecuatoriano, un actor muy influyente en la escena política presente”⁶⁰

⁵⁷ Pfr Rafael Quintero López, *Asociativismo Municipal en América Latina*. (Quito-Ecuador: Ediciones Abya-Yala, 2006), 290 y sgts.

⁵⁸ *Ibíd*, 314 y sgts.

⁵⁹ *Ibíd*, 302.

⁶⁰ *Ibíd*, 314.

A nivel de Consejos Provinciales se tiene el gremio nacional denominado Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), es una entidad asociativa que representa a los 23 gobiernos autónomos provinciales, mediante la promoción y el fortalecimiento de la gestión, de acuerdo al ejercicio de sus competencias. Se rige por la Constitución de la República, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, cuya Disposición Transitoria Vigésimo Primera dispuso que el citado Consorcio deba ajustar sus estatutos a su normativa.

Entre sus acciones están las de articular con los niveles de gobiernos y actores nacionales, impulsar la aplicación de políticas públicas, afianzar el rol de los gobiernos y empoderar el ejercicio de las competencias.

Como misión del citado consorcio, está el fortalecer la capacidad técnica y de gestión de los gobiernos autónomos provinciales, a través de asesoría, capacitación y acompañamiento técnico especializado, usando la planificación como herramienta para consolidar modelos territoriales de desarrollo, generando procesos con valor agregado, en la búsqueda de una gestión eficiente, para incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de sus poblaciones, a fin de armonizar el manejo sostenible de los territorios e impulsar estrategias y acciones para apoyar el fortalecimiento institucional de los Gobiernos Autónomos Provinciales en la gestión descentralizada de planificación que permita a las provincias constituirse como actores claves en el desarrollo de sus territorios⁶¹.

A nivel de juntas parroquiales se tiene al Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, (CONAGUPARE), “entidad asociativa de carácter nacional, que pertenece al sector público, tiene personería jurídica propia, es autónoma tanto administrativa como financieramente, tiene patrimonio propio, tiene instancias organizativas territoriales que son las asociaciones provinciales de derecho público”⁶²

Dichas asociaciones han tenido que actualizar sus Estatutos al amparo de lo dispuesto en el nuevo marco jurídico constitucional y legal del Ecuador, ya que se hace necesaria una redefinición de la organización administrativa interna de la entidad

⁶¹ Estructura Orgánico Funcional por procesos del CONGOPE, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 151 de 9 de julio del 2014, vigente (Ecuador 2014), Art. 13

⁶² Estatuto por Procesos del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, publicado en el Registro Oficial, Edición Especial No. 180 del 15 de agosto del 2011, vigente (Ecuador 2011), Art. 4

nacional asociativa de los gobiernos autónomos provinciales, municipales y parroquiales rurales, que asegure procesos integrales y efectivos como respuesta a las necesidades y exigencias actuales y futuras de sus asociados.

Para ello, han debido incorporar en sus Estatutos, su estructura orgánica funcional por procesos, que norme los procedimientos de la administración y gestión institucional, los niveles de administración y funciones de su estructura: de autoridad, de dirección, coordinación y control.

Siendo por tanto, la base jurídica para la conformación de asociaciones, mancomunidades y consorcios, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD en cuyo artículo 313, determina que los gobiernos autónomos descentralizados, en cada nivel de Gobierno, tendrán una entidad asociativa de carácter nacional, de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio, con la denominación y organismos directivos que se señalen en su propio estatuto, el cual será publicado en el Registro Oficial.

Una vez que se ha analizado a la asociación como una de las formas de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados y después de haberse dado ejemplos de asociaciones que han venido actuando en nuestro país, coadyuvando con la gestión de dichos entes locales, es importante ahora determinar la competencia que se ha asignado a estas asociaciones.

Al respecto, la Constitución de la República del 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD- determinan la creación del sistema nacional de competencias, con el objetivo de organizar las instituciones, planes, programas, políticas y actividades, relacionadas con el ejercicio de las competencias que corresponde a cada nivel de gobierno, guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad.

En el Capítulo III de los artículos 124 al 128 del COOTAD, se establece el ejercicio general de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados de acuerdo a cada nivel de gobierno y obviamente de los entes asociados que estos conformen.

En el ejercicio de sus competencias, se deberá tomar en cuenta los siguientes aspectos:

Debe haber una gestión solidaria y subsidiaria entre los diferentes niveles de gobierno, con participación ciudadana y una adecuada coordinación interinstitucional.

Debe ejecutarse bajo los principios de autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados.

Debe gestionarse como un sistema integral que articula los distintos niveles de gobierno.

El ejercicio de las competencias exclusivas no excluye el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos, siempre que esté previamente aprobado en el modelo de gestión del sector al cual pertenezca la competencia y con autorización del titular de la misma, a través de un convenio.

Todas las competencias exclusivas se ejercen exclusivamente en sus respectivas circunscripciones territoriales.

Cuando en una determinada circunscripción territorial se deba construir una infraestructura o un equipamiento que por su naturaleza esté destinado a atender a una población mayor que la de esa circunscripción, se coordinará con los otros niveles de gobierno que sean titulares de la misma competencia en esa zona de influencia.

Los modelos de gestión deben ejecutarse conforme los principios y normas emitidos en el sistema nacional de competencias.

Los modelos de gestión de los regímenes especiales cumplirán las competencias, facultades, criterios y normas, de acuerdo a los distintos niveles de gobierno que corresponda a su circunscripción territorial.

Ejercer sus competencias con eficiencia, eficacia, participación, articulación intergubernamental, transparencia y desarrollar de manera paralela y permanente un proceso de fortalecimiento institucional⁶³

Este proceso de fortalecimiento institucional está a cargo del Consejo Nacional de Competencias, en coordinación con las entidades asociativas de los gobiernos autónomos descentralizados correspondientes. Para su ejecución podrá establecer convenios con las asociaciones de gobiernos autónomos descentralizados.⁶⁴

Como vemos, dicha norma legal permite coordinar la ejecución de las respectivas competencias asignadas a los gobiernos locales, y si es del caso también si éstas constituyeren una asociación.

Para esto, el art. 275 del COOTAD, dispone que los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, distrital o cantonal podrán prestar los servicios y

⁶³ Pfr Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (COOTAD), publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 303 de 19 de octubre del 2010, vigente. Capítulo III Arts. 124 -128, Capítulo VI, Arts. 151-152

⁶⁴ *Ibíd*, Arts. 151-152

ejecutar las obras que son de su competencia sea en forma directa, por contrato, gestión compartida por delegación a otro nivel de gobierno, cogestión con la comunidad y empresas de economía mixta. Y adicionalmente establece como otra forma de gestión, para el fortalecimiento institucional, las llamadas mancomunidades y consorcios.

En el Ecuador, estas mancomunidades y consorcios son el ejemplo claro, del derecho de asociación que pueden ejercer los gobiernos seccionales autónomos descentralizados regionales, provinciales, distritales, cantonales o parroquiales rurales y los de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración.⁶⁵

Entre las atribuciones que pueden ejercer las máximas autoridades de los citados gobiernos locales, precisamente están las de decidir su participación en mancomunidades y consorcios⁶⁶.

Estas entidades locales además, tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano.

Pero lo señalado tiene ver con las competencias asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados, y lo que nos interesa en esta parte de la investigación del tema planteado, es lo atinente a las competencias de las asociaciones, sea que se hayan constituido bajo esta denominación u otra como la de mancomunidades o consorcios, que en síntesis son una asociación de los gobiernos locales propiamente dichos.

Y es precisamente que a través de los Estatutos que rigen a las asociaciones, mancomunidades y consorcios en donde se determina las competencias que estas asumirán.

Dichos Estatutos, son previamente sometidos a aprobación del Consejo Nacional de Competencias, que es el organismo rector encargado de la regulación, planificación, coordinación, gestión y control de la asignación y transferencia de las competencias de las asociaciones, mancomunidades y consorcios en el marco del Plan

⁶⁵ Pfr Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (COOTAD), Art. 285

⁶⁶ *Ibíd.* Arts. 34, 47 y 87 letra p), 57 letra q) y 67 letra m)

Nacional de Descentralización, promoviendo el fortalecimiento y la consolidación del proceso de descentralización para la consecución del buen vivir⁶⁷.

Este Organismo emitirá los informes de cumplimiento de las resoluciones de transferencia de competencias, los informes de monitoreo y de evaluación de la gestión de las competencias transferidas a las mancomunidades y consorcios⁶⁸.

Pero que competencias se les asignan a las asociaciones, mancomunidades y consorcios.

Para entrar en el estudio de este aspecto, es importante dar a conocer varios conceptos con relación a este tema, que los he tomado del glosario de términos del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo Nacional de Competencias, así:

FACULTADES: Las facultades son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión, y son establecidas por la Constitución o la ley. Su ejercicio, a excepción de la rectoría, puede ser concurrente.

LA PLANIFICACION: Es la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación. La planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno.

LA GESTION: es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno, dentro del ámbito de competencias y circunscripción territorial correspondiente, según el modelo de gestión de cada sector.

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS: Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.

COMPETENCIAS CONCURRENTES: Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente.

⁶⁷ Pfr Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo Nacional de Competencias, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 61 de 18 de octubre del 2013, vigente. Art. 6

⁶⁸ Ibíd Art. 41 numeral 4)

COMPETENCIAS ADICIONALES: Son competencias adicionales aquellas que son parte de los sectores o materias comunes y que al no estar asignadas expresamente por la Constitución o el COOTAD, a los gobiernos autónomos descentralizados, serán transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad, por el Consejo Nacional de Competencias, conforme el procedimiento y plazo señalado en este Código.

COMPETENCIAS RESIDUALES: Son competencias residuales aquellas que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central. Estas competencias serán asignadas por el Consejo Nacional de Competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia⁶⁹.

Dichos conceptos aplican también para las asociaciones, mancomunidades y consorcios, cuyas facultades, planificación, gestión, y sus competencias exclusivas, concurrentes, adicionales, residuales, transferidas y aprobadas por el Consejo Nacional de Competencias, están determinadas en los Estatutos de cada entidad asociativa, quienes deberán trabajar de manera articulada y complementaria con los entes locales que la conformen y de acuerdo a la circunscripción territorial a la que pertenezcan, fomentando para ello mecanismos de fortalecimiento institucional, participación, articulación, seguimiento y evaluación para la consolidación de la gobernabilidad, democracia, gobernanza y el mejoramiento de la administración del Estado para promover y fortalecer el desarrollo territorial⁷⁰

Para ello he realizado una breve síntesis en un cuadro sinóptico de las competencias que deberán asumir cada nivel de gobierno, esto nos permitirá observar que competencias y facultades podrán asumir las asociaciones, mancomunidades y consorcios una vez que se conformen.

Cuyos datos los he tomado del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, Capítulo IV, del ejercicio de las competencias constitucionales, Arts. 129 al 154, así:

⁶⁹ Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo Nacional de Competencias, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 61 de 18 de octubre del 2013, vigente, Glosario de Términos.

⁷⁰ *Ibíd*, Art. 6

CUADRO NO. 1

NIVEL DE GOBIERNO	COMPETENCIA	FUNCIÓN
Gobierno Central	Vialidad	Facultades de rectoría, normativa, planificación y ejecución del sistema vial conformado por las troncales nacionales y su señalización
	Competencia exclusiva de proyectos hídricos multipropósitos	Implementará el plan de manejo de cuencas, subcuencas y microcuencas, en sus respectivas circunscripciones territoriales
	Competencia exclusiva para la infraestructura y equipamientos físicos de salud y educación	Gestión concurrente con los gobiernos autónomos descentralizados en la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física, así como actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno
	Hábitat y vivienda	Planes y programas desarrollarán además proyectos de financiamiento para vivienda de interés social y mejoramiento de la vivienda precaria
Gobierno autónomo descentralizado regional	Vialidad	facultad para planificar, construir, regular, controlar y mantener el sistema vial de ámbito regional en concordancia con las políticas nacionales
	Tránsito y transporte	Facultad para planificar, regular y controlar el tránsito y transporte regional; y el cantonal, en tanto no lo asuman los municipios
	Gestión de cuencas hidrográficas	Ejecución de políticas, normativa regional, la planificación hídrica con participación de la ciudadanía, de las juntas de agua potable y de regantes. Ejecución subsidiaria y recurrente con los otros gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo a los programas y proyectos, en coordinación con la autoridad única del agua en su circunscripción territorial
	Seguridad alimentaria	Coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y parroquiales rurales, la producción sustentable de alimentos, en especial los provenientes de la agricultura, actividad pecuaria, pesca, acuicultura y de la recolección de productos de medios ecológicos naturales
	Actividades productivas y agropecuarias	Competencia concurrente para establecer estrategias participativas de

NIVEL DE GOBIERNO	COMPETENCIA	FUNCIÓN
		<p>apoyo a la producción, fortalecimiento de las cadenas productivas, generación y democratización de los servicios técnicos y financieros a la producción, transferencia de tecnología, desarrollo del conocimiento y preservación de los saberes ancestrales, investigación científica y tecnología.</p>
	Otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales	Aprobar y otorgar personalidad jurídica a las organizaciones sociales y organizaciones sin fines de lucro
Gobierno autónomo descentralizado provincial	Vialidad	Facultad para planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas
	De riego	<p>Facultad para planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego. Podrá delegar la gestión de mantenimiento y operación de los sistemas de riego al gobierno parroquial rural.</p> <p>En el caso de sistemas de riego que involucren a varias provincias, la autoridad única del agua, el rector de la política agropecuaria y acuícola, deberá conformar para el efecto, la mancomunidad.</p>
	Actividades productivas y agropecuarias	Competencia concurrente para establecer estrategias participativas de apoyo a la producción, fortalecimiento de las cadenas productivas, generación y democratización de los servicios técnicos y financieros a la producción, transferencia de tecnología, desarrollo del conocimiento y preservación de los saberes ancestrales, investigación científica y tecnología.
	Gestión ambiental	Gobernar, dirigir, ordenar, disponer, u organizar la gestión ambiental, la defensoría del ambiente y la naturaleza, en el ámbito de su territorio
Gobierno autónomo descentralizado municipal	Vialidad	Facultad para planificar, construir y mantener la vialidad urbana. En el caso de las cabeceras de las parroquias rurales, la ejecución de esta competencia se coordinará con los gobiernos parroquiales rurales.
	Tránsito y transporte	Facultad para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal
	Sistemas de gestión integral de	Deberán eliminar los vertidos

NIVEL DE GOBIERNO	COMPETENCIA	FUNCIÓN
	desechos	contaminantes en ríos, lagos, lagunas, quebradas, esteros o mar, aguas residuales provenientes de redes de alcantarillado, público o privado, así como eliminar el vertido en redes de alcantarillado.
	Prestación de servicios públicos de agua potable	Establecer convenios de mancomunidad con las autoridades de otros cantones y provincias en cuyos territorios se encuentren las cuencas hidrográficas que proveen el líquido vital para consumo de su población
	Prestación de servicios públicos de alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, y actividades de saneamiento ambiental	Ejecutar obras de infraestructura y la calidad de los servicios públicos dentro de su respectiva jurisdicción
	Formar y administrar catastros inmobiliarios	Actualizar cada dos años los catastros y la valoración de la propiedad urbana y rural Elaborar la cartografía geodésica del territorio nacional para el diseño de los catastros urbanos y rurales de la propiedad inmueble y de los proyectos de planificación territorial.
	Explotación de materiales de construcción	Facultad para regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras de su circunscripción
	Registro de la propiedad	El sistema público nacional de registro de la propiedad corresponde al gobierno central, y su administración se ejercerá de manera concurrente con los gobiernos autónomos descentralizados municipales
	Preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural	Aprobar, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos destinados a la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural, de su circunscripción y construir los espacios públicos para estos fines
Gobierno autónomo descentralizado parroquial rural	Vialidad	Facultad para planificar y mantener, en coordinación con el gobierno autónomo descentralizado provincial la vialidad parroquial y vecinal, mediante convenios entre ambos niveles de gobierno, donde se prevean las responsabilidades correspondientes de

