

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Doctorado en Derecho

La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano

José Dionisio Suing Nagua

Tutor: Manuel Rozados Oliva

Quito, 2016



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis/monografía

Yo, José Suing Nagua, autor de la tesis intitulada “La Región Autónoma y el Gobierno Regional Autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano” 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 Doctor en Derecho 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 autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

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

Fecha. Enero 3 de 2017

Firma:

Resumen

“Organización territorial” es la denominación que impregna la Constitución de 2008 en su Título V, para referir a dos elementos fundamentales, derivados de sus disposiciones: la organización interna del territorio nacional, por niveles, de mayor a menor extensión, además del nacional, en regional, provincial, cantonal y parroquial rural; y, los gobiernos autónomos descentralizados, la institucionalidad subnacional en el territorio: gobierno autónomo descentralizado regional, gobierno autónomo descentralizado provincial, gobierno autónomo descentralizado cantonal o municipal y gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, sin que esta sea la denominación exacta que utiliza el constituyente, pues en el texto constitucional, confunde la institucionalidad con sus órganos. Incluye los regímenes especiales por razones demográficas (distritos metropolitanos autónomos), de conservación (consejo de gobierno de Galápagos y región amazónica) y étnico culturales (circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias).

La organización territorial no se aparta de los fines para los que se decreta, la representación política (elección popular para asambleístas, consejeros regionales, prefectos, viceprefectos, alcaldes, concejales urbanos y rurales, vocales de juntas parroquiales) y el ejercicio de potestades públicas en el territorio, en función de la asignación de competencias que establece la propia Constitución, las que se detallan luego en leyes o las que identifique y disponga su descentralización el Consejo Nacional de Competencias, institución responsable del proceso de transferencia de competencias.

En este contexto del contenido constitucional, aparece un nuevo nivel territorial, la región autónoma, el espacio del territorio nacional en el que actuará el gobierno autónomo descentralizado regional, fruto de su conformación. La región autónoma, como está concebida, sin embargo, no tiene un escenario claro, que marque diferencia con los otros niveles territoriales; tampoco su institucionalidad, el GAD regional, cuenta con las herramientas necesarias para construir un nivel de gobierno fuerte, con un grado de autonomía mayor, distinto al de los otros niveles de gobierno subnacional, o, por lo menos, el margen de maniobra orientado a tal propósito no es lo suficientemente claro ni sólido, que marque una diferencia y que profundice, en ese nivel territorial, el

concepto de autonomía, en esquemas similares a los desarrollados en otros estados, con experiencias de regionalización, como son los casos de España o Italia, en Europa.

Para analizar en este contexto, el alcance que puede tener la propuesta de regionalización previsto en la Constitución ecuatoriana de 2008, la investigación parte de la definición de Estado, la descripción de sus elementos esenciales y el rol del territorio en la determinación de niveles territoriales y los gobiernos que actúan en tales espacios.

Analizadas las diferentes formas de Estado, desde las clásicas (unitario/federal) hasta las más recientes (autonómico/regional), sentada la diferencia de las formas de gobierno, se explora los nuevos contenidos de la propuesta de las categorías de simple/compuesto, en función de los elementos que se proponen, desde la doctrina, como decidores de su naturaleza: ruptura del monopolio legislativo, equipotencia, segmentación, para verificar si ello está presente en la propuesta de regionalización en el Ecuador.

Descritos y analizados los requisitos y el procedimiento, se pone énfasis en los límites y obstáculos que tiene la propuesta de regionalización, sobre la base del modelo voluntario, sin plazo, que estuvo vigente hasta octubre de este año y que, por la declaratoria de inconstitucionalidad de las enmiendas de 2016, deja un vacío que se deberá buscar la manera de entenderlo.

De la mano de experiencias del derecho comparado, especialmente del sistema español de autonomías, se procura una explicación al catálogo competencial que contiene la Constitución, así como a los principios que los informan, como el dispositivo, de colaboración y participación.

Se cierra el estudio con conclusiones y recomendaciones a las que se arriba, fruto de la investigación realizada.

Con estos contenidos se pretende verificar la hipótesis sobre que la conformación de la región autónoma, a partir de la integración de dos o más provincias circunvecinas, la institucionalización del gobierno regional autónomo, la elección de autoridades de ese nivel y el nuevo modelo de descentralización, obligatorio y progresivo, impulsa la consolidación de una nueva forma de Estado, que sin llegar al modo de estado federal, debe sustituir la tradicional forma de estado unitario, que es lo que mantiene, en la forma, la norma constitucional.

A Rosy, permanente fuerza y apoyo.

A José Luis, María Belém, Daphne Gabriela y Amel, razones de vida.

Agradecimiento

Mi profundo agradecimiento a Manuel Rozados Oliva, quien más allá de los comentarios, observaciones, guías y pautas oportunas que puso en cada entrega, fue un constante motivador para alcanzar esta meta, que por diversas circunstancias de vida, estuvo a un paso de quedarse en el camino.

Un reconocimiento especial a Claudia Storini, Directora del Doctorado, quien siempre me alentó a continuar en la tarea emprendida, su apoyo fue esencial en este labrado objetivo.

Índice

Resumen	5
Capítulo uno	17
Categorías teóricas sobre formas de Estado y organización territorial	17
1. Definición de Estado	17
1.1 Elementos del Estado.....	20
2. Formas de Estado.....	27
2.1. Estado unitario.....	32
2.2. Estado federal	34
2.3. Estado Autónomico	37
2.4. Estado Regional.....	39
3. Formas de organización territorial.....	40
3.1. Organización territorial en el Estado unitario.....	41
3.2. Organización territorial en el Estado federal.....	42
3.3. Organización territorial en el Estado autonómico	43
3.4. Organización territorial en el Estado regional.....	44
4. Los contenidos del nuevo constitucionalismo latinoamericano sobre el principio territorial	45
4.1. Organización territorial en las nuevas Constituciones	47
4.2. Estructura institucional en las nuevas Constituciones.....	48
4.3. Administración: centralización versus descentralización en las nuevas Constituciones	51
Capítulo dos.....	57
La Región Autónoma y el Gobierno Autónomo Descentralizado Regional	57
1. El proceso constituyente de 2008	59
2. La organización territorial del Ecuador en la Constitución de 2008	61
3. La Región Autónoma.....	66
3.1. Antecedentes históricos de la región en el Ecuador	68
3.2. La Región Autónoma en el derecho comparado	76
3.2.1. Italia.....	76
3.2.2. España.....	79
3.2.3. Francia	83
3.2.4. Alemania.....	84
3.2.5. Colombia	85
3.2.6. Bolivia	86
3.2.7. Perú.....	89
3.2.8. Chile.....	90
4. La Región Autónoma y el modelo de Estado.....	92
5. La descentralización y la Región Autónoma.....	94
6. La conformación de regiones autónomas en el país	95
6.1. Requisitos para la conformación de regiones	96
6.2. Procedimiento para la conformación de regiones.....	98
7. El Gobierno Regional Autónomo	104

7.1. Naturaleza jurídica del gobierno autónomo descentralizado regional y sus implicaciones	105
7.2. Principios para el GAD regional	110
7.3. Fines del GAD regional.....	115
7.4. Órganos del Gobierno Autónomo Descentralizado Regional	117
7.5. Estructura del Gobierno Autónomo Descentralizado Regional	126
7.6. Relaciones horizontales del gobierno regional	127
7.7. Relaciones verticales del gobierno regional	129
7.8. Facultad legislativa del GAD regional y el sistema de fuentes	132
7.9. Contenido material de los actos normativos.....	146
7.10. La facultad de fiscalización del consejo regional.....	150
7.11. El Estatuto de autonomía regional.....	157
7.12. Mecanismos de tutela del Estado a los gobiernos autónomos descentralizados regionales.....	167
8. Los distritos metropolitanos autónomos.....	170
8.1. Requisitos para conformar los distritos metropolitanos autónomos.....	172
8.2. Procedimiento para constituir los distritos metropolitanos autónomos.....	173
9. Mecanismos de financiamiento de los GAD regionales.....	176
9.1. Transferencias para la equidad	177
9.2. Transferencia para el ejercicio de nuevas competencias	180
9.3. Transferencias para compensar la explotación de recursos naturales no renovables	180
9.4. Ingresos propios no tributarios	181
9.5. Ingresos propios tributarios	181
Capítulo tres.....	189
Competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado Regional	189
1. El Sistema Nacional de Competencias	189
1.1. Los primeros pasos de la descentralización.....	189
1.1.1. La normativa específica sobre descentralización	195
1.1.2. La ejecución del proceso de descentralización.....	206
1.1.3. El modelo de descentralización de la Constitución de 2008	216
1.1.4. Las competencias.....	222
2. Asignación de competencias al GAD regional.....	228
3. El principio dispositivo.....	230
4. Principio de cooperación	233
5. Principio de participación.....	233
6. Transferencia de competencias.....	234
7. Conflictos de competencias	235
8. Financiamiento del ejercicio de competencias	237
Capítulo cuatro	239
Conclusiones y recomendaciones	239
1. Conclusiones.....	239
2. Recomendaciones	244
Bibliografía.....	247

Introducción

La organización territorial del Estado ecuatoriano, tiene una reforma trascendente en la Constitución de 2008, que, de ejecutarse, bajo el esquema que es previsto en la norma constitucional y desarrollado en la legislación ordinaria, incidirá de manera significativa en la forma de estado unitario reconocida en el artículo 1 de la norma suprema, con lo que, de acuerdo a los contenidos que se viertan en el Estatuto de autonomía, muy posiblemente, se aproxime a las formas estatales de reciente data que existen en el mundo, como es el estado autonómico o el estado regional, con los matices propios que trae la propuesta vertida en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

El objeto del estudio fue comprobar si la región autónoma, el gobierno regional autónomo y la descentralización, a la luz de los contenidos específicos del texto constitucional ecuatoriano y los contenidos del nuevo constitucionalismo latinoamericano, son instituciones que impulsan la transformación de la forma de esta unitario en otra, como es el Estado regional.