NIVEL DE GOBIERNO	COMPETENCIA	FUNCIÓN
		cada uno de ellos.
	Actividades productivas y agropecuarias	Competencia concurrente para establecer estrategias participativas de apoyo a la producción, fortalecimiento de las cadenas productivas, generación y democratización de los servicios técnicos y financieros a la producción, transferencia de tecnología, desarrollo del conocimiento y preservación de los saberes ancestrales, investigación científica y tecnología.
	Gestión ambiental	Preservar la biodiversidad, protección del ambiente en su circunscripción territorial. Ejecución de programas y/o proyectos de manejo sustentable de los recursos naturales y recuperación de ecosistemas frágiles. Protección de las fuentes y cursos de agua; prevención y recuperación de suelos degradados por contaminación, desertificación y erosión; forestación y reforestación de especies nativas y adaptadas a la zona.
	Infraestructura física, equipamientos y espacios públicos de la parroquia rural	Competencia concurrente con gobiernos provinciales y municipales, pueden planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y espacios públicos de alcance parroquial, contenidos en los planes de desarrollo y acorde con sus presupuestos participativos anuales
	Promoción de la organización ciudadana y vigilancia de la ejecución de obras y calidad de los servicios públicos	Organización de recintos, comunidades, comités barriales, organizaciones ciudadanas y demás asentamientos rurales en todos los ejes temáticos de interés comunitario

A más de las competencias señaladas, gestionarán de manera concurrente y de forma articulada por todos los niveles de gobierno y/o en asociación, de acuerdo con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, la obtención de recursos a través de la cooperación internacional, asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias en el marco de los objetivos nacionales, competencia de gestión de riesgos, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al territorio, con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza, en sus procesos de ordenamiento territorial, de

protección integral a la niñez y adolescencia, para asegurar los derechos de niñas, niños y adolescentes⁷¹

Con relación a las competencias adicionales y residuales, al no estar asignadas expresamente por la Constitución o el COOTAD, a los gobiernos autónomos descentralizados, serán transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad, por el Consejo Nacional de Competencias, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia.⁷²

2.1.2 Las mancomunidades

El término mancomunidad “nace de la tradición romanística civil, entendida como una obligación común de dos o más personas, este término fue ampliamente usado en la edad antigua y permitió la definición de obligaciones que se convierte en una modalidad jurídica dentro del derecho de las obligaciones de las personas”⁷³.

A la mancomunidad se la “entiende como la coalición de dos o más instituciones regionales, provinciales, cantonales o parroquiales, en procura de conseguir un objetivo común. La mancomunidad puede ser de naturaleza interna, es decir cuando dentro un mismo Estado, algunas de las regiones que lo componen forma una organización de este tipo. Y externa, cuando sobrepasa el ámbito del territorio de un país, por ejemplo una mancomunidad de países”⁷⁴.

“La mancomunidad es la unión de dos o más municipios para la prestación de determinados servicios. [...] la mancomunidad es una entidad de derecho que tiene personalidad jurídica y que se forma a partir de la voluntad de las entidades territoriales para solucionar problemas comunes a varias de ellas, y que no necesariamente debe coincidir con el ámbito de la comarca”⁷⁵

La mancomunidad “es un instrumento caracterizado por la voluntariedad de sus integrantes orientada a la gestión de competencias (cuando de por medio existe un proceso de descentralización), de servicios o ejecución de obras (cuando éstos

⁷¹ Pfr Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (COOTAD), Arts. 131, 140, 148

⁷² *Ibíd*, Arts. 149-150

⁷³ Riveros M. (2002), *Mancomunidad: realidad y perspectiva*, citado por Marcelo Castillo Pazmiño, La Prestación Mancomunada de Servicios Públicos, en los Gobiernos Locales y el Ordenamiento Territorial, Quito 2009, 34

⁷⁴ Isabel Trigueros y otros, *Trabajadores Sociales. Temario general volumen III. Administración local*. (España: Editorial MAD, 2005), 99

⁷⁵ *Ibíd*, 99

sobrepasan el territorio del gobierno local). La mancomunidad permite la administración conjunta, total o parcial de dos o más gobiernos seccionales”⁷⁶

En gestión pública existen instrumentos útiles en los que el Estado, a través de la Administración Pública se dota de ellos para resolver necesidades colectivas y facilitar la ejecución de políticas públicas. En esa categoría, se encuentran las mancomunidades municipales, cuya definición básica es: “asociación de dos o más municipios que se unen voluntariamente haciendo uso de su capacidad asociativa, para resolver temas que les son comunes, aparecen en las últimas décadas, cuando se produce un agotamiento de las formas de organización vertical y jerárquica en las organizaciones públicas”⁷⁷

Características de las mancomunidades:

1. Son de carácter voluntario, esto es, no hay obligatoriedad en la participación de uno o más gobiernos seccionales.
2. La mancomunidad se crea para responder a un objetivo definido previamente y a partir del cual sus integrantes establecen acuerdos para la gestión y asumen compromisos.
3. Se debe contar con una ruta a seguir, un plan de trabajo que responda a los objetivos y alcances definidos.
4. Se constituye en un modelo de gestión donde sus integrantes están en permanente coordinación e interacción para lograr los objetivos propuestos (sistema abierto).
5. Intercambio de experiencia, conocimiento y sus posibilidades de adaptación.

Principios que rigen la conformación de una mancomunidad:

1. Buen Fé: Origen lícito y para la búsqueda común del desarrollo
2. Solidaridad: colaboración recíproca sin afectar deberes propios
3. Equidad: ejercicio igualitario de competencias y obligaciones⁷⁸.

¿Para qué se crea una mancomunidad?

⁷⁶ José Suing Nagua, *Las Mancomunidades en el Ecuador* (Quito: Proyecto Formia, AECI/ CODENPE, 2007), 9

⁷⁷ *Ibíd*, 9

⁷⁸ Angulo A. (2002), *Mancomunidades en Bolivia, Santa Cruz: SNV Bolivia*, citado por Marcelo Castillo Pazmiño, *La Prestación Mancomunada de Servicios Públicos, en los Gobiernos Locales y el Ordenamiento Territorial*, Quito 2009, 45-48

1. Para contar con una estrategia de desarrollo compartida, que beneficie a los habitantes de todos los integrantes y que permita tener agendas locales o regionales comunes, lo cual podría generar más beneficios en la población.
2. Mejorar la coordinación entre los actores del territorio, involucrando de manera directa a los gobiernos seccionales e invitando a otros actores a hacer parte de los procesos, en función de objetivos comunes.
3. Gestionar de manera conjunta proyectos, que sobrepasan los límites políticos hidrográficas, redes viales, manejo de reservas ecológicas, etc.
4. Buscar la optimización de la gestión local, tratando de aprovechar de mejor manera los recursos financieros, técnicos y operativos de los integrantes.
5. Solucionar los problemas comunes y/o mejoras en la prestación de un servicio para lograrlo de forma más eficiente, por ejemplo, la utilización de un relleno sanitario común, o abastecimientos comunes de agua, etc.
6. Disminuir la dispersión geográfica y establecer un canal efectivo de articulación territorial que ayude a la ejecución de proyectos, planes o programas⁷⁹.
7. Mejorar la gestión de competencias y favorecer los procesos de integración territorial⁸⁰.
8. Establecer fines claros en su desempeño, definir las expectativas de rendimiento, generar información válida y confiable para el uso público y para los respectivos órganos rectores, y realizar evaluaciones conjuntas sobre los logros alcanzados y los ajustes a realizar.
9. Lograr la eficiencia de la inversión pública de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, mediante una planificación adecuada, con un correcto manejo de los recursos y fortalecer la gestión pública, asegurando que sus inversiones sean costo-eficientes, con una relación adecuada entre gasto corriente e inversión entre los asociados⁸¹

¿Quiénes pueden conformar una mancomunidad?

⁷⁹ GTZ, *Reflexiones de 15 mancomunidades en el Ecuador*, 2007, citado por Marcelo Castillo Pazmiño, *La Prestación Mancomunada de Servicios Públicos, en los Gobiernos Locales y el Ordenamiento Territorial*, Quito 2009, 45-48

⁸⁰ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (COOTAD), Art.285

⁸¹ Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 78 de 11 de septiembre de 2013, vigente. (Ecuador, 2013), 8.4. Eficiencia pública de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, distritales, cantonales o parroquiales rurales y los de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, que se encuentren contiguos y que sea entre gobiernos del mismo nivel⁸².

Requisitos para la conformación de una mancomunidad y su reforma:

1. La resolución de cada uno de los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados integrantes, mediante la cual se aprueba la creación de la mancomunidad;
2. La suscripción del convenio de mancomunidad acordado por los gobiernos autónomos descentralizados, por parte de los representantes legales de cada uno. El convenio de la mancomunidad deberá contener por lo menos los siguientes elementos: denominación de la mancomunidad, identificación de los gobiernos autónomos descentralizados que la integran, su objeto o finalidad específica, el plazo de la misma y los recursos que aporte cada miembro y que constituirán su patrimonio;
3. La publicación del convenio y de las resoluciones habilitantes de cada gobierno autónomo descentralizado en el Registro Oficial; y,
4. La inscripción de la conformación de la mancomunidad en el Consejo Nacional de Competencias, quien será responsable de evaluar la ejecución del cumplimiento de las competencias mancomunadas.

La reforma al convenio de una mancomunidad deberá realizarse cumpliendo el mismo procedimiento y requisitos que los exigidos para su conformación, requiriendo la resolución de cada uno de los órganos legislativos, debiéndose establecer un adendum al convenio de creación⁸³.

Ventajas que tienen las mancomunidades:

1. Fortalece las capacidades técnicas y financieras de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
2. Optimiza los recursos, simplifica la gestión, disminuye los costos para el proyecto, ejecución de la obra o prestación del servicio.
3. Mejora la gestión de competencias y favorece los procesos de integración territorial, regional y local.

⁸² Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (COOTAD), Arts. 34, 47, 57, 67 y 87

⁸³ *Ibíd*, Arts. 287-288

4. Descentraliza las facultades y competencias para alcanzar el desarrollo sustentable y sostenible de los gobiernos seccionales.

En el Ecuador los gobiernos autónomos descentralizados tienden a la búsqueda del desarrollo de sus territorios, con el fin de mejorar la calidad de vida (sumak kausay), de sus comunidades, en este sentido se ha planteado un modelo para que los gobiernos locales se conviertan en un promotor del desarrollo mediante la utilización de estrategias o mecanismos de gestión como las mancomunidades y consorcios de los gobiernos seccionales autónomos que permitan poner en marcha este proceso.

Este mecanismo de gestión, deberá cumplirse acorde a lo determinado en los artículos 41 y 43 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) que establecen que, deberán incluir en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, las directrices principales, decisiones estratégicas para el desarrollo en el territorio, metas propuestas, resultado a obtener e impacto de la ejecución de los proyectos, que permitan evaluar los logros en el cumplimiento de los objetivos de cada nivel de gobierno y su aporte al desarrollo nacional.

“Estos instrumentos son referente obligatorio para la elaboración de planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión de cada Gobierno Autónomo Descentralizado. Consecuentemente, la planificación de la inversión pública requiere un verdadero proceso de identificación de proyectos y programas, de tal manera que se prioricen y se ejecuten aquellos que más aporten a la consecución de la metas territoriales. En este sentido el análisis costo eficiencia permite entender los impactos que pueden alcanzar diferentes proyectos y programas con un objetivo común bajo un costo dado. Este tipo de análisis tiene dos propósitos, por una parte resume un problema complejo de análisis de la inversión de forma simple e ilustrativa, a través de una relación efecto-costo, y por otra es una medida común que permite comparar diferentes proyectos bajo diferentes contextos”⁸⁴

Bajo estos parámetros determinados en sus respectivos planes de desarrollo, de inversión, de planificación y descentralización, las mancomunidades deberán prestar su colaboración y gestionar la prestación de sus servicios, obras y otros fines de acuerdo a su competencia, en búsqueda de satisfacción de sus necesidades locales y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes en varios aspectos del servicio público, educación, comunicación, salud, vialidad, medio ambiente, entre otros.

⁸⁴ Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 78 de 11 de septiembre de 2013, vigente (Ecuador, 2013), 425.

Considero por tanto, que las mancomunidades constituyen una alternativa válida para mejorar la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados como promotores y gestores del desarrollo local, consolidación del proceso de integración interterritorial y prestación de servicios con el esfuerzo conjunto y aprovechamiento de economías de escala en beneficio de sus pueblos.

2.1.3 Los consorcios públicos

En la legislación ecuatoriana esta figura del consorcio la encontramos por primera vez, en el artículo 244, de la Constitución de 1967, (derogada) en el título “del régimen seccional”, que estableció esta potestad de constituir consorcios de estas entidades con el fin de mancomunar esfuerzos para obras de interés colectivo, para promoción económico social y podían asimismo establecerse entidades que, coordinadamente con el Plan General de Desarrollo, agrupen a varias provincias.”

Actualmente, el artículo 285 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, hace referencia al Consorcio y expresa lo siguiente:

“Se denomina consorcio al agrupamiento entre dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo nivel de gobierno, que no se encuentran ubicados de manera contigua; o cuando el agrupamiento se produce entre dos o más GAD de distinto nivel de gobierno”⁸⁵

Desde el punto de vista general, los consorcios se “encuentran conformados por empresas de diversa índole (...) y pueden clasificarse adoptando cuatro puntos de vista: la condición del empresario, el objeto de la empresa, su dimensión y su forma jurídica. Atendiendo al primer criterio, las empresas pueden ser privadas, públicas o mixtas; en las primeras los titulares son exclusivamente personas de derecho privado; en las segundas el empresario es el Estado o una colectividad pública y en las mixtas se da la conjunción de participaciones de personas privadas con el Estado u otras colectividades públicas”⁸⁶

Cabanellas, define al consorcio como la “Forma de asociación en que dos o más empresas se reúnen para actuar unidas, bajo una misma dirección y reglas comunes, aunque conservando su personalidad e independencia jurídicas”⁸⁷

⁸⁵ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (COOTAD), Art. 285

⁸⁶ Felipe Sola Cañizares, *Tratado de Derecho Comercial Comparado*. citado por Lucrecia Maisch Von Humbolt, *Sociedades de Economía Mixta*, (Lima- Perú: Imprenta de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1973), 17.

⁸⁷ Pfr Guillermo Cabanellas, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Tomo II (Buenos Aires: Editorial Heliasta, 1994), 360

El Consorcio, “se acostumbra distinguir, por parte de la legislación, de la práctica y de la doctrina a una asociación de personas jurídicas públicas (...) constituidas para proveer fines e intereses de la administración pública”⁸⁸

En el Derecho administrativo, los consorcios son una forma de asociación entre dos a más empresas u organizaciones coaligadas en una persona jurídica, con plena capacidad que asiste a toda persona jurídica constituida. Esto es la capacidad de gestión, de regulación, etc.⁸⁹

El Consorcio “es una mera unión formada para la gestión o la defensa de intereses comunes. (...) sobre tal base el Consorcio Administrativo, que es el que aquí interesa, puede definirse diciendo que es la unión de personas jurídicas públicas entre sí, o de ellas con personas particulares, o de personas particulares entre sí, para la gestión o defensa de un interés común a ellas, que tenga caracteres de interés general”⁹⁰

“Los consorcios en el ámbito público tienen como objetivo el beneficio del Estado, de las personas para quienes esta organización social se ha constituido, este interés es aquel que les permite la legislación del Estado en donde se conforman. Adicionalmente en este sentido mismo se le atribuye potestades administrativas que le dotan de capacidad operativa”⁹¹

Los consorcios administrativos, entre “entes de Derecho Público carecen de fines propios para perseguir en forma unitaria los fines de los entes integrantes, pueden ser obligatorios cuando el Estado los instituye por ley, o facultativos. De ambos forman parte las comunas, las provincias y los entes públicos no territoriales”⁹²

La redistribución de competencias de las instancias territoriales en que se organiza el Estado, lleva consigo la necesidad de que la actuación de las Administraciones públicas mediante el deber de colaboración entre ellas, celebren convenios que puedan dar lugar a la creación de entes instrumentales o actuaciones interadministrativas entre los cuales se cuenta al Consorcio⁹³.