Para alcanzar el objetivo, la hipótesis formulada fue que si la conformación de la región autónoma a partir de la integración de dos o más provincias, la institucionalización del gobierno regional autónomo, mediante la elección de autoridades y el nuevo modelo de descentralización, obligatoria y progresivo, impulsa la consolidación de una nueva forma de Estado, que sin llegar al modo de Estado federal, debe sustituir la tradicional forma de Estado unitario.

Los métodos utilizados en el desarrollo de la presente investigación fueron: documental, inductivo, exegético, histórico, analítico y de observación científica. El documental se utilizó para compilar información secundaria del proceso constituyente de Montecristi, de discusiones y propuestas relacionadas con el tema de investigación.

El método inductivo permitió analizar los proyectos de propuestas de autonomías y de descentralización para analizar los resultados y las características más sobresalientes.

El método exegético que a partir del análisis del contenido literal de las normas constitucionales, legales y de propuestas normativas, se procuró el análisis de contenidos específicos para vislumbrar el alcance de las mismas.

El método histórico que permitió una revisión cronológica de la organización territorial y de los procesos constituyentes de la región, sobre procesos de autonomía y de descentralización, que permitió poner en perspectiva el proceso ecuatoriano y sus posibilidades futuras.

El método analítico se utilizó para confrontar contenidos específicos de los modelos de autonomía y de descentralización ejecutados o propuestos, por los que se obtuvo resultados generales que permitan construir elementos teóricos y doctrinarios comunes. También permitió identificar similitudes y diferencias en procesos ejecutados en países fuera de la región latinoamericana como España, Italia o Alemania, de los que se pudo extraer elementos similares, fruto de procesos de traslación normativa, bastante frecuente en los escenarios legislativos.

A partir de la revisión histórica de las formas de organización de la sociedad y los conceptos que han primado en la definición de Estado permitió encontrar en las estructuras actuales, sus elementos esenciales y las formas comunes y especiales que se presentan en las diferentes manifestaciones estatales modernas. El método exegético permite entender el contenido y alcance de la normativa vigente sobre la organización territorial y la institucionalidad. El método comparativo permite revisar la evolución que han tenido esas diferentes formas de organización y su aplicación en la forma de Estado definido en el texto constitucional ecuatoriano, base del presente estudio.

Para una comprensión adecuada de lo que se pretende demostrar con este estudio, en el Capítulo I se parte de una revisión de las diferentes teorías, clásicas y modernas, que explican las formas del Estado, desde uno de los elementos esenciales, como es el territorio; así, se aborda el estado unitario, el estado federal, el estado autonómico y el estado regional; incluye reflexiones sobre las formas simple y compuesto, con la variante que expone Barrios Suvelza, respecto al mantenimiento o ruptura del monopolio legislativo, en sentido vertical, además de los otros elementos que las teorías clásicas han utilizado para definir la forma de Estado.

En el Capítulo II, se explica el cómo se llega a la conformación de la región, a partir de la aplicación del principio voluntario (principio “dispositivo” para la doctrina española), modificado a partir de las enmiendas constitucionales de diciembre de 2015, que elimina el plazo de cierre del proceso de regionalización originalmente previsto, de manera que, se concentra en explicar el sistema voluntario. Se analizan requisitos y

procedimiento para llegar a la región; se revisa la institucionalidad de la misma, una vez que ésta se constituya y las opciones de innovación que tiene, frente a los mínimos constantes en el texto constitucional.

En el capítulo III se aborda el sistema nacional de competencias y de aquellas que asumirá el gobierno regional, los mecanismos de interrelación con los otros niveles, así como con los gobiernos e institucionalidad que opera en el mismo nivel del territorio. Se incluye un análisis de las clases de competencias que reconoce el ordenamiento jurídico: exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales; la forma como está concebida la cláusula residual. Incluye análisis de los mecanismos de solución de conflictos de competencia, derivados de la asignación y ejercicio de las mismas.

En el capítulo IV se agregan conclusiones y recomendaciones como parte de los resultados alcanzados en la investigación.

La investigación estuvo centrada en el análisis documental de normas constitucionales y legales, así como de textos de doctrinarios de los temas que se abordan en el estudio...

Capítulo uno

Categorías teóricas sobre formas de Estado y organización territorial

En este primer capítulo se hará un acercamiento a la definición de Estado, sus elementos esenciales, con énfasis en el elemento territorio, las diferentes formas que se han desarrollado a partir de la consolidación como la forma más acabada de organización social, así como a las principales diferencias entre formas de Estado y formas de gobierno para aclarar, desde lo conceptual, el objeto de la investigación, el territorio y su tratamiento según las formas estatales presentes en el contexto actual.

1. Definición de Estado

El Estado, como forma de organización de la sociedad ha sido explicado desde diferentes enfoques disciplinarios, ya desde lo político, lo sociológico, o lo jurídico. Para abordar lo territorial y la institucionalidad en el territorio, temas cardinales planteados como objeto de estudio, es menester identificar una definición jurídica, de manera que sirva de insumo para desembarcar en los otros contenidos que forman parte de la investigación. Es por ello que intentaré encontrar una definición jurídica actual de la categoría Estado que comulgue con el propósito.

Es complicado encontrar una posición unívoca que defina al Estado, pues muchos lo ligan con lo institucional, el gobierno, las funciones estatales; otros con sus elementos esenciales. En la definición tradicional de Estado han confluído tres elementos: poder, territorio y pueblo, los que se integran a la definición. A decir de Biscaretti de Ruffia, citado por Pérez Royo, es el “ente social que se forma cuando, en un territorio determinado, se organiza jurídicamente un pueblo que se somete a la voluntad de un gobierno”.¹ Sin embargo, para el mismo Pérez Royo, los tres elementos no son constitutivos de la definición de Estado, sino “elementos constitutivos de la definición de todas las formas políticas, históricamente conocidas, sin excepción” lo cual nos conduciría a aceptarlos como integrantes de todas las formas de organización

¹ Pérez Royo, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*. Undécima edición. (Madrid: Marcial Pons, 2007), 65.

social, pasadas y presentes. Añadiría que son los únicos elementos constitutivos de Estado y por tanto esenciales, sin los cuales no se puede hablar de esta forma de organización social.

Como lo expresa Heller, “El Estado, como toda organización, es un poder engendrado por varios factores pero que, por su parte, actúa unitariamente, y cuyos actos no pueden ser imputados ni a los órganos exclusivamente ni a la ordenación entrelazante en sí misma y ni siquiera a todos los partícipes.”²

En nuestro medio, Julio César Trujillo (*Teoría del Estado en el Ecuador*, 2006) sostiene que el término Estado en su acepción moderna fue utilizado por primera vez por Eugenio de Santa Cruz y Espejo, precursor de la independencia, y lo hace para referirse a toda “la monarquía” o comunidad española, incluidas la metrópoli y todas sus colonias; el mismo autor recuerda que la Constitución quiteña de 1812³, habla de formar el “Estado de Quito”; igual sucede con la Constitución de 1830 que constituye el Estado de Ecuador. Concluye Trujillo que “Prevalece en nuestro medio la concepción del Estado como una comunidad de personas, asentada en un espacio físico claro y totalmente delimitado, intrínsecamente dotada de poder suficiente para organizarse y organizar la vida de todos sus elementos, proveerse de los medios necesarios para subsistir con independencia de todo poder extraño”.⁴

Juan Larrea Holguín en la “Enciclopedia Jurídica Ecuatoriana”, introduce la siguiente definición de Estado: “Organización política soberana e independiente, con personalidad jurídica internacional”.⁵

Rodrigo Borja Cevallos, en la “Enciclopedia de la Política”, en un enfoque sobre todo político, a más de señalar que el Estado es el último eslabón de la larga cadena de las formas organizativas de la sociedad, que ni existió siempre ni puede aspirar a una vida eterna, formula la siguiente definición: “una unidad de poder organizada sobre un territorio determinado, con un orden jurídico unitario, una competente jerarquía de funcionarios públicos, un ejército permanente, un sistema impositivo bien reglamentado

² Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, cuarta reimpresión, (México, 2010), p. 303.

³ Trabucco, Federico, *Constituciones de la República del Ecuador*, analiza las 17 cartas fundamentales, desde la de 1812 hasta la de 1967, que rigieron los destinos del país hasta agosto de 1979.

⁴ Trujillo, Julio César, *Teoría del Estado en el Ecuador*, Estudio de Derecho Constitucional, segunda edición (Quito: Universidad Andina/Corporación Editora Nacional, 2006), 53.

⁵ Larrea Holguín, Juan, *Enciclopedia Jurídica Ecuatoriana*, edición universitaria, Tomo I, (Quito: 2008), 711.

y un régimen político en que los medios reales de gobierno y administración se transfirieron a favor de los gobiernos representativos, a partir del triunfo de las ideas democráticas que esparció por el mundo la Revolución Francesa”.⁶

De las definiciones transcritas, los elementos coincidentes son territorio, población y poder, la trilogía *sine quanon* para la existencia del Estado, que responde a la definición clásica de Estado.⁷ A ellos puede agregarse la soberanía como elemento caracterizador de las relaciones de los estados en el concierto internacional, aunque este concepto ha estado más ligado al ejercicio del poder, que pasó de su ejercicio por el soberano a los estados nacionales “soberanos”, que los revolucionarios del siglo XVIII trasladaron a los “pueblos”, nuevos titulares de la soberanía, la “soberanía popular”.⁸ Elementos que agrega Borja, como orden jurídico unitario o ejército permanente, han sido en algunos casos superados por otras realidades como el pluralismo jurídico⁹ reconocido en los textos constitucionales de reciente expedición (Ecuador, Bolivia)¹⁰ o la ausencia de fuerzas armadas (Costa Rica).¹¹

Una cuestión adicional, en la actualidad, un Estado para que surja como tal, requiere del reconocimiento internacional, no solo de otros estados sino de organismos representativos de la comunidad de naciones como es el caso de la Organización de Naciones Unidas, de lo contrario, pese a la intencionalidad de sus habitantes y autoridades, sin ese reconocimiento, es difícil hablar de Estado. Se pueden referir ejemplificativamente en los tiempos actuales, el caso de Taiwán (República de China), que pese a ser reconocido por una veintena de países, por la objeción de la República Popular de China (continental), que la considera una provincia “renegada”, no tiene, en

⁶ Borja Cevallos, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política* (México: Fondo de Cultura Económica, 1997), 385.