⁸⁸ Omeba, *Enciclopedia Jurídica*, Tomo III. Editorial Bibliográfica Argentina (Buenos Aires-Argentina, 1954), 1020

⁸⁹ *Ibíd*, 1020

⁹⁰ Miguel S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Quinta Edición. (Buenos Aires-Argentina, 2000), 526

⁹¹ José Manuel Canales Aliende y Pedro Luis Pérez Guerrero, *Introducción al Gobierno y a la Gestión Local*. (Alicante: Editorial Club Universitario, 2002), 47.

⁹² Omeba, *Enciclopedia Jurídica*, Tomo III. Editorial Bibliográfica Argentina (Buenos Aires-Argentina, 1954), 1020

⁹³ Pfr Fundación Tomas Moro, *Diccionario Jurídico Espasa*, (Madrid 2006), 396-397

A nivel del régimen seccional autónomo, “podemos entender por consorcio como los entes locales que se asocian libremente, son personas jurídicas de diferente orden para fines de interés local. Se trata de entes no territoriales, de carácter complejo, compuestos por distintos entes administrativos (que no se encuentran ubicados de manera contigua) con funciones claramente tasadas.”⁹⁴

Concepto que establece una clara diferencia con las otras formas de asociación que se han nombrado en acápites anteriores, debido a que su conformación está determinado siempre y cuando esta unión o asociación de realice con órganos del mismo nivel de gobierno, que no se encuentran ubicados de manera contigua; o cuando el agrupamiento se produce entre dos o más gobiernos autónomos descentralizados de distinto nivel de gobierno.

Doctrinariamente se considera a los consorcios, como “organizaciones intermedias que generalmente asumen una forma jurídica de asociación, dotada de personalidad jurídica, en donde el Estado les encomienda la prestación de determinados servicios sociales o asistenciales, para lo cual cuentan con participación estatal o sin ella”⁹⁵

Siendo por tanto los Consorcios, “entes públicos asociativos de gestión local o regional que cumplen actividades de realización y/o prestación de obras y servicios”⁹⁶

Estos autores, determinan los siguientes caracteres específicos de la entidad consorcial y son:

Ente público: Implica reconocer al consorcio el carácter de sujeto de derecho y de sujeto público.

- El Consorcio en cuanto a unión de personas jurídicas públicas y/o privadas constituye un ente público con personalidad jurídica sobre las individualidades que lo integran. Su carácter personificado lo distingue de otras agrupaciones asociativas que realizan un acuerdo de voluntades sin llegar a la creación de un ente.
- Como sujeto de derecho, tiene un patrimonio propio y a él se le imputará los resultados de su gestión; se caracteriza pues, porque la actividad de varios queda sustituida por la actividad del ente que actúa a nombre de ellos.

⁹⁴ José Manuel Canales Aliende y Pedro Luis Pérez Guerrero, *Introducción al Gobierno y a la Gestión Local*. (Alicante: Editorial Club Universitario, 2002), 47

⁹⁵ Pfr Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Décimo Sexta Edición, (Madrid), 904, 936

⁹⁶ *Ibíd*, 936

- Por los fines que lo motivan, las prerrogativas de poder de que disfruta y el control que sobre él se ejerce, se le reconoce carácter de persona jurídica pública estatal o no estatal según los casos.
- En si el consorcio es un ente de gestión colectiva, es en suma una entidad instrumental que actúa en pro de los intereses de los consorciados y que asume por cuenta y a favor de ellos, tareas más eficientemente cumplidas desde un ente común o centro de imputaciones colectivas.
- El carácter público de la entidad, además de los fines que persigue, está dado por las prerrogativas públicas activas y pasivas que recibe del Estado.

Es un ente asociativo, pues el consorcio supone siempre la reunión de sujetos públicos o privados interesados en un resultado de interés público determinado⁹⁷

En nuestro país, en la actualidad no existen consorcios constituidos a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados, bajo los preceptos constitucionales y legales vigentes, los ya existentes no son propiamente consorcios pues estos constituyen mancomunidades o asociaciones que se crearon en base a la normativa legal de la Constitución de 1998 y leyes del régimen provincial, municipal que hoy en día se encuentran derogadas.

El crear consorcios bajo las condiciones legales actuales, determina un nuevo procedimiento para su constitución y nuevas formas de establecer sus competencias, las cuales quedarán subsumidas de acuerdo al nivel de gobierno superior que las asuma.

2.2 El proceso de descentralización en países de la región

A continuación, a manera de ejemplo y comparativamente con otros países de la región, se analiza los casos de Venezuela y Colombia.

Se hace mención al proceso de descentralización en Venezuela, debido a que esta delegación de facultades y competencias a nivel de gobiernos locales, dota de una capacidad administrativa a estos, para que puedan hacer eficiente su gestión pública.

El proceso de descentralización resulta un paso importante para la realización de formas de asociación de los distintos niveles de gobierno de una manera efectiva, pues dentro de la delegación de las facultades y competencias se atribuye a los gobiernos seccionales esa capacidad, porque si no fuera este el caso sería necesaria siempre la intervención del ejecutivo y del legislativo del Estado Central para poder

⁹⁷ *Ibíd*, 936

permitir formas de gestión ajenas a la individualidad de los gobiernos seccionales. Entendido así, se menciona el proceso de descentralización del Estado venezolano, en el propósito de permitir formas de asociación para la mejora de la gestión pública seccional.

El artículo 4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su contenido establece a la descentralización como un principio para administración del Estado: “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.”⁹⁸

En virtud de este contenido de la ley constitucional, bien se puede invocar a los principios de cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad para la conformación de formas de asociatividad que busquen la realización justamente de ellos, traspasados a una gestión pública seccional eficiente.

El nuevo modelo de administración de Estado busca evidentemente acercar la administración ejecutiva tanto estatal como local a la ciudadanía, la Constitución del país venezolano en el artículo 184 refirma lo sostenido expresando que: “La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, (...)”⁹⁹,

Sin embargo de lo anotado hay que señalar también que en el artículo 168 de la Ley suprema en referencia, se establece a los municipios como “la unidad política primaria de la organización nacional”¹⁰⁰ es decir, este nivel de gobierno es el mínimo de la organización administrativa del Estado. Caso diferente al de la legislación ecuatoriana, en donde las juntas parroquiales son tomadas en cuenta como un nivel de gobierno.

El mismo artículo señalado anteriormente, menciona las competencias que poseen las municipalidades venezolanas en forma de respeto a su autonomía, estas son:

- La elección de autoridades,
- La gestión de las materias de su competencia; y,
- La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

⁹⁸ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860 de 30 de diciembre de 1.999, vigente, Art. 4

⁹⁹ *Ibíd*, Art. 184

¹⁰⁰ *Ibíd*, Art. 168

“El modelo de una verdadera descentralización de la administración del Estado, no está instaurado simplemente con la finalidad de facilitar o de descongestionar la labor administrativa del Estado, sino que plantea un objetivo más profundo, que es la democratización del poder, el acercamiento de la ciudadanía a la administración gubernativa local, o seccional, como sea mejor su denominación”¹⁰¹.

“El Fin último de la descentralización político administrativa es el fortalecer la democracia, esto es, democratizar el poder y los procesos de toma de decisiones mediante su traslado al ámbito ciudadano, e incluso, potenciar la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas desde el Estado, así como el de maximizar la eficiencia en la prestación de ciertos servicios y competencias que se han concentrado a nivel nacional o central.”¹⁰²

La Constitución, constituye el marco jurídico legal en que se han de delimitar el resto del andamiaje legal que compone la legislación de un Estado, en el caso de Venezuela, también están consideradas las leyes orgánicas, al igual que en la organización legal jerárquica constitucional del Ecuador, como siguientes a la ley máxima.

La Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, publicada en el la Gaceta Oficial No. 37.753 del 14 de agosto de 2003, es el marco jurídico que regula las competencias y facultades que poseen los gobiernos seccionales de Venezuela. Esta ley se constituye en la ley organizativa que permite la aplicación de la descentralización y autonomías que instaura la ley Constitucional de Venezuela.

En conclusión, el proceso de descentralización de los gobiernos locales en Venezuela, ha sido un cambio sustancial entre el clásico modelo centralista con la finalidad de mantener el dominio político administrativo de quienes detentaban el poder, por uno nuevo paradigma que busca afianzar la participación directa democrática de la población en los niveles de gobierno que le son cercanos a su realidad vivencial.

De acuerdo a lo planteado, la decisión de mejorar la convivencia de los pueblos primeramente debe ser política, para luego trasladarse esta voluntad a la aplicación de nuevos modelos administrativos de desarrollo, la descentralización y autonomía de los

¹⁰¹ Jaime Fabián Erazo Espinoza , *Gobierno de las Ciudades Andinas*, (Quito: Flacso, 2012), 26

¹⁰² *Ibíd*, 27

distintos niveles de gobierno. Pero esta descentralización y autonomía entendida como un medio de ejercicio de la democracia.

La Constitución, ha permitido que la gestión pública sea diversificada a través de la delegación de competencias a otros niveles de gobierno, lo que hace posible el acercamiento de la autoridades a sus mandantes, y es ese el sentido de la instauración de este nuevo orden de administración pública.

“Por su parte, los preceptos constitucionales instaurados en el país vecino de Colombia, durante varias de sus Constituciones políticas, como las de 1886, 1936 1968, lo reafirmaban como un Estado centralista, en donde las autoridades de los gobiernos seccionales tenían como objetivo velar por la observancia de la ley nacional pero en el ámbito de su circunscripción local”¹⁰³.

“Durante el periodo de vigencia de la constitución de 1986 hasta el año de 1991, se tomó un postulado esgrimido por la legislación francesa constitucional, que establecía el principio de centralización política y la descentralización administrativa, es decir, las principales decisiones y el direccionamiento de las políticas instauradas en distintos ámbitos de la vida del Estado, estaban centralizadas, estaban circunscritamente destinadas a la poder ejecutivo, en tanto que solo la administración, es decir la aplicación de las decisiones tomadas les correspondía a los gobiernos seccionales”¹⁰⁴.

En el año de 1991 se aprueba una nueva Constitución, en la cual ya se expresa al Estado colombiano como descentralizado, entre otros principios de la organización estatal. El artículo 1 de la Carta Magna del país del norte, expresa: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”¹⁰⁵

“Este precepto constitucional, fue el resultado de una Asamblea Nacional Constituyente en la que estuvieron representados por una gran diversidad de actores sociales, así como distintas corrientes de pensamiento político, lo que permitió la implementación del concepto de descentralización y autonomía en la Constitución colombiana. Por lo tanto quedaron en el nuevo ordenamiento territorial administrativo

¹⁰³ *Ibíd*, 27

¹⁰⁴ *Ibíd*, 28

¹⁰⁵ Constitución Política de la República de Colombia de 1991, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991, vigente, Art. 1

de Colombia los niveles de autonomías, mismo que son, según la constitución, región, departamento, provincia, municipio, distrito-capital, turísticos, y las circunscripciones territoriales indígenas, todo esto regulado y establecido por una la ley de ordenamiento territorial”¹⁰⁶

Las competencias de los niveles de gobierno antedichas se encuentran establecidas en la constitución, en el artículo 287 que señala: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales”.¹⁰⁷

“El precepto de la descentralización en Colombia es considerado como nuevo, pues data, como se ha visto, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, y por lo tanto, al parecer de algunos autores es aún incompleto, pero que avanza y que se va consolidando de a poco. La principal dificultad encontrada tiene que ver con la descentralización fiscal, es decir, se encuentran aún una serie de deficiencias respecto de los instrumentos que definen y delimitan las relaciones fiscales entre el gobierno central y la implementación de la descentralización entre los distintos niveles de gobierno”¹⁰⁸.

En lo referente al aspecto administrativo, aún existen inconsistencias en la legislación a la hora de determinar el ámbito de aplicación de una normativa respecto del gobierno local y el central, esto es atribuido a un proceso político progresista que aún no ha llegado a Colombia, y por lo tanto, los sectores sociales que se mantienen en el gobierno no permiten del todo un traspaso de competencias a los gobiernos locales por el temor de dejar ejercer su poder en esas circunscripciones territoriales.

La autora Carmenza Saldías, expresa a este respecto que: “después de tres décadas de hablar de descentralización en Colombia, y de un sin número de ocasiones en las que se ha presentado el caso de este país como ejemplo en América Latina, la

¹⁰⁶ Jaime Fabián Erazo Espinoza , *Gobierno de las Ciudades Andinas*, (Quito: FLACSO,2012), 28

¹⁰⁷ Constitución Política de la República de Colombia de 1991, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991, vigente, Art. 287

¹⁰⁸ Carmenza Saldías, *Actualidad, Diagnóstico y Análisis de Municipios en la Región Andina. Caso Colombia*, (Colombia: 2012), 101

hipótesis formulada, es que es un proceso exitoso. Aunque esto no significa que la descentralización no haya tenido impactos puntuales que han generado oportunidades y avances, como los logrados en Bogotá, y que ejemplifican los beneficios que habría representado la generalización de condiciones relativas de autonomía territorial del país”¹⁰⁹

Finalmente hay que mencionar que muchas de las reformas que se han implementado en las leyes que regulan las autonomías y descentralización en el país, están alejadas del precepto constitucional que expresa justamente lo nombrado.

Hernando Gómez Buendía, sostiene que durante el gobierno de Uribe “se han propuesto 29 reformas que han sido contradictorias al espíritu descentralista y autonomista de los constituyentes y al sentir de la sociedad colombiana en general. Lo dicho se ha establecido como fruto del cálculo político, de ahí que en varios pasajes se ha manifestado que la descentralización y la autonomía obedece principalmente a la voluntad política antes que a cualquier otro concepto que pudiera tener interés en esgrimir como propulsor de este modo de organización territorial que se ha implementado en varios Estados en los que ha llegado al poder un proyecto político de progreso y de cambio de los viejos paradigmas apegados al centralismo como un modo de mantener y ejercer el poder por parte de los sectores de sociedad que han estado detentando el poder a lo largo de la historia de nuestra América Latina en especial”¹¹⁰.

2.3 Análisis de los principios constitucionales que rigen a los mecanismos de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador.

Los gobiernos autónomos descentralizados y sus asociaciones, mancomunidades y consorcios, que son parte de la administración pública, están sujetos a los principios que la Constitución de la República del Ecuador, vigente establece en el artículo 227 que señala: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración,

¹⁰⁹ Carmenza Saldías, *Actualidad, Diagnóstico y Análisis de Municipios en la Región Andina. Caso Colombia*, (Colombia: 2012), 92

¹¹⁰ Hernando Gómez Buendía, *Informe de Desarrollo Humano para Centroamérica*, (Panamá: PNUD, 2009), 192

descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

La gestión que realizan las asociaciones, mancomunidades y consorcios, también debe regirse por los principios que se ha citado, para ello, tomaré los conceptos dados por Xavier Mauricio Torres Maldonado y Marco Antonio Logroño Santillán, que al respecto señalan:

La Gestión, es un conjunto de acciones sistemáticas que se enmarcan desde la planificación hasta la evaluación del cumplimiento de sus objetivos.