⁷ Clásicos como Cicerón, San Agustín, Bodino, von Savigny, Kant, Oppenheimer, Lasalle, Hobbes, Duguit, Hegel y Grocio.

⁸ Ortiz Pellegrini, Miguel Ángel, Aguirre, Liliana, *Nociones sobre el Estado y el Derecho, Renacimiento y evolución*, Alveroni ediciones, (Córdoba, Argentina, 2009), 65.

⁹ Expresión que, en palabras de Germán Palacio, refiere a la existencia de varios órdenes jurídicos con el Derecho del Estado. *Pluralismo Jurídico*. Universidad Nacional de Colombia, (1993), 17.

¹⁰ El caso de Bolivia se aborda con profundidad en la obra colectiva *Pensar este tiempo: pluralismo jurídico* de Rodríguez Veltzé, Eduardo y Rojas Tudela, Farit, Coordinadores.

¹¹ Sobre el tema, ver la obra *Pluralismo Jurídico* de Sally Engle Merry, John Griffiths y Brian Z. Tamanaha, *Nuevo pensamiento jurídico*. (Siglo del Hombre editores, Bogotá, 2007). Así mismo, Boaventura de Sousa Santos en *Sociología Jurídica*. (Editorial Trotta/ILSA, Madrid, 2009). Carlos Ochoa García en *Derecho Consuetudinario y Pluralismo Jurídico*. (Cholsamaj, Guatemala, 2002).

el concierto internacional, pleno reconocimiento como Estado.¹² Similar es el caso de Palestina, que teniendo un reconocimiento bilateral de 132 naciones, recién en 2012 fue admitida por la Asamblea General de Naciones Unidas como ‘Estado Observador’, lo que implica el reconocimiento implícito de la soberanía de los palestinos sobre el territorio ocupado por Israel.

Entonces, Estado es una forma de organización social compleja, en la que confluyen un territorio determinado, uno o varios grupos de población con identidad y elementos comunes y autoridades públicas, electas o designadas en la mayoría de ellos¹³, dependiendo del régimen político que rija sus destinos, con reconocimiento pleno por el resto de estados, respecto de los cuales se reconoce soberanía en sus relaciones, representados en instancias internacionales como la Organización de las Naciones Unidas.

1.1 Elementos del Estado

Ahora es preciso desentrañar el contenido y alcance de cada uno de los elementos que forman parte de la definición de Estado, para contar con materia que contribuya al análisis de mayor profundidad de la temática de lo territorial y su institucionalidad.

Población: Es el elemento humano, sin el cual no es posible hablar de Estado; puede estar integrado por una nación,¹⁴ en cuyo caso se habla de estados uninacionales o por varias naciones que dan paso a los denominados estados plurinacionales.¹⁵ La plurinacionalidad o el multi nacionalismo, son cuestiones que impulsan la discusión de las formas territoriales de los estados, sobre todo de la mano de reivindicaciones de espacios de territorio dentro de los estados, con mayor autonomía para el ejercicio de

¹² En el Consejo de Seguridad de la ONU, cinco miembros permanentes, Rusia, China, Francia, Reino Unido y Estados Unidos, tienen derecho a veto (www.un.org/es).

¹³ No hay que olvidar que algunos estados mantienen monarquías como el caso de Gran Bretaña, España, Holanda, por citar pocos. Son las denominadas monarquías constitucionales.

¹⁴ Con alguna frecuencia, aun en escenarios técnicos, se suelen confundir los términos Estado y nación, sin advertir las diferencias, que las hay, pues cuando se habla de nación se refiere a un concepto étnico y antropológico, referido a un grupo humano unido por vínculos naturales, establecidos desde muy remotos tiempos (Rodrigo Borja, Ob. cit.). Diferente del concepto “nacionalidad” que se utiliza para referir a la pertenencia de la población a determinado estado.

¹⁵ La plurinacionalidad es una característica que de manera expresa reconocen textos constitucionales de última data, la de Ecuador y la de Bolivia, de 2008 por ejemplo.

autoridad propia, reclamada por los denominados “pueblos” o “nacionalidades” que forman parte de esos estados.¹⁶

En Ecuador, se ha abanderado de esta reivindicación la Confederación de Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, organización que agrupa a pueblos y nacionalidades, que ha puesto en la agenda de discusión política y ha significado un avance importante, en la línea de reconocer lo que contempla el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT.¹⁷ Boaventura de Sousa Santos sostiene que los pueblos indígenas exigen que se reconozca a la nación étnico cultural, nación fundada en un modo de pertenencia colectivo que comparte el mismo universo cultural y simbólico, la misma ancestralidad, la misma relación con la tierra y el territorio.¹⁸

A la población, debe considerarse más allá del simple número, pues es el objetivo de la forma de organización estadual, el soporte de la autoridad y la beneficiaria o perjudicada de las acciones que despliegue el poder. Como afirma Ramiro Borja y Borja (1977), “La misma sociedad en cuanto organizada para declarar y hacer efectivo el derecho constituye el Estado.”¹⁹

En la actualidad dos elementos nuevos deben agregarse en el análisis de la población, el concepto de ciudadanía universal, encaminado a consagrar la libre movilidad de las personas, reconocido por ejemplo por la Constitución de Ecuador 2008 (artículo 416.6), elemento que en la práctica ha tenido muchas contradicciones en su aplicación por parte del gobierno;²⁰ y, las migraciones masivas o desplazamientos forzados, derivados principalmente a la presencia de conflictos armados, como por ejemplo los desplazamientos de poblaciones enteras de las zonas de frontera por la agudización del conflicto armado que por cincuenta años estuvo presente en

¹⁶ Un análisis pormenorizado del tema de la plurinacionalidad en “Plurinacionalidad en la nueva Constitución, Compilación. Francisco Muñoz, ILDIS. (La Tendencia, Quito. 2008).

¹⁷ Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes que entró en vigor el 5 de septiembre de 1991. (www.ilo.org)

¹⁸ De Sousa Santos Boaventura, “Cuando los excluidos tienen derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad”, en *Justicia Indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador* (Quito: Abya Yala, 2012), 25.

¹⁹ Borja y Borja Ramiro, *Teoría General del Derecho y del Estado* (Buenos Aires: ediciones Depalma, 1977), 26.

²⁰ Orin López, Marina, *La ciudadanía universal: una utopía en la República de Ecuador*, publicada por ecopolítica.org. (<https://ecopolitica.org/>)

Colombia;²¹ o, los desplazamientos masivos de población siria, principalmente hacia países centroeuropeos, como consecuencia del conflicto político interno en el país árabe; son dos temas actuales que ponen en la mesa de discusión, la necesidad de regulación interna de los estados versus la libertad de circulación.

Son temas que inciden en el enfoque que debe darse a este elemento esencial del Estado y que ponen en perspectiva la discusión sobre regulaciones que rebasan los ordenamientos internos de los estados, como necesidad de dar respuesta, sobre todo por parte de la comunidad internacional, ahora que es evidente el “...debilitamiento de la soberanía y del Estado soberano, como consecuencia de interdependencia provocada por la globalización”²². La libre movilidad ha alcanzado algunos hitos, sobre todo entre estados que forman parte de sistemas de integración, como es el caso de los ciudadanos de la Unión Europea (UE) o los de la Comunidad Andina (CAN) que nos conduce a otras categorías como la ciudadanía europea, por ejemplo, o a políticas de libre movilidad de ciudadanos de países miembros de procesos de integración, como el caso de la misma Unión Europea o de la UNASUR.²³

Desde toda óptica la población es la razón de ser del Estado como forma de organización social, de allí que el estatus jurídico de su vinculación con el Estado tiene especial trascendencia. Elementos nuevos como plurinacionalidad, ciudadanía universal, o con nuevos contenidos como la condición de refugiado o asilado, tienen especial trascendencia, pues responden a realidades globales que deben ser resueltos en beneficio de la población, mediante la reivindicación y la exclusión de conductas discriminatorias o atentatorias de su condición humana, como garantía de la pervivencia del propio Estado.

Territorio: Es otro elemento necesario que justifica la existencia misma del Estado, pues es el escenario físico en el que se asienta la población, el ámbito en el que se ejerce autoridad y da validez a su ordenamiento jurídico, que a su vez lo delimita; el

²¹ El tema lo aborda con amplitud Carmen Pérez en La situación del refugio y desplazamiento forzado en Ecuador, en Globalización, migración y derechos humanos. Programa Andino de Derechos Humanos – Universidad Andina Simón Bolívar. Revista Aportes Andinos No.7, (octubre 2003).

²² Morelli, Umberto, *La constitución europea, el modelo federalista*, artículo en italiano publicado en Zagrebelsky, Gustavo (coord.) *Diritti e Costituzione nell Unione Europea*, (Roma-Bari, Editori Laterza, 2003). Traducción de Edith Cuautle Rodríguez, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, Año XXXIX, núm. 117, (septiembre-diciembre de 2006), p 729.

²³ Unión de Naciones Suramericanas conformada por los doce países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela.

territorio de un Estado se identifica, define y delimita en su acto constitutivo y puede modificarse a través de tratados válidamente suscritos y reconocidos, fundamentalmente con los Estados geográficamente vecinos. Siendo elemento esencial, no puede hablarse de la existencia de Estado sin territorio.²⁴ Aunque, desde la sociología jurídica, si se puede hablar de la existencia de población sin territorio, necesario para conformar lo que Noguera llama la formación de un espacio jurídico.²⁵

Al territorio, tradicionalmente reconocido como una parte del espacio continental, se unen el subsuelo, las islas adyacentes,²⁶ la plataforma continental, el mar territorial, la Antártida, el espacio aéreo, el espacio suprayacente y la órbita geoestacionaria, elementos éstos cuya reivindicación se sustenta en diferentes instrumentos internacionales con una o más tesis sostenidas de diferente manera por los Estados miembros de la comunidad internacional, en función principalmente de la ubicación geográfica. La reivindicación de algunos de estos elementos como la Antártida o la órbita geoestacionaria, no van de la mano del ejercicio de soberanía sino de derechos. El territorio permite identificar una tipología de estados, en función de su ubicación geográfica: continental (ubicado en un continente), archipelágico (la parte o totalidad del territorio es un archipiélago). Existen además estados transcontinentales, cuando su espacio territorial comparte dos continentes como es el caso de Rusia (Europa y Asia).

La concepción del territorio ha evolucionado con la inclusión de otros elementos constitutivos de aquél o la reivindicación del reconocimiento de derechos sobre determinados sectores del globo terráqueo o del espacio, por ejemplo sobre la Antártida, del espacio suprayacente o la órbita sincrónica geoestacionaria, así como la consolidación de los procesos de integración son los nuevos ingredientes de discusión

²⁴ Tampoco es aplicable el caso de Israel durante la diáspora, pues allí lo que hubo fue una nación vinculada por lazos históricos, culturales, religiosos y lingüísticos, que a pesar de su dispersión no perdió su conciencia nacional, y que se convirtió en Estado el momento en que las Naciones Unidas, en 1948 le asignó un territorio (Rodrigo Borja, Ob. Cit.)

²⁵ Noguera Fernández, Albert, *El derecho en la legitimación del poder. Del constitucionalismo liberal clásico a la crisis del Derecho Constitucional*. 134-135.

²⁶ Sobre todo en los estados continentales, aunque vale señalar que existen algunos estados como Japón que todo su territorio es insular, otros de reconocimiento reciente como Curazao y San Martín en el Caribe, ex colonias de Holanda, que formaban parte de las denominadas Antillas Holandesas u otros estados como Bolivia o Paraguay que no tienen salida al mar y por tanto no ejercen soberanía sobre espacio marítimo alguno, pese a que mantienen reclamos pendientes para acceder al mar, como es el caso de Bolivia con Chile.

en torno a este elemento, que sin duda ponen en el centro de análisis, los efectos que se desprenden de su definición.²⁷

Estos nuevos elementos ponen otro contenido al ejercicio de potestades públicas de los estados, como es el caso de las regulaciones sobre el mar vertidas a través de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho al Mar, CONVEMAR (conocida como la constitución de los océanos, fue aprobada el 30 de abril de 1982, puesta a la firma de los representantes de los estados el 10 de diciembre de 1982, en Jamaica, entró en vigencia el 16 de noviembre de 1994; Ecuador se adhirió a la Convención en 2012, luego de abandonar la tesis de la soberanía de las doscientas millas que la sostuvo desde la Declaración de Santiago, de 18 de agosto de 1952, junto con Chile y Perú)²⁸.

Otros instrumentos internacionales, regulan los demás elementos, por ejemplo, el Tratado Antártico, firmado en Washington, Estados Unidos el 1 de diciembre de 1959, entró en vigencia el 23 de junio de 1961, regula las relaciones internacionales respecto al denominado sexto continente; La Declaración de Bogotá, de 3 de diciembre de 1976, representantes de Brasil, Ecuador, Colombia, Indonesia, Uganda, Kenia y República del Congo, todos ecuatoriales, declaran que el espacio ultra-terrestre forma parte de su territorio, para cuando las condiciones científicas lo permitan, colocar sus propios satélites en la órbita sincrónica geostacionaria; el Tratado regula sobre los principios que deben regir las actividades de los estados en la exploración y utilización de espacio ultraterrestre, incluso la luna y otros cuerpos celestes, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución No. 2222, el 19 de diciembre de 1966, fue puesto a la firma el 27 de enero de 1967 y entró en vigencia el 10 de octubre de 1967, establece los principios que deben regir las actividades en el espacio ultraterrestre con fines de investigación científica, y lo declara patrimonio de la humanidad.²⁹ Estos nuevos enfoques sobre el territorio, abonan en la necesidad de reencausar su contenido más allá del elemento físico, como tradicionalmente se lo hacía.

²⁷ Una visión histórica del elemento territorio, la analiza Iván Narváez en *Pueblos indígenas: el sentido de la esperanza, Los derechos colectivos en el Estado neoconstitucional*. (Ediciones Legales). 32-41.

²⁸ La Adhesión del Ecuador a la CONVEMAR, se publicó en el Registro Oficial No. 857 de 26 de diciembre de 2012.

²⁹ Austria, United Nations Office for Outer Space Affairs, Publications, *United Nations Office for Outer Space Affairs*, acceso el 2 de noviembre de 2016, www.unoosa.org/pdf/publications/.

De lo expuesto, se deduce que el análisis sobre el elemento territorio se ha modificado, más allá de su concepción tradicional de espacio físico, especialmente con la inclusión de nuevos componentes y regulaciones internacionales de alcance planetario, lo cual es consecuencia de la necesidad de obtener certezas sobre aquellos escenarios como el mar o el espacio aéreo y el espacio ultraterrestre que son necesarios para la pervivencia no solo del Estado como forma de organización social, sino de la misma humanidad. No obstante, el ejercicio de derechos respecto de algunos elementos, debe ser revisado a la luz de realidades como capacidad científica y tecnológica que habilitaría su real ejercicio, por sobre la simple reivindicación, reclamo o tesis.

Poder político: es el elemento que incide de manera directa en la población que integra el Estado, poder político que puede surgir de cauces democráticos (procesos electorales, directos o indirectos, dependiendo del sistema de gobierno) o de acciones de hecho y fuerza (poderes fácticos, como dictaduras); sin este elemento tampoco es posible la presencia y permanencia del Estado. Se discute el tema de la legitimidad del ejercicio del poder, independiente de su origen, pues, tener un origen democrático, no garantiza la legitimidad de ejercicio. A la inversa, aunque el origen sea ilegítimo, excepcionalmente puede alcanzar legitimidad en el ejercicio, activando para ello, mecanismos democráticos que lo refrenden.³⁰ Cualquiera fuera el origen, es el poder, en su expresión personal e institucional, el catalizador de la sociedad en su conjunto, y que, en función de las condiciones de desempeño, lo respalda o lo repudia y permite mantener armonía social o conflictos de graves repercusiones, tanto internas como externas.

El poder político, de manera general, es la garantía del respeto y protección de derechos por parte de la institucionalidad estatal a favor de los ciudadanos, de allí la necesidad de que tanto el acceso al mismo como su posterior ejercicio estén revestidos de legitimidad, la que se alcanza, con la observancia de unas mínimas reglas democráticas: elecciones, libertad de sufragio, universalidad, independencia de los

³⁰ En Ecuador, en el año 1997, con el cese de funciones de Abdalá Bucaram, por incapacidad mental por decisión del Congreso Nacional, accedió a la presidencia de la República, el Presidente del Congreso, Fabián Alarcón, en calidad de Presidente Interino, figura inexistente en el texto constitucional vigente a la fecha; para legitimar su ejercicio, convocó a consulta popular. La pregunta 2 decía “Está usted de acuerdo con la resolución del Congreso Nacional que, al cesar en sus funciones al ex-Presidente Constitucional de la República Abog. Abdalá Bucaram, eligió como Presidente Constitucional Interino de la República al Dr. Fabián Alarcón Rivera, hasta el 10 de agosto de 1998?”

órganos responsables de los procesos electorales y fortaleza de un régimen de partidos que aseguren una militancia comprometida y convencida de los principios que defiende.

Soberanía: es otro elemento que muchos reclaman como necesario para la existencia misma del Estado; proviene del latín “*supremus*” que significa lo más elevado, lo supremo, lo inapelable. Capacidad que tiene el Estado para conducir sus pasos sin otro condicionamiento que su propia voluntad. Es reconocida como la facultad del Estado para auto obligarse y auto determinarse (expresiones sobre las que se volverá más adelante al abordar las reivindicaciones de grupos sociales autodenominados como naciones o pueblos, dentro de los estados, que propugnan más autonomía, ejercicio de potestades públicas e incluso, formas de gobierno propias), conducirse sin obedecer a poderes ni autoridades ajenas a los suyos. La soberanía sin embargo, ahora es un elemento que está matizado en su contenido y alcance, en tanto, ante la presencia cada vez más fuerte, de procesos de integración supraestatales, sus tratados constitutivos o los actos normativos de sus órganos, consagran verdaderos actos de cesión de soberanía a favor de estos órganos supranacionales, lo que algunos autores la denominan como “descentralización hacia arriba”, tema sobre el que también se volverá más adelante.³¹

Como señala Morelli, “La soberanía, entendida como el poder de decidir en última instancia y que implica el monopolio de la fuerza legítima, es la condición de validez de la eficacia del derecho, de la estabilidad de la convivencia civil; le da visibilidad a la idea del bien común, cuya consecución es la finalidad de la política. La ausencia de soberanía significa anarquía, desorden, prevalencia del más fuerte, fin de la seguridad del derecho. La democracia no sobrevive sin el Estado de derecho y un soberano constitucional.”³² O, como prescribe Heller, “El Estado es soberano, es decir es la organización normalmente más fuerte dentro de su territorio. El poder del Estado es irresistible. Es el creador supremo de normas y tiene el monopolio de la coacción física legítima (la última ratio del poder)”³³.

Pese a la relativización del concepto, la soberanía seguirá marcándose como elemento esencial del Estado, pues su presencia se justifica el ejercicio real del poder, en un espacio determinado y por sobre todo, en sus relaciones con los demás estados.