La eficiencia, eficacia, la calidad son términos, que están ligados el uno al otro, y son consecuencia entre si de una correcta administración.

La eficiencia, Es hacer las cosas bien, optimizando recursos humanos, materiales, tecnológicos, financieros.

La eficacia, es lograr las metas y objetivos propuestos siendo asertivos y efectivos en lo que se realiza.

Calidad, es proporcionar productos o servicios que satisfagan las expectativas del cliente, que el usuario reciba con bienestar los bienes y servicios entregados por la Administración Pública.

De la eficiencia y eficacia se puede obtener la productividad, entrega de bienes y servicios versus cantidad entregada a satisfacción.

La eficacia, la eficiencia, la calidad son términos, conceptos que están ligados el uno a los otros, y son consecuencia entre si de una correcta administración. La gestión pública no viene solo y exclusivamente de la ley, sino de la aplicación correcta de esta, de la voluntad política y de una gestión de calidad, la administración debe ser eficiente, y para esto debe estar en permanente evaluación y control de la sociedad.

Jerarquía, es la relación de subordinación o dependencia entre autoridades y empleados en una organización en relación a su estructura orgánica. Siendo la primera la que mantiene la rectoría y asegura su calidad y buen cumplimiento.

Desconcentración, transferencia de competencias de una entidad administrativa de nivel nacional a otra jerárquicamente dependiente (nivel regional, provincial, distrital).

Descentralización, transferencia definitiva de competencias responsabilidades, atribuciones, de una entidad a otra, acompañada de recursos humanos, tecnológicos, financieros.

Coordinación, busca el cumplimiento de objetivos entre las distintas autoridades y organismos.

Participación, La Administración Pública involucra a otros organismos del sector público y a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, fiscalización y control. Busca el empoderamiento de la ciudadanía a fin de que se logre que un servicio público sea entregado con eficiencia, eficacia y calidad.

Planificación, determinación de objetivos previo un análisis a las necesidades que se desean cubrir y quienes pueden hacerlo sea instituciones públicas u organismos encargados de la planificación.

Transparencia, cumplimiento de las normas, procedimientos y conductas que deben tener los servidores públicos, en el proceso de toma de decisiones, adquisiciones, regulaciones, en fin toda la información que maneje la Administración Pública o las personas privadas que manejen recursos públicos.

Evaluación, nos permite conocer el porcentaje de cumplimiento de lo planificado con lo ejecutado y poder tomar decisiones donde hubo errores o brechas que corregir¹¹¹.

Estos principios permiten entregar un servicio a la colectividad, más gestión y cumplimiento de procesos administrativos.

A más de los principios determinados en la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, en su artículo 3 señala los siguientes:

Solidaridad.- Todos los niveles de gobierno tienen como obligación compartida la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo de las distintas circunscripciones territoriales, en el marco del respeto de la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos. En virtud de este principio es deber del Estado, en todos los niveles de gobierno, redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades entre circunscripciones territoriales; garantizar la inclusión, la satisfacción de las necesidades básicas y el cumplimiento del objetivo del buen vivir.

Subsidiariedad.- La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más

¹¹¹ Xavier Mauricio Torres Maldonado y Marco Antonio Logroño Santillán, *La Administración Pública en el Ámbito Constitucional*, Primera Edición, Imprenta Santiago 18 de noviembre y Lourdes, (Loja-Ecuador 2016), 14-19

cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos.

Equidad interterritorial.- La organización territorial del Estado y la asignación de competencias y recursos garantizarán el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos.

Participación ciudadana.- La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley.

El artículo 3 del citado cuerpo legal, determina que también se aplicarán los principios de unidad jurídica, unidad territorial, unidad económica, igualdad de trato, coordinación y corresponsabilidad, complementariedad, sustentabilidad del desarrollo, interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, y se garantizarán los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, de conformidad con la Constitución, los instrumentos internacionales y la ley¹¹².

¹¹² Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (COOTAD), Art. 3 letras a), b),c),d),e), f), g) y h).

CAPÍTULO III

GESTIÓN DE LAS MANCOMUNIDADES Y CONSORCIOS PÚBLICOS EN PROYECTOS DE INVERSIÓN

3.1 Naturaleza jurídica de las mancomunidades y consorcios públicos

“En derecho se conceptualiza a naturaleza jurídica como la fuente generadora de un hecho, de un fenómeno como efecto de la producción de una ley, de una norma jurídica. Puede entenderse como la esencia de un acto, de una institución creada por la ley”¹¹³

Así conceptualizado la principal y primera fuente que permite la realización de asociaciones de los distintos niveles de gobierno seccionales del país, en mancomunidades es la Constitución de la República del 2008, y posteriormente se define y diferencia a los consorcios en el COOTAD, jerárquicamente hablando, y las demás leyes orgánicas, y normativas conexas y especializadas en la materia, incluso lo anotado conforme a la jerarquía de la ley expresada en la misma Carta Suprema, en su artículo 425.

En la normativa nacional existen dos denominaciones que se han acuñado para las agrupaciones que conforman los gobiernos autónomos descentralizados, las mancomunidades y los consorcios. Ambos casos de asociatividad tienen la misma finalidad en esencia, pero la diferencia está principalmente, en la conformación en base al nivel de gobierno de los conformantes y a la contigüidad territorial entre estos.

El artículo 243 de la Constitución de la República del 2008, establece que “dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley.”¹¹⁴

Del contenido legal se puede deducir que las mancomunidades deben tener dos requisitos principales para su conformación, así:

La misma jerarquía de los niveles de gobierno que convienen en asociarse,

La necesaria contigüidad de los gobiernos seccionales, es decir, deben estar juntos entre sí en la ubicación geográfica. Deben colindar entre ellos.

¹¹³ Enrique Haba Müller, *Axiología jurídica fundamental: bases de valoración en el discurso jurídico*. (San José: Editorial Universidad de Costa Rica, 2004), 59.

¹¹⁴ Constitución de la República del Ecuador. (Ecuador, 2008), Art. 243

Esta asociación, según al artículo citado, debe perseguir la finalidad de mejorar la gestión de los niveles de gobierno seccionales, obviamente al estar juntos geográficamente, comparten, a más de las competencias que la ley les otorga, problemas comunes, y la gestión de la solución de estos por su puesto se puede optimizar al aunar recursos y esfuerzos.

La citada Constitución no define de lo que en cambio son los consorcios, sin embargo en el COOTAD se entiende a los consorcios como aquellas formas de asociación que no cumplen con los requisitos que la ley constitucional ha estimado para las mancomunidades, es decir, si para las mancomunidades se requería la misma jerarquía de los niveles de gobierno, en el caso de los consorcios, estos se pueden realizar entre distintos niveles de gobierno; y, en el caso del requisito de la contigüidad territorial de las mancomunidades, en el caso de los consorcios se permitiría la asociación entre gobiernos locales que no necesariamente deben estar juntos, geográficamente hablando.

Hay que mencionar que en el ámbito del derecho público, no caben estas suposiciones derivadas de la interpretación de la ley, pues, en esta rama se deben realizar los actos conforme la ley la establece, a diferencia que en el derecho privado, en donde se puede realizar todo aquello que la ley no lo prohíbe.

Así, en el año 2010 se expidió el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), con finalidad, entre otras, de establecer los modos de asociación de los distintos niveles de gobierno locales, así como las competencias individuales y colectivas que estas administraciones tienen otorgadas por la ley.

En efecto el COOTAD justamente es la ley marco en la que se hallan establecidos los lineamientos generales para la organización territorial de Estado ecuatoriano, las facultades y competencias de los distintos niveles de gobiernos seccionales, y las formas de asociación que la ley permite que se realicen entre los distintos niveles de gobierno.

El artículo 285 del COOTAD define en un principio los modos de asociatividad de los niveles de gobierno seccionales de la siguiente manera:

Mancomunidades y consorcios.- Los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, distritales, cantonales o parroquiales rurales y los de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias podrán formar mancomunidades entre sí,

con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración, en los términos establecidos en la Constitución y de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en este Código.

Cuando el mancomunamiento se realice entre dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo nivel de gobierno que no fueran contiguos o entre gobiernos autónomos descentralizados de distintos niveles se denominarán consorcios.¹¹⁵

La definición explícita de los consorcios se halla establecida en el contenido del artículo 290 del COOTAD, que expresa que “los gobiernos autónomos descentralizados de distintos niveles o que no fueren contiguos, podrán formar consorcios con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las competencias concurrentes y la prestación de servicios públicos pertenecientes a su ámbito de competencia, en los términos establecidos en la Constitución y de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en este Código.”¹¹⁶

En resumen dicha norma, con relación a la organización territorial define los tipos de asociatividad, entre los gobiernos autónomos descentralizados, y los denomina de distinta manera según el nivel de gobierno que lo conforman y la circunscripción territorial de los mismos.

Mancomunidades serán entonces, una forma de asociación entre gobiernos autónomos descentralizados del mismo nivel de gobierno que se encuentran juntos, contiguos, territorialmente hablando; en tanto que se denominarán consorcios, a aquellas formas de asociatividad entre distintos niveles de gobiernos autónomos, y que no necesariamente se han de encontrar contiguos.

Adicionalmente el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en el artículo 291 establece que el procedimiento de conformación de consorcios así como su funcionamiento “serán similares a las establecidas para las mancomunidades.”¹¹⁷ Es decir, la evidente diferencia entre los tipos de asociatividad que se han nombrado, son exclusivamente las señaladas, de ahí que el tratamiento y conformación son los mismos en ambos casos.

¹¹⁵ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (Quito -Ecuador, 2010), Art. 285

¹¹⁶ *Ibíd.*, Art. 290

¹¹⁷ *Ibíd.*, Art. 291

Y es precisamente esta norma la que determina la naturaleza jurídica de las mancomunidades y consorcios, y señala que “son entidades de derecho público con personería jurídica, entidades autónomas con independencia administrativa y financiera, teniendo capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones, además de ser representadas judicial y extrajudicialmente”¹¹⁸

Doctrinariamente, se señala que las “mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus estatutos propios. Los estatutos han de regular el ámbito territorial de la entidad, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuántos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento”¹¹⁹

En el caso de las asociaciones y mancomunidades en nuestro país, sus estatutos establecen su naturaleza jurídica, así por ejemplo:

En el caso del CONGOPE, su Estatuto publicado en el Registro Oficial 498, 25 de Julio de 2011, señala: Art. 1.- Denominación.- Al amparo de lo previsto en el numeral 2 del artículo 225 de la Constitución de la República y artículo 313 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se expiden los estatutos del CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTONOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR, cuya sigla es: CONGOPE, en cuanto a su naturaleza jurídica señala que es una entidad asociativa de carácter nacional de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, como persona de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio.

Dicha entidad, tuvo que reformar su estatuto y actualizar el mismo a las normas jurídicas vigentes, al amparo de lo dispuesto en el numeral tercero del artículo 225 de la Constitución de la República, que determina que forman parte del sector público los organismos y entidades creadas por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD en su artículo 313, que establece que los gobiernos autónomos descentralizados, en cada nivel de Gobierno, tendrán una entidad asociativa de carácter nacional, de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, con la

¹¹⁸ *Ibíd*, 286

¹¹⁹ Fundación Tomás Moro, *Diccionario Jurídico Espasa*, (Madrid 1991), 593

denominación y organismos directivos que se señalen en su propio estatuto, el cual será publicado en el Registro Oficial.

En su calidad de persona jurídica tiene plena capacidad para obrar, pudiendo en consecuencia realizar todos aquellos actos que sean necesarios para el cumplimiento de la finalidad para la que ha sido creada.

El Consorcio, de acuerdo a “su naturaleza y objetivos debe coordinar su acción y podrá establecer acuerdos y alianzas con organismos gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales que desarrollen actividades afines, con las universidades y entidades representativas del sector privado y de la sociedad civil. Para el cumplimiento de sus fines, coordinará con las entidades asociativas de los gobiernos autónomos descentralizados del país; y, con las demás instancias organizativas territoriales. El Consorcio, mantendrá relaciones con organismos similares que existan en todos los continentes, con los organismos del Sistema de las Naciones Unidas; y con cualquier mecanismo de integración latinoamericana o de cooperación internacional que considere conveniente”¹²⁰

El CONAGUPARE, “Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, entidad asociativa de carácter nacional, que pertenece al sector público, tiene personería jurídica propia, es autónoma tanto administrativa como financieramente, tiene patrimonio propio, tiene instancias organizativas territoriales que son las asociaciones provinciales de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa financiera y patrimonio propio”¹²¹.

“La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME es una institución pública, autónoma y permanente, goza de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. Integran la asociación todos los gobiernos autónomos descentralizados municipales, incluidos los Distritos Metropolitanos”¹²²

Otro caso a mencionarse es el del “Consortio de Municipios Amazónicos y Galápagos (COMAGA), institución de derecho público, con personería jurídica, administrativa, financiera y patrimonio propio, que agrupa a todos los gobiernos

¹²⁰ Estructura Orgánico Funcional por procesos del CONGOPE, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 151 de 9 de julio del 2014, vigente (Ecuador 2014), Arts. 3 y 5

¹²¹ Estatuto por Procesos del Consejo Nacional de Gobiernos parroquiales Rurales del Ecuador, publicado en el Registro Oficial, Edición Especial No. 180 del 15 de agosto del 2011, vigente (Ecuador 2011), Art. 4

¹²² Estatuto de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, publicado en el Registro Oficial No. 674 del 2 de abril del 2012, vigente (Ecuador 2012), Art. 1

autónomos descentralizados municipales de la Amazonía Ecuatoriana, Galápagos, Baños y Penipe, publicada en el Registro Oficial 184 del 9 de abril de 1953”¹²³

Pero que debe entenderse al decir que las mancomunidades y los consorcios que se creen, tienen personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio.

Al respecto, se debe tener presente que existen “organismos, órganos e instituciones del Estado, que desde una visión material también realizan actividades administrativas, aun cuando orgánicamente no conformen la llamada función ejecutiva, (...) como las entidades que integran el régimen seccional autónomo, las entidades creadas por la constitución o la Ley, para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para el cumplimiento de actividades económicas asumidas por el Estado y por último para mentar las del art. 225 de la Constitución, las personas jurídicas creadas por gobiernos autónomos mediante acto normativo , todas y otras también desarrollan actividades administrativas”¹²⁴

“Estas actividades administrativas como son actos administrativos, actos de mero trámite, hechos administrativos, reglamentos y por último sistemas de contratación pública, para el cumplimiento de un fin que es prestar el servicio a la colectividad, se denomina función administrativa”¹²⁵.

Esta función administrativa la ejercen precisamente los órganos de la Administración Pública, los cuales son “un ente sujeto de derechos, obligaciones y prohibiciones, tenga o no personería jurídica, en cuyo caso tiene personalidad jurídica, de tal suerte que dicho sujeto siempre será responsable de los actos, contratos y demás actuaciones administrativas que del mismo emanen”¹²⁶.

Por lo que debe comprenderse que la “Administración Pública, como un complejo orgánico integrado por organismos con o sin personería jurídica pero si con personalidad jurídica que ejercen actividad administrativa. En este sentido el Art. 225 de nuestro Código Político, esboza el gran universo de la Administración Pública que se compone de los entes y órganos que ejercen la actividad administrativa, a las que se agregan las personas jurídicas estatales creadas por acto normativo (...)”¹²⁷

¹²³ Estatuto del Consorcio de Municipios Amazónicos y Galápagos (COMAGA), publicado en el Registro Oficial 184 del 9 de abril de 1953 y su reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 437 de 12 de febrero del 2015, vigente, Art. 1

¹²⁴ Marco Morales Tobar, *Manual de Derecho Administrativo*, (Quito-Ecuador 2011), 77

¹²⁵ *Ibíd*, 77

¹²⁶ *Ibíd*, 69

¹²⁷ *Ibíd*, 70

Dentro de las cuales se encuentran las mancomunidades y consorcios. En consecuencia estas formas de asociación al tener su calidad de persona jurídica tienen plena capacidad para obrar, pudiendo por lo tanto realizar todos aquellos actos que sean necesarios para el cumplimiento de la finalidad para la que ha sido creada, generan derechos y obligaciones y serán responsables por los actos que de éstos emanen.

En sí, “todas las relaciones jurídico-administrativas se explican en tanto la Administración Pública, en cuanto persona, es un sujeto de Derecho que emana declaraciones de voluntad, celebra contratos, es titular de un patrimonio, es responsable, es justiciable, etc.”¹²⁸.

Con relación a la denominación de “autónomos no implica la conceptualización de un estado independiente dentro de otro Estado, sino que más bien lo que pretende esta nueva organización territorial es dotar una capacidad de gestión propia a los gobiernos seccionales sin la necesidad de la intervención del Estado central en la toma de decisiones y ejercicio de competencias previamente ya establecidas por la ley”¹²⁹

El Tratadista ecuatoriano Jorge Zavala Egas señala: “La palabra autonomía expresa la capacidad de darse normas a sí mismo. Ente autónomo es, pues, aquel que puede autorregular su funcionamiento”¹³⁰

El texto constitucional llama “autónomas a algunas de las instituciones como los gobiernos autónomos descentralizados, mientras que a otras les concede autonomía administrativa, económica y financiera, añadiendo en otras referencia a una autonomía de gestión, organizativa, presupuestaria, académica, orgánica (...)”¹³¹

Pero la denominación de autonomía “no se interpreta como independencia de todo control, autoridad o tutela”¹³²

Sobre la base de lo expuesto y lo que establece el Art. 313 del COOTAD, los gobiernos autónomos descentralizados, en cada nivel de Gobierno, tienen derecho a formar una entidad asociativa de carácter nacional, de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio.

¹²⁸ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, (Madrid 2004), 32

¹²⁹ José Manuel Canales Aliende y Pedro Luis Pérez Guerrero, *Introducción al Gobierno y a la Gestión Local*, (Alicante: Editorial Club Universitario, 2012), 111.

¹³⁰ Jorge Zavala Egas, citado por Marco Morales Tobar, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, (Quito-Ecuador, 2011), 19

¹³¹ Efraín Pérez, *Derecho Administrativo*, Tercera Edición, (Quito-Ecuador, 2009), 235

¹³² *Ibíd*, 235

Considerando que éstas entidades asociativas al formar parte de la Administración Pública, están compelidos a cumplir el ejercicio de la función administrativa conforme las competencias otorgadas por la Constitución y la Ley, asumiendo la responsabilidad por sus actos administrativos, ejerciendo derechos y obligaciones, y están sujetas al control del Estado.

3.2 La gestión de intereses locales como objeto de las mancomunidades y consorcios públicos

La tendencia actual de los gobiernos autónomos descentralizados es la búsqueda del desarrollo de sus territorios con el fin de mejorar la calidad de vida (sumak kawsay), en este sentido se ha planteado en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, varios mecanismos de gestión como son las asociaciones, mancomunidades y consorcios.

Su gestión debe estar enmarcado en la planificación, conforme lo determina el Art. 241 de la Constitución de la República del Ecuador, vigente.

Dicha planificación debe estar contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, que se constituye en el instrumento orientador de las directrices y actividades a ser ejecutadas por cada nivel de gobierno local.

Históricamente el modelo de desarrollo y gestión del Estado se había focalizado principalmente en la capital de la República y subsidiariamente en otras grandes urbes, donde la concentración poblacional demandaban una mayor gestión pública, relegando de esta manera a las ciudades pequeñas y demás poblaciones de poca densidad poblacional al desarrollo, a la infraestructura necesaria para un mejor progreso de la población.

Esta falta de ejecución de obra pública en las poblaciones pequeñas, desatendidas por el gobierno central, origina la necesidad de la creación de un nuevo orden de gestión territorial para subsanar ese subdesarrollo como fruto del centralismo estatal.

La instauración de una nueva organización territorial y administrativa del Estado establecida en la Constitución y en la respectiva ley, instituye a los gobiernos autónomos descentralizados como una alternativa capaz de responder a esta necesidad de atención en los gobiernos locales. Pues los gobiernos autónomos descentralizados, en este nuevo orden jurídico administrativo “son los responsables de la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras de acuerdo a las competencias y

atribuciones que fija la Constitución para cada nivel de gobierno, asegurando la distribución equitativa entre beneficios y cargas de las intervenciones entre los distintos actores públicos y privados.”¹³³ Lo anotado como forma de democratización del acceso de los ciudadanos a ser partícipes, por medio de sus representantes en los gobiernos locales, a la atención y cubrimiento de las necesidades que les aquejan.

Pero la atención a las poblaciones y los gobiernos seccionales, no puede estar desligada de la administración estatal, no en un sentido de dependencia, sino en un sentido de coordinación y delegación de competencias emanadas justamente de un orden jurídico que cobija a todos los niveles de gobierno de Estado. Esta institución tiene la finalidad de justamente regular la vida en comunidad de todos los ciudadanos y para lograrlo se han instituido un ordenamiento jurídico general del que se desprenden las competencias y facultades que transfiere el Estado a los gobiernos locales. Lo que se pretende decir, es que la gestión pública tanto central como local no puede estar desconectada, sino todo lo contrario, debe existir una coordinación para hacer eficiente la gestión de los distintos niveles de gobierno que pueden estar abarcando a una comunidad.

El autor José Manuel Canales, al referirse a la gestión de los gobiernos autónomos y la coordinación de estos con el gobierno central sostiene que:

“La gestión de los servicios públicos locales no puede abordarse de forma simplista y aislada de otros aspectos y fenómenos, con los que se halla fuertemente interdependiente y condicionada. La gestión pública por lo general, y la gestión de los servicios públicos locales en particular está relacionada, y debe analizarse dentro de un marco más amplio a saber entre otros: la redefinición y los nuevos papeles del Estado, las relaciones intergubernamentales e interadministrativas; la gobernabilidad local; y los cambios en la democracia y en la participación local; y todo ello además complementado, por un proceso complejo dual y abierto de la finalización del proceso de definición y articulación de un modelo territorial de Estado”¹³⁴

Esta capacidad de poder gestionar la obra pública de manera menos paternalista por parte del Estado central tiene como objetivo administrar de forma más eficiente,

¹³³ Jaime Fabián Erazo Espinoza, *Gobierno en las Ciudades Andinas*. (Quito- Ecuador: FLACSO, 2012), 237.

¹³⁴ José Manuel Canales Aliende y Pedro Luis Pérez Guerrero, *Introducción al Gobierno y a la Gestión Local*, (Alicante: Editorial Club Universitario, 2012), 111.

equitativa y equilibrada, los recursos del mismo, permitiendo la organización y gestión de los talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de las competencias otorgadas a cada nivel de Gobierno, otorgándoles una capacidad de decisión local para la organización de consorcios, mancomunidades, como mecanismos de gestión que optimicen la administración pública.

Así, el Consejo Nacional de Competencias, determina dentro de sus objetivos estratégicos, “el consolidar y articular políticas, estrategias, planes y programas encaminados al fortalecimiento institucional, capacitación, formación, gestión de conocimiento y asistencia técnica a los gobiernos autónomos descentralizados, en coordinación con las entidades asociativas de los gobiernos autónomos descentralizados e instituciones académicas, conformando para ello redes de formación y capacitación”¹³⁵.

Se pueden citar varios ejemplos en relación a la gestión de intereses locales como objeto de los consorcios y mancomunidades, dado que existen 28 mancomunidades y 5 consorcios en el país, conforme la lista enunciada en el cuadro No. 3, al final del presente trabajo. Sin embargo a manera de ejemplificación se menciona los siguientes: como es el caso de la Mancomunidad del pueblo Cañari entre las municipalidades de los cantones Cañar, El Tambo y Suscal, publicado en el Registro Oficial No. 134, de 21 de abril de 2011, creada con la finalidad de “Desarrollar acciones tendientes a garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de la población de los respectivos cantones, mediante la consecución de los fines propuestos.”¹³⁶, donde entre sus fines se proponía el manejo de basura y desechos sólidos, teniendo como uno de sus resultados tangibles, la gestión del cierre técnico de los botaderos de basura de Suscal, El Tambo, Cañar y Biblián a cargo de la empresa de aseo de la mancomunidad y con financiamiento del Ministerio del Ambiente, eliminando la contaminación y mejorando la salud de la población. De esta manera es un ejemplo de capacidad de gestión y resultados de sus objetivos.

Otro caso a mencionarse es el del Consorcio de Municipios Amazónicos y Galápagos (COMAGA), conformado por los gobiernos autónomos descentralizados municipales de la Amazonía Ecuatoriana, Galápagos, Baños y Penipe, tiene como

¹³⁵ Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo Nacional de Competencias, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 61 de 18 de octubre del 2013, vigente, Art. 6 numeral 3)

¹³⁶ Convenio de Mancomunidad del Pueblo Cañari entre las municipalidades de los cantones Cañar, El Tambo y Suscal, Publicado en el Registro Oficial No. 134, de 21 de abril de 2011

objeto desarrollar proyectos de educación, gestión financiera, cooperación internacional, gestión ambiental, capacitación, demostrando la importancia de la gestión asociativa.

La vocación agropecuaria de los cantones que conforman la mancomunidad, cuyos productos aportan el consumo interno de la provincia y de las provincias vecinas de Chimborazo, Bolívar y Cotopaxi, siendo la agricultura la base de la economía de los cantones mancomunados por ejemplo de Cevallos y Tisaleo el 70 y 80%, respectivamente de la población viven en el campo su principal cultivo mora, cebolla, habas, arveja, Claudia, manzana y durazno, implementando como un ámbito de acción por esta mancomunidad el desarrollo agropecuario para proveer de alimentos a los cantones mancomunados, a la vez que evitar la erosión de los suelos, protección de los páramos, gestión social para que exista agua potable y de regadío para sus sembríos, evitar la contaminación ambiental y busca mecanismos de producción agrícola¹³⁷.

La mancomunidad del Frente Sur Occidental de la Provincia de Tungurahua, misma que agrupa a los cantones de Mocha, Quero, Tisaleo y Cevallos, todos estos cantones tenían una área para desechos sin cobertura, al aire, semicubiertos con vegetación, cultivos sobre los desechos, sin control medio ambiental, al conformarse la mancomunidad se buscó un sitio para la ubicación del relleno sanitario mancomunado, con un manejo adecuado de los mismos, cumpliendo las normas de gestión ambiental, fuera de las áreas de centros poblados, poliductos y líneas de transmisión eléctrica, con criterios geológicos evitando que sea una zona de erosión o de alto riesgo volcánico o de inundaciones, verificando las condiciones topográficas y de riesgos, índice de crecimiento rural y urbano, con un manejo adecuado en el aspecto laboral de sus trabajadores.¹³⁸

La mancomunidad de la Cuenca Baja del Río Guayas, que agrupa a los municipios de Daule, Palestina y Santa Lucía, los cuales a más de contar con un relleno sanitario mancomunado han implementado una empresa de economía mixta para el manejo integral de residuos sólidos. Las ventajas obtenidas por tener un solo relleno sanitario mancomunado es el tener una sola instalación en lugar de varias, mayor especialización y competencia de profesionales, menor costo de operación e

¹³⁷ Pfr Marcelo Castillo Pazmiño, *La Prestación Mancomunada de Servicios Públicos, en los Gobiernos Locales y el Ordenamiento Territorial*, Quito 2009, 73

¹³⁸ *Ibíd.*, 78-89

inversión, menor esfuerzo administrativo y de operación, implementación de las normas de control medio ambiental¹³⁹

La Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME, realiza la implementación de rellenos sanitarios, manejo integral de los servicios de aseso, sistema de recolección de basura, utilización de material orgánico e inorgánico mediante lombricultura, utilización de los residuos sólidos orgánicos para la formación de humus, manejo adecuado de desechos peligrosos de hospitales y reciclaje en algunas ciudades del país, como Loja, Babahoyo, Riobamba, Macas, Santo Domingo de los Colorados, Manta, Quevedo, en las ciudades de Montalvo, Guano, Ibarra, Guaranda, Gualaquiza, Yantzaza y para el manejo de desechos a nivel de las costas ecuatorianas como en Santa Elena, La libertad, Salinas, Puerto López, San Vicente, Jama, Perdenales y Atacames, entre otros¹⁴⁰

En el caso de que dos o más municipios formen una mancomunidad o consorcio para el ejercicio íntegro de todas la facultades y atribuciones que corresponden a la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, éstos en conjunto serán considerados como una unidad, para los efectos de determinar el modelo de gestión que les corresponde y en tal virtud podrán de manera mancomunada acceder a un modelo de gestión distinto del que les correspondería individualmente. Para este efecto, la mancomunidad o consorcio que se conforme, en este caso le corresponde al Consejo Nacional de Competencias, revisar la metodología de asignación de modelos de gestión, a efectos de determinar si la mancomunidad o consorcio que se cree, accede o no a un modelo de gestión distinto en función de los estándares establecidos y en tal virtud asigne las competencias que corresponda¹⁴¹, para cuyo efecto se han creado las siguientes mancomunidades:

Mancomunidad de Tránsito Transporte Terrestre y Seguridad Vial de Tungurahua, conformada por Baños de Agua Santa, Cevallos, Mocha, Santiago de Quero, San Pedro de Pelileo, Santiago de Píllaro, San Cristóbal de Patate y Tisaleo, se constituyó para planificar, gestionar, coordinar, administrar, regular, ejecutar,

¹³⁹ Ibíd, 62-64

¹⁴⁰ Ibíd, 59-61

¹⁴¹ Resolución No. 006-CNC-2012 de 26 de abril del 2012, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 712 del 29 de mayo del 2012, vigente, Art. 25

supervisar, controlar y fiscalizar todo lo relacionado con el sistema de movilidad de la mancomunidad de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial¹⁴²

Mancomunidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de los cantones de las provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha, Esmeraldas, para la gestión descentralizada de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial de la Región Norte¹⁴³

Mancomunidad de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial de Pastaza, conformada por los cantones de Arajuno, Mera, Pastaza y Santa Clara de la provincia de Pastaza.¹⁴⁴

Cabe anotar que estas tres últimas mancomunidades corresponden ya a la gestión actual de los gobiernos seccionales municipales, creadas en base a la Constitución de la República del 2008, el COOTAD, con competencias asignadas por el Consejo Nacional de Competencias, con presupuesto y planes de desarrollo y ordenamiento territorial acorde a la normativa vigente.

En el proceso de implementación de competencias ha generado interés en la conformación de mancomunidades que tendrán a su cargo la planificación, regulación y control del tránsito transporte terrestre y la seguridad vial, a fin de aprovechar economías de escala, solucionar problemas comunes, prestar eficientemente el servicio, mejorar la capacidad de coordinación entre los niveles de gobierno.

Para ello se han conformado y registrado ante el Consejo Nacional de Competencias seis mancomunidades en las provincias de Tungurahua, Pastaza, Cotopaxi, Sucumbíos, Zamora Chinchipe y la Región Norte, con un total de cuarenta y siete gobiernos autónomos descentralizados municipales mancomunados¹⁴⁵

Estas mancomunidades se harán cargo de la planificación, regulación y control del tránsito transporte terrestre y la seguridad vial, de acuerdo a su respectiva circunscripción territorial y las competencias asignadas de acuerdo a su modelo de gestión, exceptuando el control operativo del tránsito en la vía pública, el proceso de

¹⁴² Convenio de Mancomunidad, publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 295 de 30 de marzo del 2015

¹⁴³ Mancomunidad para la Gestión Descentralizada de la Competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial de la Región Norte, publicado en el Registro Oficial No. 320 Edición Especial, de 18 de mayo del 2015.