³¹ Frank, Jonas, en *Descentralización de competencias: análisis comparativo*, aborda el tema de la descentralización hacia arriba. GTZ. FLACSO, Ecuador.

³² Morelli, Umberto, ob. cit., p. 730.

³³ Heller, Hermann, ob. cit., p. 360.

De las definiciones y referencias transcritas y del contenido de los elementos considerados esenciales, se advierte que, de una forma u otra, con palabras más o palabras menos, éstos se integran en la definición que nos lleva a concluir que Estado, en su concepción y estructura actual, es una forma de organización de la sociedad, asentada en un territorio determinado y definido a través de instrumentos jurídicos válidos, sometida a la voluntad de un gobierno, que en su relación externa, con otros Estados, se materializa otra de sus características primordiales, la soberanía, cualidad que no es otra que aquella que le permite el ejercicio de sus potestades con prescindencia de otros poderes estatuidos, dentro de su espacio territorial, que le habilita para materializar el ejercicio de dicha soberanía.

De la definición de Estado y la descripción de sus elementos esenciales, el territorio es la categoría sobre la cual se profundizará de aquí en adelante, con miras a desentrañar sus características, sus formas de organización, propósito, gobierno e institucionalidad. Previo a ello, se abordará el tema de las formas de Estado, a partir del elemento territorio, marcando la diferencia de las formas de Estado desde la visión política, las formas de gobierno, entendidas como la manera como se ejerce el poder, sobre lo que también se formulará breves puntualizaciones.

2. Formas de Estado

Las formas de Estado, ligadas al elemento territorial del mismo, se visibilizan e individualizan frente a los demás Estados, a través de la identificación de fronteras válidamente establecidas,³⁴ más allá de la incorporación a textos constitucionales de la reivindicación de otros componentes como los referidos al comentar el elemento territorio. La ciencia política y el derecho constitucional han reconocido, tradicionalmente, dos formas de Estado, el unitario y el federal, cada una de las cuales, tiene sus matices y particularidades que muchos autores ponen énfasis, lo que conduce a una mayor desagregación en subcategorías, pero que en el fondo responden a las mismas formas, por lo que se puede advertir que lo unitario y lo federal son una

³⁴ No son pocos los problemas que subsisten en el mundo, derivados de discusiones limítrofes o fronterizas, quizás el caso más emblemático es el del Estado de Israel fundamentalmente con el “Estado de Palestina” y los territorios ocupados. Otro caso, de similares características es China, la República Popular y Taiwán, la China nacionalista, sobre la que la primera presiona en el concierto internacional su no reconocimiento como Estado.

categorización genérica, dentro de las que caben otras específicas, con particularidades en cada una de ellas, que no las aparta de este tronco común, aunque se pueden encontrar particularidades que llevan a buscar otras categorías de análisis que las expliquen. En este orden se encuentran el Estado Autonómico o el Estado Regional, o el simple y compuesto, que se analizarán más adelante. No hay unicidad en la doctrina para establecer criterios para determinar las formas de Estado y es bastante común que se confunda con las formas de gobierno, como lo sostiene Wladimiro Naranjo Mesa.³⁵

Antes de profundizar en las formas de Estado, considero necesario marcar diferencia entre “*formas de estado*” y “*formas de gobierno*”, porque “pueden existir Estados con una misma forma pero que tienen distinto sistema de gobierno; o, al contrario, un mismo sistema de gobierno puede ser común a Estados de forma diversa”.³⁶ Como queda dicho, las formas de Estado, en este estudio, atienden a lo espacial, a lo territorial, a la distribución espacial o territorial del poder, generalmente por niveles de mayor a menor extensión, mientras que las formas de gobierno, atienden a la distribución funcional del poder estatal, visibilizada en la clásica división tripartita de poderes, hasta las modernas funciones, cuyo número, en algunos casos ha pasado de tres a cinco, como en Venezuela (Constitución de 1999) y Ecuador (Constitución de 2008), manteniéndose en la mayoría la división tripartita.

Naranjo, sobre las formas de gobierno, hace una relación histórica desde Heródoto, quién en *Los nueve libros de la historia*, ya se refiere a las diversas formas de gobierno: monarquía, democracia y aristocracia; luego a Platón, en *La República*, que refiere a cinco formas de gobierno: timocracia, oligarquía, democracia, tiranía y aristocracia. La referencia a Platón, relaciona a la clasificación clásica de las formas de gobierno griega, que tiene como parámetro si la forma de gobierno respeta o no la ley: monarquía, conforme a las leyes, ejercida por uno; aristocracia, conforme a las leyes, ejercida por pocos; y, democracia o *politeia*, conforme a las leyes, ejercida por muchos; Aristóteles, a más de estas formas de gobierno que las clasifica en atención al bien común, diferencia entre formas puras o perfectas, susceptible de corromperse en su ejercicio y formas impuras como tiranía, oligarquía y demagogia.³⁷

³⁵ Naranjo Mesa, Wladimiro, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, decimal edición, (Bogotá: Temis, 2006), 302.

³⁶ *Ibíd.*, 304.

³⁷ *Ibíd.*, 302.

La clasificación aristotélica, refiere Naranjo, pese a que toma en cuenta solo el aspecto exterior del gobierno, fue seguida durante mucho tiempo. Señala además que en Roma, Polibio la adoptó, basándose en la realidad de su Estado, pues consideró que la mejor forma de gobierno para Roma, era la mixta, aquella en la que el poder estaba dividido entre el monarca y el pueblo, o entre una aristocracia y el pueblo. La forma mixta, pasó por el cristianismo y en la Edad Media fue recogido entre otros, por Dante. En Italia, se mantuvo durante el Renacimiento, ejemplo de la cual se menciona a la República de Venecia. Maquiavelo, hizo una clasificación bipartita en repúblicas o principados, fundamentando las clasificaciones en razones de orden político. Locke entendía por república cualquier comunidad independiente, distinguiendo tres formas de república (common wealth): democracia, oligarquía y monarquía. Montesquieu, a su vez, distinguió tres clases de gobierno: republicano (aquel en que el pueblo o una parte del pueblo tiene el poder soberano), monárquico y despótico.³⁸

La doctrina moderna recibió influencia de Maquiavelo; ello se evidencia en la clasificación de gobierno de Jellinek: monarquía y república. Kelsen distingue entre autocracia y democracia, sobre la base del número de sujetos que participan en la producción normativa.³⁹

En la actualidad, las formas de gobierno caminan, entre matices y subformas, por las democracias y dictaduras, dependiendo de su origen, legítimo o ilegítimo, sin dejar de lado un hecho cierto, que el origen no siempre es garantía de permanencia en la legitimidad, pues bien puede, un gobierno legítimo en origen, transformarse en ilegítimo en su ejercicio, como ya lo reconocía Aristóteles. En todo caso, la democracia es la forma de gobierno de mayor aceptación, ya que representa una forma de acceso al ejercicio legítimo del poder, que es lo que encarna un gobierno.

Las formas de gobierno, a su vez, admiten opciones dependiendo de su manera de conformación. Marcos Francisco Massó identifica cuatro formas de gobierno vigentes: La parlamentaria en la que el jefe de Estado es un monarca de origen hereditario o un presidente elegido por el parlamento, que no participa en la determinación de la dirección política, pero que conserva funciones protocolarias. La presidencial en la que el presidente está ligado al parlamento a través de una relación de

³⁸ *Ibíd.*, 303.

³⁹ *Ibíd.*, 303-304.

confianza (voto de confianza de la mayoría del parlamento que se traduce en la investidura inicial, como en el caso de España). La directorial, el órgano de gobierno es jefe de Estado en forma colegial, elegido por el parlamento pero sin responsabilidad política. Y la forma semipresidencial, en la que el gobierno nombrado por el jefe de Estado es responsable ante el parlamento. El presidente es elegido por sufragio universal y es titular de poderes que le permiten participar en la dirección política.⁴⁰

De regreso al tema de las formas de Estado, en el estudio se aborda las formas jurídicas de Estado. No se trata la teoría de las formas políticas de Estado, que en palabras de Juan Ferrando Badía, responden a la teoría de los sistemas (tipos ideales de organización política) y regímenes políticos (formas concretas de organización política de una sociedad), y que apuntan a tanto a los gobernantes como a los gobernados.⁴¹ Tampoco a las formas de Estado de las que como Heller, las denomina democracia, como estructura de poder construida de abajo arriba o la autocracia que organiza al estado de arriba abajo.⁴² En esta línea, la presencia de procesos de desagregación de federaciones y confederaciones, fenómenos como la balcanización⁴³ y el reconocimiento específico de derechos a determinados grupos nacionalistas o a verdaderas naciones, dentro de los propios Estados, ha dado lugar a identificar otras formas de Estado, que casi sin discusión ahora, se las reconoce y acepta, como es el caso del Estado autonómico o el Estado regional, sin perder de vista que bien se puede asistir a nuevas formas estatales de la mano de fenómenos como la tecnología (la “tercera piel artificial” virtual, como la denomina Fernández Durán)⁴⁴, la globalización, la integración, como alternativas para salir de la denominada “crisis del Estado” de la que se habla ya por décadas.⁴⁵ Corresponde analizar con detalle las principales características de cada una de estas formas.

⁴⁰ Massó Marcos Francisco, *Nuevo derecho Constitucional Comparado* (Valencia, 2000), 2013-2014.

⁴¹ Ferrando Badia Juan, *El Estado Unitario, Las formas de estado y formas de gobierno*, 11- 12.

⁴² Heller, Hermann, ob. cit., p 313.

⁴³ Este término ha sido utilizado para referir al proceso de desmembración territorial sufrido en la ex república de Albania en los Balcanes.

⁴⁴ Fernández Durán, Ramón, *Globalización, territorio y población*, Ágora, Revista de Ciencias Sociales No. 4, CEPS, 2000, (Valencia), 165.