¹⁴⁴ Convenio de Mancomunidad, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 943 del 29 de abril del 2013

¹⁴⁵ Pfr Modelos de Gestión, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 475 de 8 de abril del 2015

matriculación y revisión técnica vehicular, lo cual podrán asumir cuando se encuentren fortalecidos en su gestión o a través de la conformación de consorcios¹⁴⁶

En nuestro país, existe viabilidad legal para la conformación de Consorcios, se ha definido ya su naturaleza jurídica, formas de crearlos, competencias a ser realizadas determinadas por el Consejo Nacional de Competencias, asignación presupuestaria y ámbito de acción de acuerdo a los niveles de gobierno que lo conformen, sin embargo a la presente fecha aún no existe en el Ecuador, consorcios creados de acuerdo a la Constitución de la República del 2008, y el COOTAD, por ello no se cita ejemplos de gestión local a nivel de Consorcios, sin embargo se deja sentado que en el marco legal actual de nuestro país, este derecho está claramente regulado y corresponde entonces, a los gobiernos autónomos descentralizados hacer efectivo este derecho, a fin de coordinar acciones en pro de nuestra sociedad.

3.2.1 Análisis de las fuentes de recursos de los gobiernos autónomos descentralizados

Hasta antes de la vigencia del COOTAD, la distribución de recursos y el financiamiento de los gobiernos seccionales, no estaba conceptualizada con una visión descentralizadora y autonómica, es con el nuevo marco constitucional y la citada norma las que instauran una nueva forma de determinar las asignaciones presupuestarias para cada nivel de gobierno, así como sus formas de obtener recursos para su gestión.

La nueva organización territorial por medio de su código orgánico permite la obtención de recursos por parte de los distintos niveles de gobierno según las competencias que le han sido fijadas por la ley.

La Constitución de la República y el COOTAD, han instaurado el sistema nacional de competencias, como un instrumento para organización de la transferencia progresiva y permanente de las competencias y sus respectivos presupuestos a asignarse a los gobiernos autónomos descentralizados. Este sistema cuenta con un organismo técnico para la ejecución del objetivo ya nombrado, entre las atribuciones asignadas a esta entidad se establecen:

- “Asignar y regular la transferencia y ejercicio de competencias.

¹⁴⁶ Pfr Resolución No. 006-CNC-2012 de 26 de abril del 2012, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 712 del 29 de mayo del 2012, vigente, Arts. 5 y 6 inciso final

- Organizar e implementar el proceso de descentralización y aprobar el plan nacional de descentralización.
- Resolver en sede administrativa conflictos de competencias entre niveles de gobierno.
- Impulsar y coordinar procesos de fortalecimiento institucional para el ejercicio efectivo de las competencias.
- Monitorear y evaluar el ejercicio de las competencias transferidas¹⁴⁷

En este sentido el COOTAD ha reiterado lo establecido en legislaciones anteriores sobre organización administrativa territorial, como lo es la capacidad de que los gobiernos seccionales autónomos puedan recaudar sus propios recursos para financiar sus procesos de gestión pública y aspiraciones de desarrollo (como por ejemplo; el impuesto predial que cobran directamente los municipios).

El COOTAD ha reafirmado y ampliado esta capacidad de obtención de recursos, conforme los artículos 163 y siguientes de la nombrada ley en donde se establecen y se mencionan las competencias de recaudación de recursos en relación con el nivel de gobierno. A continuación un cuadro en el que se ejemplifica y evidencia lo expuesto:

CUADRO NO. 2

Niveles de Gobierno	Impuestos	Tasas	Contribuciones
Regional	Impuesto a la renta por herencia y donaciones. Propiedad de vehículos motorizados. ICE vehículos con excepción de comercial pasajeros carga y servicios acuáticos.	Facultad de crear, modificar o suprimir en función de sus competencias.	Facultad de crear, modificar o suprimir.

¹⁴⁷ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (COOTAD), Art. 119

Provincial	Adicional al impuesto de las alcabalas	Facultad de crear, modificar o suprimir en función de sus competencias.	Facultad de crear, modificar o suprimir. Obra publica
Municipal	Propiedad urbana Propiedad rural Alcabalas Vehículos (rodaje) Patentes. Espectáculos públicos. Utilidad compra venta bienes inmuebles.	Aprobación de planos e inspección a construcciones Rastro Agua potable y alcantarillado Recolección de basura Control de alimentos. Habilitación y control de comercios e industrias.	Construcción de vías Repavimentación urbana Aceras y cercas Obras de agua y saneamiento Desecación y relleno de quebradas Plazas, parques y jardines.
Parroquial rural	Delegación de otros niveles de gobierno	Delegación de otros niveles de gobierno	Delegación de otros niveles de gobierno

Fuente: COOTAD y SENPLADES

En cuanto a las facultades y competencias otorgadas a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales, y las mancomunidades que estos conformen para planificar, regular controlar el transporte terrestre, el tránsito y la seguridad vial, la Resolución No. 006-CNC-2012 de 26 de abril del 2012, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 712 del 29 de mayo del 2012, vigente ha determinado que contarán con los recursos que correspondan a la recaudación de valores por el otorgamiento de permisos, autorizaciones, suscripción de contratos de operación, multas y sanciones, impuesto a los vehículos, recaudación de la tasa de matriculación, tasa de revisión técnica vehicular y sus multas asociadas.

Adicionalmente, es importante señalar que los Gobiernos Autónomos Descentralizados obtienen sus recursos de las asignaciones presupuestarias, las recaudaciones por impuestos, tasas, contribuciones, (Municipios), autogestión, convenios, devoluciones del IVA, en el caso de los consorcios, mancomunidades y asociaciones, que también dependen de las asignaciones presupuestarias, pero también obtienen recursos por autogestión, para programas de desarrollo local, en lo económico, social, cultural, medio ambiental y control de la pobreza, como por ejemplo de la Unión Europea, UNICEF, AGECI, (Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional para la reducción de la pobreza), Rainforest Alliance, Programa Mundial del Alimento, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otras.

Cabe recalcar que de acuerdo al artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, se entenderán por recursos públicos, todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes y subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado o de sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título realicen a favor del Estado o de sus Instituciones.

Por lo tanto, los recursos de autogestión provenientes de organismos de cooperación internacional, se entenderán que son recursos públicos y por ende estarán sujetos al control respectivo, tanto de la gestión realizada como los proyectos en los cuales se haya invertido para beneficio social.

Para la asignación y distribución de recursos a cada gobierno autónomo descentralizado se deberá determinar en el presupuesto el cual debe estar relacionado con la planificación local, plan de desarrollo, ordenamiento territorial y competencias

asignadas, esto en concordancia con lo dispuesto en el artículo 215 del COOTAD, que al respecto señala: que el presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados se ajustará a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y autonomía.

Para lo cual, el sistema nacional descentralizado de planificación participativa con el sistema nacional de finanzas públicas para regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del buen vivir, y de las garantías y derechos constitucionales, se establece que para el presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados se aplique la fórmula 21-10 del presupuesto del Estado: 21% de los ingresos permanentes y 10% de los ingresos no permanentes. De cuyo rubro se distribuirá de la siguiente manera: el 6% para los gobiernos parroquiales, 67 % para los gobiernos municipales y metropolitanos y el 27% para los gobiernos provinciales, de acuerdo al tamaño y densidad poblacional, necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas¹⁴⁸

Otras asignaciones presupuestarias, son las provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, para compensar los efectos negativos de su explotación y la disminución del patrimonio nacional.

“Estas transferencias se financiarán con los recursos establecidos en las leyes sectoriales existentes o que se crearen, relacionadas con la generación, explotación o industrialización de recursos naturales no renovables”¹⁴⁹.

El destino de estas transferencias estará orientado al desarrollo humano y protección de la naturaleza y el ambiente, sin que esto implique la evasión de las responsabilidades de prevención, mitigación y reparación de los daños ambientales y sociales, en concordancia con las políticas, y normatividad ambiental.

3.3 Análisis de proyectos de inversión social para el desarrollo local

El sistema de descentralización de la administración del Estado a través de la delegación de competencias a los niveles de gobiernos autónomos descentralizados busca, no solo la eficiencia de la gestión sino también democratizar la participación ciudadana en las políticas públicas de sus gobiernos respectivos. Este acercamiento

¹⁴⁸ Pfr Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (COOTAD), vigente, Art. 192

¹⁴⁹ Ibíd, Arts. 207, 208 y 209

entre ciudadanos y autoridades, es un modo de que la ciudadanía pueda informar de manera directa las necesidades que le aquejan.

Por otro lado, al tener los gobiernos autónomos descentralizados la potestad, emanada de la ley, de realizar gestión de recaudación de recursos propios sin esperar necesariamente la intervención de Estado central, les posibilita una actuación más rápida y eficiente para la solución de los problemas de la población de ese nivel de gobierno.

Incluso dentro de los objetivos del COOTAD establecidos en el artículo 2 se expresa que es propósito de la ley, “la profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado, con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población; (...)”¹⁵⁰

Es decir el desarrollo social es un efecto de la aplicación de las autonomías propiciadas por este sistema de delegación de competencias. Hay que mencionar que todo este modelo de descentralización y autonomía de los gobiernos en distintos niveles obedece a un plan nacional denominado del buen vivir. No se ha instituido este nuevo orden de administración territorial tan solo como un mecanismo de descongestión gubernamental central, sino que por medio de este nuevo modelo propuesto se busca dotar a la población de una nueva forma de vivir, apegada al *Sumak Kawsay* (buen Vivir), que es uno de los postulados establecidos en la Constitución de la República del Ecuador del 2008.

Dotar a los gobiernos autónomos descentralizados de competencias para poder realizar gestión administrativa de forma autónoma tiene el objetivo de que estos realicen obras que mejoren el nivel y calidad de vida de la población de esa circunscripción territorial. Esta calidad de vida puede desarrollarse a través de la obra pública. La construcción de infraestructura que preste una buena calidad de servicios básicos, como, el agua, el alcantarillado, por ejemplo, sin duda se refleja en un mejoramiento del ambiente social de la gente; si la población es dotada de un servicio de agua potable de calidad, para continuar con el ejemplo propuesto, esto contribuye a la disminución de enfermedades parasitarias de la población, economizando el gasto en los servicios de prestación de salud; esto solo por citar un ejemplo.

¹⁵⁰ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (COOTAD), Art.2 letra b)

Cuando los problemas les son comunes a varios sitios, y que le corresponda a más un gobierno autónomo seccional, se puede realizar una asociación de estos gobiernos para perseguir un fin en común y que beneficie por igual a los pobladores de toda la región, por ejemplo la realización de trabajos para dotar de agua potable a una población bien puede ser el problema común a otro gobierno contiguo que busque subsanar este problema, para lo cual bien cabe formar la conformación de una mancomunidad.

El Consejo Nacional de Competencias nombra los beneficios de las mancomunidades y consorcios como los siguientes:

- “Identifican problemas comunes y se plantea una solución general.
- Promoción del desarrollo local en forma conjunta
- Cohesión social y territorial entre poblaciones
- Mayor calidad y eficiencia en prestación de servicios públicos
- Mayores recursos económicos, financieros y mayores capacidades técnicas.
- Mayor capacidad de endeudamiento y mayor acceso a crédito
- Fortalecimiento de los gobiernos seccionales autónomos miembros de la mancomunidad
- Posibilita la creación de empresas públicas de la mancomunidad.
- Uniformidad en la modalidad de gestión de una competencia, lo cual permite optimizar recursos.”¹⁵¹

“La obra pública correctamente ejecutada y comprometida verdaderamente con los intereses de la población se traduce en un beneficio social, y económica para los pobladores. La inversión social es considerada como “todas aquellas erogaciones que el gobierno destina para el desarrollo de planes tendientes a incrementar el nivel de crecimiento de los siguientes subsectores: educación, salud, seguridad social, desarrollo social y participación, vivienda y servicios conexos, cultura y comunicación, ciencia y tecnología.”¹⁵²

La inversión social tanto del gobierno nacional como de los distintos niveles de gobierno, puede ser considerado entonces como toda aquella obra que directamente

¹⁵¹ Consejo Nacional de Competencias, “Mancomunidades y Consorcios”, Ecuador, 2014. <<http://www.competencias.gob.ec/descentralizacion/mancomunidades-y-consorcios>>

¹⁵² Wruisberg Garrido, *La Importancia de la Inversión Pública Social Liberadora en Venezuela*. (Venezuela, 2012), 7

interviene en el mejoramiento de vida de la población de un territorio determinado. Es difícil separar por consiguiente una obra pública de la incidencia de esta en el ámbito social de la ciudadanía.

Por tanto la conformación de las mancomunidades y consorcios, es una innovación, que en el país puede constituir oportunidades de mejorar la acción y ejecución de las obras y políticas públicas, además de promover la gestión articulada de los gobiernos locales como una forma de democratización para los pueblos no solo como justificación, sino como necesidad para el buen vivir de la población ecuatoriana.

Las competencias de los consorcios y mancomunidades del país van desde:

- Cooperación internacional
- Fomento productivo
- Gestión ambiental
- Gestión pública
- Agua potable y alcantarillado
- Vialidad
- Infraestructura
- Riego
- Tránsito, transporte y seguridad vial
- Entre otros

Es por ello que tanto las mancomunidades como los consorcios han ido incidiendo en varios gobiernos provinciales, municipales y parroquiales rurales favoreciendo a las comunidades sobre las cuales ejercen su competencia, a través de procesos de integración, mejorando los niveles de eficiencia y eficacia en el ejercicio de la gestión de sus competencias e intentando mejorar los servicios, procesos y nivel de vida de una comunidad en favor del desarrollo local y a su vez del país.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

- Los GAD's constituyen niveles de gobierno que permiten un desarrollo más eficaz y rápido de las políticas públicas que los distintos gobiernos seccionales han planificado para sus comunidades, cuando estos objetivos son comunes a zonas territoriales vecinas, se hace aún más necesario y justificado que los gobiernos locales adopten estos modos de gestión conjunto con la finalidad de no dispersar recursos y de optimizar justamente la utilización de estos.
- Sin duda cuando existe una planificación técnica debida, y la voluntad política de realizar esfuerzos conjuntos para la solución de problemas comunes, la asociatividad de los gobiernos e instituciones estatales constituyen una alternativa válida para esta aspiración en beneficio sobre todo de las poblaciones.
- La organización administrativa territorial del Estado, establecida en la Constitución del 2008, ha permitido que los GAD's, vayan cambiando su denominación y forma de asociarse como una forma de gestión pública que puede ser más eficiente, que busca no solo la eficacia en el cumplimiento de la obra pública, sino que los niveles de gobiernos locales, seccionales sean los hacedores de su propia política pública, mediante la gestión propia enmarcada en las facultades y competencias que la ley les confiere.
- La organización territorial establecido en la Constitución de 2008 y en el COOTAD, busca que además de los recursos otorgados a los GAD's por parte del Estado como una forma de redistribución de la riqueza establecida por la ley, estos distintos niveles de gobierno pasen a ser los creadores de sus propias políticas de desarrollo, a lo que además la ley faculta que cuando estos gobiernos seccionales tengan interés comunes en la realización una obra o política pública tengan la posibilidad de unificarse con la finalidad de realizar ese objetivo común, a través de las formas de asociación permitidas por la ley, como lo son las mancomunidades y los consorcios.

- El sistema que se ha instaurado en el país, por medio de la vigencia de un nuevo orden Constitucional en el ámbito de la organización territorial del Estado a través de las autonomías de los gobiernos seccionales, y la descentralización del Estado, pueden constituirse en un sistema para la optimización de la gestión pública y no un debilitamiento de la institucionalidad del Estado.
- En este sentido la asociatividad de los distintos niveles de gobierno a través de las formas permitidas por la ley, como las mancomunidades y los consorcios son formas que lejos de la intención de atenuar la institucionalidad Estatal, pueden constituirse en oportunidades de mejorar la acción y ejecución de las obras y políticas públicas, y cuando los problemas les son comunes a varias circunscripciones territoriales, la unificación de políticas públicas beneficiosas para los pueblos no solo es justificada sino necesaria. Así entendido, las mancomunidades y los consorcios creados por los GAD's pueden ser considerados como una forma de democratización, que impulsen un nuevo orden estatal más efectivo y eficiente, más cercano al ciudadano y por lo tanto a sus autoridades locales.
- La Constitución del 2008, establece un sistema nacional de competencias, formas de financiamiento, institucionalidad responsable, mismos que pueden asociarse para la conformación de mancomunidades y consorcios como formas de aunar esfuerzos y recursos para optimizar la gestión de la obra pública. Fenómeno político administrativo que instaurado plenamente con la entrada en vigencia de la nueva Constitución, pero que tiene antecedentes en este mismo orden jurídico en anteriores Constituciones, pero con poca decisión política, por lo que este nuevo orden administrativo territorial resulta ser innovador y cuyos resultados se podrán apreciar con el paso de los años de vigencia de este nueva organización territorial.
- La conformación del Consorcio en el país, creado a través del COOTAD, promueve la gestión articulada de los GADs que la integran, la cual crearán las condiciones para la planificación y ejecución de proyectos comunes,

programas de desarrollo de capacidades locales, asistencia técnica, investigación científica, a la vez que fomenta la integración territorial.

RECOMENDACIONES

- Si bien es cierto que se ha presentado como una alternativa justa y válida la creación de los consorcios y las mancomunidades como estrategias legítimas que adoptan los niveles de gobierno seccionales, estas formas de asociación deben estar debidamente reguladas por el marco jurídico que la constitución y las leyes prevén, este control no como un mecanismo de obstaculización de los proyectos que tienen en común los niveles de gobierno seccionales, sino como un modo de vigilancia del cumplimiento efectivo de los planes implementados para el desarrollo de las poblaciones que se deban desarrollar, así como para el acatamiento de las respectivas competencias y facultades establecidas en la ley.

- En la realización de las mancomunidades y consorcios de los distintos niveles de gobierno que tiene la organización del Estado, deben observarse principios claros establecidos en la misma Constitución de la República, como el de equidad, con la finalidad de que el asociado reciba con justicia lo que le corresponda, evitando así los abusos de poder, ya que el acelerado dinamismo territorial y poblacional que han experimentado los municipios del Ecuador, ha conllevado a que las necesidades comunes estén un paso delante de la capacidad de acción de los gobiernos locales, por lo que, es necesario que todas las actividades de prestación tendientes a satisfacer las necesidades de interés general, sean ejecutadas a través de los modelos de gestión que hagan más eficiente la asistencia de los servicios públicos.

- Las competencias de los distintos niveles de gobierno, que les son otorgadas por medio de la Constitución y la ley, así como los distintos mecanismos de asociatividad que la legislación nacional permiten, deben estar siempre dirigidos al bien de la ciudadanía de cada circunscripción territorial, con respecto y apego a lo que la ley constitucional establece, y en acatamiento a la unidad territorial del Estado ecuatoriano.

BIBLIOGRAFÍA

- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (COOTAD), Registro Oficial Suplemento No. 303 de 19 de octubre del 2010, vigente
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), Registro Oficial Suplemento No. 306 de 22 de octubre del 2010, vigente.
- Constitución Política del Ecuador de 1945, Registro Oficial No. 228 de 06 de marzo de 1945, derogada.
- Constitución Política del Ecuador de 1967, Registro Oficial No. 133 de 25 de mayo de derogada.
- Constitución Política del Ecuador de 1998, Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998, derogada.
- Constitución de la República del Ecuador del 2008, Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre del 2008, vigente.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial Extraordinaria No. 36.860 de 30 de diciembre de 1999.
- Constitución Política de la República de Colombia de 1991, Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.
- Convenio de Mancomunidad, Registro Oficial Edición Especial No. 295 de 30 de marzo del 2015.
- Convenio de Mancomunidad, Registro Oficial Suplemento No. 943 del 29 de abril del 2013.
- Cabanellas, Guillermo, *Diccionario Jurídico*. Buenos Aires: Editorial Heliasta, 1993.
- Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo II*. Buenos Aires, 1994.
- Canales Aliende José Manuel y Pérez Guerrero, Pedro Luis, *Introducción al Gobierno y a la Gestión Local*. Alicante: Editorial Club Universitario, 2002.
- Cárdenas, Mario. *Teoría de la Asociación*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1972.
- Castillo Pazmiño Marcelo, *La Prestación Mancomunada de Servicios Públicos, en los Gobiernos Locales y el Ordenamiento Territorial*, Quito 2009.

- Consejo Nacional de Competencias, *Mancomunidades y consorcios*, (Ecuador, 2014.) <<http://www.competencias.gob.ec/descentralizacion/mancomunidades-y-consorcios>>
- Convenio de Mancomunidad del Pueblo Cañari entre las municipalidades de los cantones Cañar, El Tambo y Suscal, Registro Oficial No. 134, de 21 de abril de 2011.
- Diez, Picazo, L. Gullón, A, *Sistema de Derecho Civil*, 8va ed., Madrid 1992, vol.I, citado por Ángel J. Gómez Montero, *Asociación, Constitución y Ley*, Madrid, Editorial Taravilla, 2004.
- Dromi, Roberto, *Derecho Administrativo*, Edición 13, Tomo I, Buenos Aires-Madrid-México, 2015.
- Erazo Espinoza , Jaime Fabián, *Gobierno de las ciudades andinas*, 2012.
- Espín, Eduardo y Díaz, Javier, *La Justicia Constitucional en el Estado Democrático*. Editorial Guada, Valencia, 2000.
- Estatuto de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, Registro Oficial No. 674 de 2 de abril del 2012.
- Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo Nacional de Competencias, Registro Oficial Suplemento No. 61 de 18 de octubre del 2013.
- Estatuto del Consorcio de Municipios Amazónicos y Galápagos (COMAGA), Registro Oficial 184 del 9 de abril de 1953.
- Estatuto por Procesos del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, Registro Oficial, Edición Especial No. 180 del 15 de agosto del 2011.
- Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo Nacional de Competencias, Registro Oficial Suplemento No. 61 de 18 de octubre del 2013.
- Estructura Orgánico Funcional por procesos del CONGOPE, Registro Oficial Suplemento No. 151 de 9 de julio del 2014.
- Erazo, Jaime F. *Gobierno en las Ciudades Andinas*, Quito: FLACSO, 2012.
- FLACMA, Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales. *El Asociativismo Municipal en América Latina*. Quito-Ecuador, 2005.

- FLACMA, Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales. *El Libro del Poder Local*, Quito-Ecuador, 2004.
- Flaquer Mostequi, Rafael, *Derechos y Constitución*, Madrid, 1999
- Fundación Tomas Moro, *Diccionario Jurídico Espasa*, Madrid, 2006
- Garrido, Wruisberg, *La Importancia de la Inversión Pública Social Liberadora en Venezuela*, 2012.
- García de Enterría Eduardo y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Décimo Sexta Edición, Madrid.
- Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y Municipales de la provincia de Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Sucumbíos, Orellana, Napo y norte de Pichincha, *Convenio de Mancomunamiento CON-NOR*, Acuerdo Ministerial 1717. Registro Oficial No. 63 de 10 de noviembre de 1988.
- Gómez, Ángel. *Asociación, Constitución y Ley*, Madrid, Editorial Taravilla, 2004.
- Gómez Buendía, Hernando, *Informe de Desarrollo Humano para Centroamérica*, Panamá, 2009.
- Haba Müller, Enrique, *Axiología jurídica fundamental: bases de valoración en el discurso jurídico*, San José, Editorial Universidad de Costa Rica, 2004.
- López Nieto, Francisco. *La Ordenación Legal de las Asociaciones*. Madrid, Editorial. Dykinson, 2004.
- Miguel S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Quinta Edición, Buenos Aires-Argentina, 2000.
- Mancomunidad para la Gestión Descentralizada de la Competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial de la Región Norte, Registro Oficial Edición Especial No. 320, de 18 de mayo del 2015.
- Morales Tobar, Marco, *Manual de Derecho Administrativo*, Quito-Ecuador 2011.
- Modelos de Gestión, Registro Oficial Suplemento No. 475 de 8 de abril del 2015.
- Mostequi, Rafael. *Derechos y Constitución*. Madrid, 1999.
- Omeba, *Enciclopedia Jurídica*, Tomo I. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires-Argentina, 1954.

- Omeba, *Enciclopedia Jurídica*, Tomo III. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires-Argentina, 1954.
- Ossorio, Manuel, *Diccionario de Ciencias Políticas, Jurídicas y Sociales*. Guatemala, Editorial Datascan, 2004.
- PYMEs, *Escenario de oportunidades en el siglo XXI Publicación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)*. Caracas-Venezuela, Impreso Gráficas Franco, 1999.
- Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, Registro Oficial Suplemento No. 78 de 11 de septiembre de 2013.
- Pérez, Efraín, *Derecho Administrativo*, Tercera Edición, Quito-Ecuador, 2009.
- Quintero, Rafael, *Asociativismo Municipal en América Latina*. Quito-Ecuador, Ediciones Abya-Yala, 2006.
- Resolución No. 006-CNC-2012 de 26 de abril del 2012, Registro Oficial Suplemento No. 712 del 29 de mayo del 2012.
- Saldías, Carmenza, *Actualidad, Diagnóstico y Análisis de Municipios en la Región Andina. Caso Colombia*, 2012.
- Suing Nagua, José, *Las Mancomunidades en el Ecuador*, Quito: Proyecto Formia, AECI/ CODENPE, 2007.
- Solá, Felipe, *Tratado de Derecho Comercial Comparado*, citado por Lucrecia Maisch Von Humbolt, *Sociedades de Economía Mixta*. Lima-Perú: Imprenta de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1973.
- Tocqueville, Alexis. *La Democracia en América*, Madrid, Alianza Editorial, 1980.
- Torres Maldonado Xavier Mauricio y Logroño Santillán, Marco Antonio, *La Administración Pública en el Ámbito Constitucional*, Primera Edición, Loja-Ecuador, 2016.
- Trigueros, Isabel, Mondragón, Jasone. *Trabajadores sociales. Temario general volumen III. Administración local*. España Editorial MAD, 2005.
- Tschorne, Patricia, Mas, Carles, Regojo José Luís, *Guía para la Gestión de Asociaciones*, Madrid, Editorial Popular, 1998.

CUADRO NO. 3

Consortios y mancomunidades en el Ecuador

No. DE REGISTRO	FECHA DE INSCRIPCIÓN	NOMBRE DE LA MANCOMUNIDAD/CONSORCIO	NIVEL	MIEMBROS	OBJETO	COMPETENCIAS	COMPETENCIAS
MANC-001-2011-CNC	19 de abril de 2011	Mancomunidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Norte del Ecuador	Provincial	GAD Provinciales de: Carchi, Sucumbios, Esmeraldas e Imbabura	Propiciar la gestión concertada para el desarrollo sustentable y sostenible de las provincias del norte del Ecuador: Carchi, Sucumbios, Esmeraldas e Imbabura.	Cooperación Internacional	Fomento Productivo
CONS-002-2011-CNC	10 de mayo de 2011	Consortio de Municipios Amazónicos y Galápagos - COMAGA	Municipal	GAD Municipales de la Amazonía Ecuatoriana, Galápagos, Baños y Penipe	Que el COMAGA sea el interlocutor válido ante los organismos nacionales e internacionales, que impulse y promueva procesos de cooperación, descentralización y fortalecimiento municipal, con el propósito de alcanzar el desarrollo sustentable, liderando procesos de cambio e innovación y apoyando creativamente en la construcción de municipios modernos y competitivos.	Cooperación Internacional	Gestión Pública
MANC-003-2011-CNC	14 de junio de 2011	Mancomunidad del Pueblo Cañari	Municipal	GAD Municipales de Cañar, El Tambo y Suscal	Desarrollar acciones tendientes a garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de la población de los respectivos cantones, mediante la consecución de los fines propuestos.	Manejo de Desechos Sólidos	
MANC-004-2011-CNC	5 de julio de 2011	Mancomunidad del Valle del Río Cuyes y Jima "Mavaruj"	Parroquial Rural	GAD Parroquiales Rurales: Jima, San Miguel de Cuyes, Amazonas y Nueva Tarqui	<p>a) Impulsar la construcción de la vía que unirá las parroquias Jima, San Miguel de Cuyes, Amazonas y Nueva Tarqui;</p> <p>b) Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.</p> <p>c) Velar por el pleno cumplimiento de la Constitución, leyes de la república, el presente convenio y su estatuto, y por el respeto a la autonomía de los GAD parroquiales rurales.</p> <p>d) Facilitar, fomentar y gestionar la coordinación con las instituciones públicas, con los ministerios nacionales, gobiernos provinciales, gobiernos regionales, gobiernos municipales y otros organismos nacionales, proyectos, recursos financieros y servicios técnicos que permitan cumplir lo acordado en este convenio.</p> <p>e) Fortalecer el espíritu de solidaridad entre sus miembros, con miras al desarrollo armónico de las parroquias de San Miguel de Cuyes, Amazonas, Nueva Tarqui y Jima.</p> <p>f) Fortalecer la capacidad de gestión</p>	Fomento Productivo	Gestión Ambiental Gestión pública
MANC-005-2011-CNC	6 de septiembre de 2011	Mancomunidad "Junta Mancomunada de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia"	Municipal	GAD Municipales de Quijos y Chaco	Fortalecer los Organismo del Sistema de Protección Integral de Niñez y Adolescencia, que se encargará de la defensa, protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes	Protección Integral de Derechos	