⁴⁵ Ya don Adolfo Posada, en el periodo entre guerras sostenía que “...la aguda crisis del Estado en los Estados contemporáneos afecta no solo a su forma y a las instituciones de sus Gobiernos: a la estructura constitucional, sino a la vida misma del Estado, a su esencia, al fin, a los valores que han de justificar la acción política y procurar el contenido de las preocupaciones jurídicas animadoras de las

Una discusión más reciente, vuelta a tratar desde lo conceptual, es la que divide a las formas de Estado en simples y compuestos, con énfasis en la visión de quien ejerce la potestad legislativa, si ésta obedece a un monopolio, en cuyo caso, estamos ante el estado simple (la tradicional forma unitaria), o si ésta se desagrega de manera vertical en los gobiernos de niveles territoriales subnacionales, como es el caso del Estado autonómico o del Estado regional, con lo que se rompe el monopolio legislativo de un solo nivel y se arriba a un ejercicio compartido de la facultad de legislación. Clasificación que en lo conceptual bien puede marcar diferencias, pero limitado al ámbito legislativo, aunque con incidencia en el enfoque territorial. Esta tesis ha sido expuesta por Franz Barrios Suvelza,⁴⁶ quien señala, que:

[...] se ha ido confirmando, además, que es la ruptura o no del monopolio de legislación detentado por el nivel nacional lo que explica, finalmente, las grandes familias de estructuración territorial... es esta ruptura la que bifurca la estructuración territorial en dos grandes familias: la de los Estados simples, por un lado; y la de los compuestos, por el otro. Se propone aquí que la dupla conceptual de lo simple vs. lo compuesto es cognitivamente mucho más efectiva que la usual tradición doctrinal de trabajar con el confuso par conceptual de lo «unitario vs. lo federal»⁴⁷

A la discusión de ruptura del monopolio legislativo que marca la clasificación propuesta, agrega un segundo elemento que es la *cualidad gubernativa*, entendiendo que:

Para hablar de que en un ente territorial existe cualidad gubernativa se debe poder demostrar, además de la autonomía, que las cabezas de los órganos en el ente territorial, no son impuestos desde afuera. Este principio es especialmente relevante para las autoridades políticas. El impacto del momento electivo como elemento caracterizador de la territorialización del poder se ha traducido, a veces, en sostener que cuando se habla de «descentralización política», lo «político» de esta idea se usa para dar cuenta de la elección democrática más que para refrendar la facultad legislativa.⁴⁸

Barrios Suvelza, para encontrar variantes en la categoría “compuesto”, propone introducir el concepto del peso constitucional de niveles territoriales, a través de cuatro categorías:

diversas funciones del Estado.” La crisis del Estado y el Derecho Político. (Editorial REUS S.A., Zaragoza, 2009), 117.

⁴⁶ Barrios Suvelza, Franz, Artículo “*Conceptos alternativos para comprender las grandes reformas descentralizadoras contemporáneas en Europa Occidental*”, en Revista de Estudios Políticos, No. 144, (Madrid: Nueva Época, abril/junio 2009).

⁴⁷ *Ibíd.*, 6.

⁴⁸ *Ibíd.*, 9.

Disociación, que significa que a pesar de la fusión orgánica, entre Estado y nivel nacional, no se pierda de vista que una cosa es el “Estado en su conjunto” y otra el “Estado central”. *Encapsulamiento*, que explica que es posible que un nivel subnacional, a pesar de no ser ni brazo administrativo de un nivel territorial superior, ni parte de su personalidad jurídica, sea componente de su dominio constitucional.

Equipotencia, que implica que si el nivel nacional y aquellos niveles subnacionales que no están encapsulados gozan de aquello llamado “dignidad posicional igual” dentro de la Constitución, se trata de niveles constitucionalmente equipotentes.

Segmentación, donde de la multiplicidad de estratos territoriales que todo estado contiene, solo algunos acaban segmentando al Estado. Llama segmentación a la división vertical del poder estatal causada por el peso constitucional específico mayor de ciertos niveles territoriales debido a que poseen facultad de legislación.⁴⁹

Son los elementos y variables que están presentes en la discusión actual de procesos de descentralización y autonomías en la región latinoamericana que inciden (o no, pues no siempre se alcanza ese resultado) en la forma de Estado. Ahora, corresponde profundizar en las formas de Estado.

2.1. Estado unitario

Caracterizado, en su versión clásica,⁵⁰ porque toda autoridad y poder radica en un solo centro o poder, legalmente omnipotente sobre todo el territorio. “[...] aquel que posee un centro de impulsión política y administrativa, es decir, aquel en el cual la soberanía se ejerce directamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre un mismo territorio.”⁵¹ Trujillo sostiene que “Es la forma institucional del centralismo político, en el cual todos los atributos del poder emanan de una autoridad única y de una sola jerarquía constitucional que se proyecta sobre toda la organización del Estado”.⁵² El mismo autor sostiene que su característica principal es la “centralización” tanto política como administrativa y fiscal. Y agrega que el Estado nacional surgió como

⁴⁹ Barrios Suvelza Franz, *Ni unitario, ni federal, ni autonómico: ¿Contiene la nueva Constitución Boliviana un invento de estructura territorial estatal?*, (artículo académico proporcionado por el autor. Berlín, 2011). 61-62.

⁵⁰ Prelot, Marcel, *La ciencia política*, (París, 1950).

⁵¹ Naranjo Mesa, Wladimir, *ibíd.*, 305.

⁵² Trujillo Muñoz Augusto, *Descentralización, regionalización y autonomía local*, p. 87.

unitario porque fue producto del absolutismo regio, utilizado por la Revolución Francesa, para luchar contra los privilegios. Es el modelo que se impuso en varios de los estados que surgieron en Latinoamérica luego del proceso de independencia de las colonias españolas e inglesas, principalmente a inicios del siglo XIX, justificado en ese entonces por la necesidad de consolidar el proceso independentista a través de la figura de la unidad. En el Estado unitario existe un solo Parlamento, Asamblea o Congreso, con decisiones jurídicas y políticas de alcance nacional, un solo gobierno central, con decretos y decisiones con vigencia en todo el territorio nacional y una sola Corte Suprema de Justicia como máximo tribunal de justicia ordinaria, con jurisdicción nacional.⁵³

Esta forma de Estado, adoptada por la mayoría de países de América, se mantiene en las normas constitucionales de los estados modernos de modo expreso, quizás sin mayor justificación que la tradición de haber sido considerado históricamente como tal, desde su conformación. En la realidad, los propios textos constitucionales agregan otros elementos a la estructura del Estado que obligan a explorar otras explicaciones para justificar la forma de estado, más allá de la pura declaración constitucional. Los conceptos que marcan mayor diferencia en la concepción moderna del Estado unitario es la centralización y la descentralización que inciden en la forma de gestión de la potestad estatal, conceptos sobre los que se volverá más adelante.

Ferrando Badía describe una clasificación de Estado unitario en simple y complejo; será simple si hay unidad de estructura administrativa junto a la política, que adopta la figura piramidal en toda su pureza: las órdenes descienden desde el vértice (la capital) hasta la base (los municipios más insignificantes), a la vez los recursos naturales, económicos y humanos ascienden de la base al vértice, estructura que el autor considera meramente ideal e irrealizable, posible en los estados minúsculos en los que las entidades locales menores no tienen cabida, lo cual se traduce en un Estado centralizado. Los estados unitarios complejos, según el autor, son aquellos que comportan tan solo una “descentralización administrativamente”, que corresponde al Estado complejo o descentralizado, pues, en un plano político, la descentralización constitucional o legislativa nos llevaría a una forma política federal o regional.⁵⁴

⁵³ Naranjo Mesa, Wladimir, *Ibíd.*, 305.

⁵⁴ Ferrando Badía, Juan, *Estado unitario*, 18 y 19.

Trujillo, sostiene que “El Estado centralizado políticamente pero administrativamente descentralizado puede llegar a tener una frontera más o menos imprecisa con el estado compuesto en la medida en que la descentralización desborda el ámbito administrativo y se torna política con órdenes jurídicos distintos.”⁵⁵ Por lo que, en la actualidad, el Estado unitario, seguirá siendo aquel que, mantiene una centralización política pero impulsa una descentralización administrativa, sin llegar a profundizarla para no caer en formas autárquicas.⁵⁶

2.2. Estado federal

El Estado federal es una asociación de Estados en la cual los miembros están sometidos en ciertos aspectos a un poder central único, pero conservan autonomía para el ejercicio de determinadas funciones internas políticas o administrativas.⁵⁷ Para Trujillo,

El sistema federal supone la pluralidad política en medio de un pacto de unión que suscriben varios estados. Es una asociación de estados soberanos que delegan soberanía en el nivel federal pero se reservan su propia constitución, su legislación estatal, su autonomía fiscal, su administración pública y de justicia independientes, de manera que la titularidad del poder no está centralizada, sino como su nombre lo indica, federada.⁵⁸

Por su parte, Ruipérez, al analizar el elemento material de la definición de Estado políticamente descentralizado, comenta la visión de Kennet Wheare sobre los principios estructurales del Estado, expuestos en su obra *Federal Government*, y expresa:

“[...] la concepción de Kennet Wheare no puede ser más clara. A saber: que una determinada Comunidad Política pueda, o no, ser calificada como Estado Federal, no depende de que haya nacido de una concreta forma histórica, o de que se denomine como tal en su Texto Constitucional. Por el contrario, lo que determina la naturaleza federal o no federal de un Estado es, única y exclusivamente, un criterio de carácter jurídico-político material. Elemento material que, en definitiva, se concreta en el hecho de [que] el Poder Constituyente originario de esa Comunidad Política, haya consagrado

⁵⁵ Trujillo Muñoz, Augusto, ob. cit., 87

⁵⁶ Para Muñoz Trujillo, el concepto de autarquía, que originalmente equivale a autosuficiencia económica, también suele asimilarse a autocracia.

⁵⁷ Naranjo Mesa, Wladimir, ibíd., 311.