No. DE REGISTRO	FECHA DE INSCRIPCIÓN	NOMBRE DE LA MANCOMUNIDAD/CONSORCIO	NIVEL	MIEMBROS	OBJETO	COMPETENCIAS	COMPETENCIAS
MANC-006-2011-CNC	6 de septiembre de 2011	"Mancomunidad Específica para la Construcción del Camal Bicantonal Frigorífico de Faenamiento de Ganado"	Municipal	GAD Municipales de Quijos y Chaco	Gestionar y ejecutar el proyecto de construcción del camal bicantonal frigorífico de faenamiento de ganado, con los fines de administrarlo, dar operatividad, brindar el servicio y contribuir al mercadeo y comercialización.	Manejo de Desechos Sólidos	
MANC-007-2011-CNC	6 de septiembre de 2011	"Mancomunidad para la Gestión Integral de Residuos Sólidos en la Provincia de Imbabura"	Municipal	GAD Municipales de Ibarra, Otavalo, Cotacachi, Antonio Ante, Pimampiro y Urcuquí	El manejo integral de los residuos sólidos	Manejo de Desechos Sólidos	
MANC-008-2011-CNC	28 de septiembre de 2011	"Mancomunidad Centro Norte de la Provincia de Manabí"	Municipal	GAD Municipales de Tosagua, Sucre, San Vicente, Bolívar y Junín	Prestar de manera eficiente y eficaz los servicios de agua potable y de alcantarillado sanitario y pluvial de las zonas urbanas y rurales y los servicios integrales del manejo de residuos sólidos	Agua Potable y Alcantarillado	
MANC-009-2011-CNC	21 de diciembre de 2011	Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de la Provincia de Morona Santiago - MAGAMS	Municipal	GAD Municipales de Morona: Palora, Sucúa, Santiago, Limón Indaza, San Juan Bosco, Taisha, Logroño y Pablo Sexto	a) Manejo integral de los Manejo de Desechos Sólidos; b) Fomentar el desarrollo turístico en el territorio de los cantones mancomunados; c) Gestionar la construcción y mantenimiento de la vialidad urbana; d) Impulsar el desarrollo económico y social de la mancomunidad; e) Promover y construir políticas estratégicas de interculturalidad y equidad de género; f) Impulsar la planificación y fortalecimiento institucional, y, G) Gestionar la cooperación económica, técnica, y asesoramiento a nivel interno y externo a través de convenios, para la construcción de sus objetivos	Gestión Ambiental	Fomento productivo Validad Gestión pública
CONS-010-2012-CNC	4 de enero de 2012	"Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y Municipales del Norte CON-NOR"	Provincial y Municipal	GAD Provinciales de Esmeraldas, Napo y Sucumbios; y GAD Municipales de Pimampiro, Tulcán, San Pedro de Huaca, Montufar, Esmeraldas, Quinindé, Atacames, Muisne, Río Verde, Eloy Alfaro, San Lorenzo, Quijos, Carlos Julio Arosemena Tola, Sucumbios, Cascales, Loreto y Cayambe	Defender los intereses económicos e institucionales del Consorcio ante organismos nacionales e internacionales, impulsando el fortalecimiento institucional, promoviendo la unión, descentralización y cooperación		Gestión Pública
MANC-011-2012-CNC	27 de febrero de 2012	Mancomunidad Costa Limpia"	Municipal	GAD Municipales de: Jaramijó, Montecristi y Manta	Ejecución, operación y mantenimiento de la recolección, transporte de los Manejo de Desechos Sólidos, industriales tóxicos y peligrosos de los tres cantones.	Manejo de Desechos Sólidos	
MANC-012-2012-CNC	13 de marzo de 2012	"Mancomunidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del Frente Sur Occidental de la Provincia de Tungurahua"	Municipal	GAD Municipales de Santiago de Quero, Mocha, Cevallos y Tisaleo	1) Procurar la solución al problema común de contaminación de la subcuenca del Río Pachanlica, en base a "sistemas de gestión integral de los desechos, a fin de eliminar los vertidos contaminantes en ríos, lagos, lagunas, quebradas, esteros, o mar, aguas residuales provenientes de las redes de alcantarillado público y privado, así como eliminar el vertido en redes de alcantarillado. 2) -Administrar por delegación de los concejos cantonales de Santiago de Quero, Mocha, Cevallos y Tisaleo, la Junta Mancomunada de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia con jurisdicción en los cuatro cantones	Fomento Productivo	Protección Integral Derechos Manejo de Desechos Sólidos

No. DE REGISTRO	FECHA DE INSCRIPCIÓN	NOMBRE DE LA MANCOMUNIDAD/CONSORCIO	NIVEL	MIEMBROS	OBJETO	COMPETENCIAS	COMPETENCIAS
MANC-013-2012-CNC	27 de marzo de 2012	Mancomunidad Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales de la Cuenca del Lago San Pablo	Parroquial Rural	GAD Parroquiales de San Pablo, González Suarez, San Rafael de la Laguna y Eugenio Espejo	Propiciar la gestión concertada para el desarrollo sustentable y sostenible de las parroquias de la Cuenca del Lago San Pablo	Manejo de Desechos Sólidos	
MANC-014-2012-CNC	24 de abril de 2012	Mancomunidad del Río Due-Agua para el Buen Vivir	Municipal	GAD Municipales de Gonzalo Pizarro, Cascales, Lago Agrio, Putumayo; Cuyabeno y Shushufindi	Gestionar e implementar el nuevo sistema mancomunado del servicio de agua potable	Agua Potable y Alcantarillado	
CONS-015-2012-CNC	31 de julio de 2012	Consortio de la Cuenca del Río Jubones	Provincial, Municipal y Parroquial Rural	Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales: Azuay, El Oro, Loja. Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de los Cantones: Girón, Nabón, San Fernando, Zaruma, Camilo Ponce Enríquez, Oña, Pucará, Chilla, Saraguro, Pasaje, Machala, El Guabo. Gobiernos Parroquiales Rurales: Selva Alegre, El Tablón, El Paraíso de Celén, San Antonio de Cumbe, San Pablo de Tenta, Urdaneta, Sumaypamba, Manú, Cochapata, Las Nieves, Chumblin, Susudel, Shaglli, El Progreso, San Rafael de Zharug, La Asunción, San Sebastián de Yuluc, Guanazán, Lluzhapa, Abañín, Carmen de Pijili, Abdón Calderón.	1) Apoyar a la coordinación, planificación, facilitación y la articulación de los GAD, en la gestión de proyectos comunes en la cuenca del río Jubones y en sus áreas de influencia para la gestión concurrente de las competencias de los GAD, con énfasis en el agua su gestión y conservación, el aprovechamiento sostenible, protección y conservación de los recursos naturales, la producción y la prestación de servicios públicos y saneamiento ambiental relacionados con el recurso hídrico. 2) Gestionar la cooperación interna y externa a través de convenios, acuerdos, aportes, o préstamos.	Riego y Drenaje	Agua Potable y Alcantarillado Gestión pública
MANC-016-2012-CNC	8 de junio de 2012	"MANCOMUNIDAD DE INTEGRACIÓN Y EJERCICIO DE COMPETENCIAS MUNICIPALES DE ZAMORA CHINCHIPE"	Municipal	GAD Municipales de los Cantones: Centinela del Cóndor, Zamora, Yantzaza, El Pangui, Nangaritza, Chinchipe, Yacuambi, Paquisha y Palanda	La Mancomunidad es la organización asociativa de las municipalidades de Zamora Chinchipe como interlocutora válida de sus asociados ante los organismos locales, regionales, nacionales e internacionales, que impulsan y promueve procesos de cooperación, capacitación, descentralización y fortalecimiento municipal, con el propósito de alcanzar el desarrollo humano sustentable, liderando los procesos de cambio e innovación y apoyando creativamente a la construcción de municipios modernos y cooperativos; además para el ejercicio de competencias bajo el modelo de gestión compartida. La Mancomunidad de Integración Municipal de Zamora Chinchipe, tiene los siguientes objetivos que orientan su acción: a) Articular, representar y defender los intereses comunes de las municipalidades de Zamora Chinchipe, ante los órganos del Estado Ecuatoriano, sus instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras; b) Coordinar con las instituciones del sector público y otras instancias, las actividades e iniciativas en beneficio de los intereses municipales; c) Formular propuestas y proponer políticas locales, orientadas a mejorar la calidad de la gestión municipal y favorecer el desarrollo humano sustentable de Zamora Chinchipe; d) Ejercer mancomunadamente la competencia exclusiva municipal de planificar, regular y controlar el tránsito y transporte público; e) Apoyar al fortalecimiento institucional de las municipalidades para el logro de sus fines y objetivos; f) Brindar asistencia técnica y de capacitación a los servidores municipales; g) Unificar y potenciar los esfuerzos de las municipalidades miembros a favor del desarrollo social y cultural; h) Gestionar ante los poderes públicos la participación efectiva de los municipios en	Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial	

No. DE REGISTRO	FECHA DE INSCRIPCIÓN	NOMBRE DE LA MANCOMUNIDAD/CONSORCIO	NIVEL	MIEMBROS	OBJETO	COMPETENCIAS	COMPETENCIAS
MANC-017-2012-CNC	1 de agosto de 2012	Mancomunidad para la gestión integral de desechos sólidos y saneamiento ambiental entre los gobiernos autónomos descentralizados municipales del cantón Camilo Ponce Enríquez, provincia del Azuay y el cantón El Guabo, provincia de El Oro.	Municipal	Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de los Cantones: Camilo Ponce Enríquez, El Guabo	Planificar, gestionar e implementar proyectos comunes que mejoren la gestión concurrente de las competencias exclusivas de los GAD municipales de El Guabo y Camilo Ponce Enríquez, con énfasis en la gestión integral de desechos y saneamiento ambiental a través de la prestación de los servicios públicos.	Manejo de Desechos Sólidos	Saneamiento Ambiental
MANC-018-2012-CNC	6 de agosto de 2012	Mancomunidad Mundo Verde o del Buen Vivir o Sumak Kawsay	Municipal	Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de los Cantones: Baba, San Jacinto de buena Fe, Mocache, Montalvo, Palenque, San Francisco de Pueblo Viejo, Quevedo, Quinsaloma, Urdaneta, Valencia, Ventanas, Vnces, Balzar, El Empalme, Palestina, Caluma, Echandía y las Naves	Ejecutar las competencias de gestión en especial del manejo de los Manejo de Desechos Sólidos urbanos de los Municipios integrantes de la Mancomunidad, así como utilizar dichos Manejo de Desechos Sólidos y transformarlos en energía y abono por medio de dos plantas de Bio-Gas	Manejo de Desechos Sólidos	
MANC-019-2012-CNC	6 de agosto de 2012	Mancomunidad de seguridad ciudadana y gestión del desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados municipales del Norte de la Provincia de Esmeraldas	Municipal	Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de los Cantones: Río Verde y Eloy Alfaro	La definición y ejecución de acciones relacionadas con la seguridad ciudadana y gestión del desarrollo en su más amplia expresión y concepción, que signifique la disminución de los índices de violencia, riesgos y amenazas de toda índole y naturaleza, así como la gestión y ejecución de programas y proyectos que impulsen el desarrollo para los habitantes de las municipalidades integrantes de la mancomunidad. Para dar cumplimiento a las funciones y responsabilidades citadas en el COOTAD, en su Art. 54.	Gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios	
MANC-020-2012-CNC	20 de agosto de 2012	Mancomunidad de la Cuenca media baja del Río Paute	Municipal	Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de los Cantones: Paute, Guachapala, El Pan y Sevilla de Oro	Implementar los sistemas de protección integral en el territorio mancomunado en cumplimiento a sus competencias para asegurar el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos de las niñas, niños y adolescentes consagrados en la Constitución, instrumentos internacionales, Código de la Niñez y Adolescencia y otras leyes que regulan la materia	Protección Integral de Derechos	
MANC-021-2013-CNC	23 de abril de 2013	Mancomunidad Corredor Turístico Centro Amazónico "Atillo" MCT CAA	Parroquial Rural	Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales de: San Luis, Punin, Licto, Flores y Cebadas.	a. Representar de manera unificada los intereses de los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales que conforman esta mancomunidad, ante los organismos del estado, Instituciones públicas, privadas, nacionales y extranjeras. b. Contribuir a la defensa de los intereses de los gobiernos descentralizados parroquiales objeto de esta mancomunidad, así como también la coordinación con otros niveles de gobierno en actividades e iniciativas a favor de esta mancomunidad. c. Generar propuestas en áreas relacionadas al: agroturismo, ecoturismo, turismo de aventura, turismo comunitario, rescate de valores culturales- tradicionales y conservación ambiental. d. Unificar y potenciar los esfuerzos de los gobiernos participantes en esta mancomunidad, a favor del desarrollo: productivo, social, cultural, ambiental y económico e. Gestionar ante los organismos públicos y privados el apoyo efectivo de recursos financieros, humanos y de servicios tecnológicos, indispensables para su debido funcionamiento de acuerdo con las necesidades de la mancomunidad. f. Promover eventos nacionales, regionales y locales de las actividades inherentes a la mancomunidad	Formento Productivo	

No. DE REGISTRO	FECHA DE INSCRIPCIÓN	NOMBRE DE LA MANCOMUNIDAD/CONSORCIO	NIVEL	MIEMBROS	OBJETO	COMPETENCIAS	COMPETENCIAS
CONS-022-2013-CNC	29 de abril de 2013	Consortio de los gobiernos autónomos descentralizados aliados de Morona Santiago	Municipal y Parroquial Rural	El Gobierno Municipal del Cantón Sucúa; y Los Gobiernos Autonomos Parroquiales Rurales de: El Ideal , San Miguel de Cuyes; Pan de Azucar ; Chiviaza ; San Luis del Acho; Tayuza; Huambi; Rio Blanco.	1.-Coordinar a través del gobierno municipal y los Gobiernos Autonomos Descentralizados Parroquiales Rurales mancomunados la planificación estratégica y el fortalecimiento institucional , mediante la cooperación económica , técnica y de asesoramiento a nivel interno y externo a través de convenios , acuerdos , aportes o prestamos para la consecución de sus objetivos; 2.- Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias , la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente, fomentando culturas ambientales; 3.- Planificar, constituir y mantener la infraestructura física, el equipamiento , los espacios públicos de acuerdo a los planes de desarrollo y los presupuestos participativos; 4.- Planificar la viabilidad en los terminos previstos de la Constitución Política del Estado. 5.- Gestionar la actividad turística y actividades complementarias .	Fomento Productivo	Viabilidad Gestión pública
MANC-023-2013-CNC	7 de mayo de 2013	Mancomunidad para la gestión descentralizada de la competencia de TTTSV de los GAD municipales de Baños de Agua Santa, Cevallos, Mocha, Santiago de Quero, San Pedro de Pelileo, Santiago de Pillaro, San Cristóbal de Patate y Tisaleo de la provincia de Tungurahua	Municipal	Los gobiernos autonomos descentralizados municipales de : Baños de Aguas Santa ; Cevallos ; Mocha ; Santiago de Quero; San Pedro de Pelileo ; San Cristóbal de Patate ; Tisaleo.	La Mancomunidad tiene por objeto y fin gestionar de manera efectiva y eficiente la competencia para planificar, regular y controlar el Tránsito y Seguridad Vial de la jurisdicción territorial de los GAD municipales mancomunados de la provincia de Tungurahua , a través de la creación de la o las empresas públicas para beneficio de la ciudadanía	Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial	
MANC-024-2013-CNC	8 de mayo de 2013	Mancomunidad de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial de la provincia de Pastaza	Municipal	Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de: Arajuno, Mera, Pastaza y Santa Clara de la Provincia de Pastaza.	La Mancomunidad tiene por objeto y fin gestionar de manera efectiva y eficiente la competencia para planificar, regular y controlar el Tránsito y transporte terrestre y seguridad vial de la Provincia de Pastaza , para beneficio de la ciudadanía.	Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial	
MANC-025-2013-CNC	7 de agosto de 2013	Mancomunidad de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales de la zona Norcentral del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha	Parroquial Rural	Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales rurales de: Puéllaro; Perucho; Chavezpamba; Atahualpa; San José de Minas	La Mancomunidad, tiene por objeto y fin promover el desarrollo territorial competitivo del sector Centro Norte de la Provincia de Pichincha para beneficio de la sociedad en general y en particular para los grupos humanos asentados en el área de influencia, con el emprendimiento de planes, programas y proyectos y la implantación de políticas, acciones, estrategias y actividades debidamente programadas y coordinadas, para cumplir con sus objetivos específicos:	Fomento Productivo	
MANC-026-2013-CNC	15 de agosto de 2013	Mancomunidad de los gobiernos autónomos descentralizados municipales Rio Suno	Municipal	Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de: Francisco de Orellana, Joya de los Sachas y Loreto	La Mancomunidad tiene por objeto y fin gestionar de manera efectiva y eficiente el servicio público del agua potable, para beneficio de la ciudadanía que habita en los cantones Francisco de Orellana, Joya de los Sachas y Loreto.	Agua Potable y Alcantarillado	

Fuente: Consejo Nacional de Competencias (2014).