⁵⁸ Trujillo Muñoz, Augusto, ob. cit. 80

en la propia Constitución el federalismo, o, si se prefiere, la autonomía, como un principio estructural del Estado, así como el que haya recogido y sancionado los caracteres estructurales básicos de esta forma política”⁵⁹

Con lo expuesto, una de las principales características del Estado federal es la presencia del estado-miembro que detenta poder constituyente originario, que delega atribuciones al poder federal; conviven múltiples centros decisorios constituyentes y legislativos, los de los estados-miembros y los del poder federal; el territorio está constituido por la suma de territorios de los Estados miembro y constituyen una unidad, al igual que la población de los estados miembros es la población de la federación; la soberanía es única; el poder supremo lo ejerce el poder federal; el estado-miembro detenta autonomía constitucional; la personalidad del Estado federal es única, representa al conjunto de los Estados miembro en el plano internacional.⁶⁰

Las constituciones de los estados miembros o sus reformas pueden ser sometidas a control del poder federal, pero con efectos *extunc*, sin que esté condicionada su vigencia a aprobación previa del poder constituyente de la federación. Los estados miembros forman parte del poder constituyente federal. Los límites de ejercicio serán aquellas competencias reservadas para el poder de la federación, expresamente previstas en la constitución federal, la que a su vez puede establecer determinadas condiciones que deben ser observadas por los estados miembros, como por ejemplo la forma de gobierno, como el caso de la Constitución federal de los Estados Unidos de América que impone a los estados-miembros la obligación de tener una forma republicana de gobierno (artículo 4, sección 4)⁶¹.

Naranjo asevera que la conciliación entre la autonomía de los Estados miembros y la sujeción al Estado central se cumple mediante el juego de dos principios: de participación y autonomía. Por el principio de participación entiende que los Estados miembros deben colaborar en la toma de decisiones que vayan a tener incidencia y obligatoriedad para todos ellos en común, por ejemplo en las leyes federales; por el principio de autonomía, los Estados miembros se reservan considerable independencia

⁵⁹ Ruipérez, Javier, *División de competencias y forma territorial del Estado*, (Xunta de Galicia, Consellería de Economía e Industria, Madrid 2012), 14.

⁶⁰ Naranjo Mesa, Wladimir, *ibíd.*, 311.

⁶¹ Estados Unidos, Constitución Federal de los Estados Unidos de América, acceso el 4 de noviembre de 2016, www.lexjuris.com.

en la gestión de sus propios asuntos, poseen cada uno su propio sistema legislativo y jurisdiccional y elige su propio gobierno⁶².

No existe una forma única de federación, por el contrario, cada Estado tiene sus propias particularidades, incluso en la denominación de los estados-miembros. La existencia de estados (Estados Unidos de América⁶³, Estados Unidos Mexicanos⁶⁴, República Federativa de Brasil⁶⁵, República Bolivariana de Venezuela⁶⁶), provincias (Argentina⁶⁷), cantones (la Confederación Helvética⁶⁸) o länder (Alemania⁶⁹), en algunos casos obedece sólo a una descentralización burocrática, no autónoma; en otros, en cambio, los estados-miembros detentan soberanía y delegan atribuciones al gobierno de la federación.

⁶² Naranjo Mesa, Wladimir, *ibíd.*, 311-312.

⁶³ Aunque es el Estado federal por excelencia, su texto constitucional no menciona la forma de Estado. En el preámbulo se expresa: “Nosotros, el pueblo de Estados Unidos, a fin de formar una Unión más perfecta, establecer Justicia, afirmar la tranquilidad interior, proveer la Defensa común, promover el bienestar general y asegurar para nosotros mismos y para nuestros descendientes los beneficios de la Libertad, estatuímos y sancionamos esta CONSTITUCION para los Estados Unidos de América”, visitado el 9 de septiembre de 2017, https://www.constitutionfacts.com/content/constitution/files/usconstitution_spanish.pdf.

⁶⁴ El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos declara: “ Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, y **federal, compuesta por Estados libres y soberanos** en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, **unidos en una federación** establecida según los principios de esta ley fundamental”, visitado el 9 de septiembre de 2017, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf, (Los resaltados fuera del texto).

⁶⁵ El artículo 1 de la Constitución de la República Federativa de Brasil, estipula: “La República Federal del Brasil, **formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal**, se constituyen en Estado Democrático de Derecho...”, visitado el 9 de septiembre de 2017, <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf>. (El resaltado fuera del texto).

⁶⁶ En el preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se menciona que es un Estado federal y descentralizado. En el artículo 4 se establece : “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”, visitado el 9 de septiembre de 2017, http://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf. (El resaltado fuera del texto).

⁶⁷ El artículo 1 prevé: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución”. Luego, el artículo 5 reconoce que: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones, y garantías de la Constitución Nacional...”, revisado el 9 de septiembre de 2017, <http://www.ttn.gov.ar/descargas/constitucion.pdf>.

⁶⁸ E artículo 1 se intitula Confederación Suiza; su texto prevé: “El pueblo suizo y los cantones de Zurich, Berna, Lucerna, Uri, Schwyz, Unterwalden (Alto y Bajo), Glaris, Zug, Friburgo, Soleura, Basilea (Ciudad y Campo), Schaffhausen, Appenzell (las dos Rodas), Saint-Gall, Grissones, Argovia, Turgovia, Tesino, Vaud, Valais, Neuchatel, Ginebra y Jura, forman la Confederación Suiza, acceso el 9 de septiembre de 2017, <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ch/ch191es.pdf>.

⁶⁹ La Ley Fundamental de Bonn para la República Federal de Alemania, en el preámbulo menciona de manera expresa los Länder que la integran. En el artículo 20, denominado Fundamentos del orden estatal, derecho de resistencia, en el número 1 declara: “La República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social.”, visitado el 9 de septiembre de 2017, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>.

En la actualidad no existe un mayor número de estados organizados en forma federal, lo que hace pensar que esta forma de Estado atraviesa por un momento de crisis, sobre todo desde los Estados-miembros de esta forma de organización⁷⁰.

Una variante del estado federal puede considerarse a la confederación caracterizada porque los estados miembros conservan soberanía y pueden delegarla, como también pueden decidir la secesión como acto de decisión política (la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, la Confederación Rusa⁷¹). Jellinek sobre la confederación sostiene:

A causa de esta soberanía de sus miembros, es la confederación una forma de organización permanente de Estados poco satisfactoria para aquellos que, por tener intereses comunes, están indicados para una unión firme. La comunidad nacional, especialmente el tener una historia común anterior, han sido los motivos principales para la formación de confederaciones; pero ninguna de ellas ha durado mucho tiempo, al menos desde que se inició el sistema de los Estados modernos, dentro del cual pudo aparecer por vez primera la confederación como una forma clara de unión y opuesta a las relaciones oscuras de la Edad Media.⁷²

Palabras que ratifican la precariedad de la forma de Estado. Sobre las confederaciones, Marcano comenta que representan una forma de Estados Compuestos⁷³.

2.3. Estado Autonómico

Caracterizar al Estado autonómico nos lleva necesariamente a comentar el Estado español, donde encontramos a las comunidades autónomas como la forma de organización territorial individualizadora de esta forma de Estado, pese a que no existe un criterio uniforme entre los propios doctrinarios españoles en torno a reconocerlo

⁷⁰ Serna de la Garza, José Ma. Estado Federal (Ideas e Instituciones constitucionales en el siglo XX. Diego Valadés, et al, Coordinadores). Siglo XXI editores. México. 2011, refiere que el Handbook of Federal Countries, en el 2002 proporciona una lista de 25 países con forma federal de Estado.

⁷¹ Desde 1993, está vigente la Constitución de la Federación Rusa. El artículo 1 establece: “La Federación Rusa, Rusia, es un Estado Democrático Federal de derecho regido por un Sistema de Gobierno Republicano. Son equivalentes las denominaciones de Federación Rusa y Rusia”, visitado el 9 de septiembre de 2017, <https://mbarral.webs.ull.es/rusconst.html>.

⁷² Jellinek, G., *Teoría General del Estado*, segunda edición, (México: Compañía Editorial Continental., 1958), 621.

⁷³ Marcano Salazar, Luis, *El Estado y el Derecho Constitucional, General y Comparado*, tercera edición. (Caracas: Moilibros, 2007), 129.

como una forma de Estado, pues mientras unos defienden su identidad propia, otros no lo consideran así, sino que es una forma de Estado federal.

Solozabal explica la originalidad del Estado descentralizado español de la siguiente manera: “(...) el estado autonómico no puede considerarse una variante original desde el punto de vista de la disposición vertical del poder ni un diseño constitucional propio, sino un intento valiente como arriesgado de ofrecer un tratamiento institucional a los problemas planteados en España por el seccionalismo político de los nacionalismos periféricos”.⁷⁴

Al margen de esta discusión, existen elementos que marcan la diferencia. El elemento diferenciador, como en el caso de Estado unitario la centralización/descentralización, o en el estado federal, el estado-miembro, en el caso del Estado autonómico es precisamente la autonomía ‘política’ para diferenciar de la otra autonomía de la que gozan otros organismos menores de los estados, como es el caso de los municipios, que no es autonomía, sino autarquía, o, a lo sumo, lo que se denomina autonomía ‘administrativa’, esto es, la asunción de competencias, como consecuencia de un proceso de descentralización, que implica el ejercicio de determinadas atribuciones incluidas las facultades normativas⁷⁵, no legislativas, que sería el elemento diferenciador de las comunidades autónomas a las que se les reconoce facultad legislativa, del mismo nivel que la legislatura nacional y que con tal categoría se insertan en el ordenamiento jurídico nacional. En todo caso, como queda dicho, la doctrina española no es uniforme en la comprensión y explicación que dan al proceso autonómico.

⁷⁴ Solozabal, Juan José, *Sobre el Estado autonómico español*, *Revista de estudios políticos* (Nueva Época), No. 78, Octubre- Diciembre 1992, 110.

⁷⁵ José María Abad Liceras sostiene que “Una primera aproximación doctrinal al concepto de autonomía local pone énfasis en la existencia de tres contenidos fundamentales, referidos a su noción, que son sistematizadas por EMBID IRUJO, al enumerar: - El reconocimiento del poder normativo local (autonormación). - La potestad de libre decisión en el ejercicio de sus competencias (autodeterminación, dentro del marco del ordenamiento jurídico); y - Reserva de un ámbito de competencias sustantivas no susceptibles de limitación por el legislador. (garantía institucional).” El principio de la autonomía local en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En *CiberRevista de Derecho Administrativo*, acceso el 12 de diciembre de 2016, <http://www.carm.es/chac/interleg/arti0003.htm>.

2.4. Estado Regional

Se puede señalar que el Estado regional nació con el reconocimiento que hace la Constitución española de 1931 de estado integral y luego la Constitución italiana de 1947, pero su origen no está exento de variadas posiciones doctrinarias y de cuestionamientos. Juan Ferrando Badía resume cuatro posiciones en torno a la naturaleza jurídica del Estado regional: (i) La teoría que considera al Estado federal y regional como formas más o menos avanzadas de descentralización; (ii) La teoría que considera el Estado regional como Estado unitario; (iii) La teoría que considera el Estado regional como Estado federal; y, (iv) La teoría que considera al Estado regional como realidad jurídica independiente.⁷⁶ Esta última, considera el Estado regional como un tipo intermedio entre el Estado unitario y el federal y parte del supuesto de que existe una distinción esencial entre los conceptos de autarquía, autonomía y Estado miembro; la autarquía corresponde al Estado unitario descentralizado, la autonomía, al Estado regional y el concepto de Estado miembro es la pieza clave del estado federal.⁷⁷ A su vez, la autarquía equivale al ejercicio de la facultad reglamentaria (autonomía administrativa), mientras que la autonomía equivale al ejercicio de la facultad legislativa (autonomía política).⁷⁸

El mismo autor identifica tres clases de Estados regionales: 1. Estados en los que el ordenamiento regional es regla común para todo el territorio subdividiéndolo, por tanto, en regiones autónomas; 2. Estados en los que el ordenamiento regional es una excepción, que se aplica limitadamente a algunas regiones que reúnan determinadas condiciones, mientras que para el resto del territorio estatal se conserva la estructura del Estado unitario; y, por último, 3. Estados en los que coexisten ambos ordenamientos regionales, uno común para la mayoría de las regiones, y otro especial para concretas regiones en atención a sus peculiaridades.⁷⁹

De lo expuesto en el acápite se desprende que el Estado se encuentra en constante evolución y que las formas tradicionales federal y unitario, en los últimos cuarenta años han transmutado a otras formas, como la autonómica o regional, sin que hayan llegado a tener una forma pacíficamente reconocida de manera unánime,

⁷⁶ Badía, Juan Ferrando, *Estado Regional como realidad jurídica independiente*, 81 y 83.

⁷⁷ *Ibíd.*, 83.

⁷⁸ *Ibíd.*, 90.

⁷⁹ *Ibíd.*, 114 y 115.

dependiendo del mayor o menor grado de descentralización administrativa con la que operan en la gestión de las competencias en los territorios, ya en los niveles locales o intermedios en los Estados unitarios, o en los Estados miembros de los Estados federales, desde una mínima descentralización, vía desconcentración, a otras más potentes como la descentralización territorial que ubica al Estado central en la encrucijada de ceder a la transferencia de más competencias o a enfrentar procesos de profundización de la autonomía, con tendencia a la secesión. La cada vez mayor demanda de autonomía desde los territorios nos ubica en un escenario de certezas en el inicio de los procesos, pero muy difícil predecir en dónde pueden concluir.

Así mismo las formas de Estado, como el Estado mismo, dependen, su permanencia o transformación, de las formas de gobierno y el liderazgo de quienes los encabezan, que pueden brindar mayor o menor apertura a las modificaciones estructurales estatales. Lo ideal en las transformaciones de las estructuras del Estado es que las mismas tengan respaldo ciudadano a través de procesos democráticos que les brinden legitimidad.

3. Formas de organización territorial

La organización territorial responde a lo que tradicionalmente se conocía como la división político administrativa (que aún mantienen varios textos constitucionales y lo reitera la doctrina), regulado a través de leyes de división territorial y que permitía la definición de niveles de territorio de diferente extensión y denominación al interno de los Estados, independiente de la forma jurídica de Estado, con una marca propia de los tiempos actuales, la descentralización hacia arriba o hacia abajo, que se resume en lo que Trujillo denomina globalización y localismo.⁸⁰ Aunque es frecuente un tratamiento sinónimo con la categoría “ordenamiento territorial”, ésta no lo es, pues el ordenamiento va de la mano de la planificación del desarrollo y de políticas de gestión del territorio, fundamentalmente a cargo de niveles de gobiernos locales, sin que ello excluya regulaciones en el nivel nacional; con el ordenamiento territorial, se alcanza la concreción en cuanto al uso y ocupación del suelo en función de vocaciones endógenas y de la necesidad de generar estímulos o desincentivos para determinadas prácticas,

⁸⁰ Trujillo Muñoz, Ob. cit., 67.

dependiendo de los beneficios o perjuicios que puede ocasionar tales usos.⁸¹ Esta investigación se concentra en la organización territorial, la forma como se estructura el territorio estatal, en niveles, espacios en donde diversos órganos estatales actúan y ejercen potestades públicas;⁸² aquella que se concibe con fines de representación política (elección o designación de autoridades para los diferentes niveles) y de administración (ejercicio de potestades públicas en el territorio).

3.1. Organización territorial en el Estado unitario

El territorio en esta forma de estado se organiza en niveles, generalmente tres (nacional, intermedio y local) de los cuales, los espacios subnacionales sirven para que operen distintas institucionalidades, generalmente las denominadas corporaciones territoriales. Sin embargo, existen variantes que complejizan esta estructura.⁸³ Pero, en esencia, la función de los niveles territoriales es la administración pública y la representación política, con menor o mayor grado de dependencia del nivel central o autonomía, como la designación o elección de autoridades de las entidades locales y la asignación competencial vía desconcentración o descentralización, temas sobre los que se volverá más adelante.

En Ecuador, por ejemplo, en los cuatro niveles territoriales reconocidos actualmente, conviven los gobiernos autónomos descentralizados con la institucionalidad del anteriormente denominado régimen seccional dependiente expresamente reconocido como tal en la Constitución Política de 1979.⁸⁴ Además, dependencias y oficinas de Ministerios e instituciones nacionales (Subsecretarías, direcciones, jefaturas, áreas, entre otros). Los organismos de desarrollo regional, ODR, (Centro de Reversión Económica del Azuay, CREA, Programa Regional para el Desarrollo del Sur, PREDESUR, Centro de Rehabilitación de Manabí, CRM, Comisión

⁸¹ Suing Nagua, José, *Gobiernos Autónomos Descentralizados* (Loja, 2010), 15-16.

⁸² Suing Nagua, José, ob. cit., 16

⁸³ La más reciente es la que consagra la Constitución de Ecuador de 2008, en la que se reconoce cuatro niveles territoriales subnacionales: región, provincia, cantón y parroquia rural, en los que operan sendos gobiernos subnacionales: regional, provincial, cantonal y parroquial rural, todos denominados gobiernos autónomos descentralizados.

⁸⁴ El Título V, del Régimen administrativo y seccional, incluía la sección II el régimen seccional dependiente, cuyo artículo 119, preveía: “Dependientes de la Función Ejecutiva, en las provincias hay un gobernador; en los cantones un Jefe Político; y, en las parroquias un Teniente Políticos, de conformidad con la ley, visitado el 9 de septiembre de 2017, http://cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1978.pdf.

de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas, CEDEGE, entre otros) tuvieron trascendencia en las décadas de los 80, 90 y buena parte de la del 2000, fueron suprimidos o sustituidos y sus competencias y recursos asumidos por otra institucionalidad en la década del Gobierno de Correa.

Los niveles territoriales considerados son aquellos que sirven de sede para determinada institucionalidad. Los ODR juntaban en su radio de acción varias provincias (excepto CRM que tenía acción solo en una, Manabí), pero sin llegar a constituirse en nivel territorial. Por otro lado, las comunas, comunidades (recintos, caseríos, anejos⁸⁵) si bien pueden ser identificados como espacios territoriales, no llegan a conformar un nivel territorial, en los términos en los que se comenta. Igual sucede con los barrios y parroquias en las áreas urbanas, que si bien forman parte de la estructura territorial de las áreas urbanas consolidadas, tampoco constituyen niveles de organización territorial, pues, la gestión de potestades públicas le corresponde al gobierno autónomo descentralizado municipal.

3.2. Organización territorial en el Estado federal

Partiendo de la consideración de que el Estado federal (al menos, algunos de ellos) está conformado por estados que conservan el ejercicio de soberanía para una variedad de temas, el denominado Estado miembro, que a su vez se constituye en un primer nivel territorial. Luego, dentro de los territorios de los estados miembros de la federación, se reproducen formas de organización territorial, fundamentalmente con procesos administrativos, de diferentes maneras, según la decisión soberana de cada Estado miembro. Las denominaciones de los niveles territoriales, la institucionalidad, las competencias y las autoridades, también es diversa. Un ejemplo de estas formas de organización son los municipios al interior de los estados miembros de la unión

⁸⁵ El artículo 1 de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, codificada en el 2004, dispone: “Establecimiento y nominación de las comunas.- Todo centro poblado que no tenga categoría de parroquia, que existiera en la actualidad o que se estableciere en lo futuro, y que fuere conocido con el nombre de caserío, anejo, barrio, partido, comunidad, parcialidad, o cualquiera otra designación, llevará el nombre de comuna, a más del nombre propio con el que haya existido o con el que se fundare”, visitado el 9 de septiembre de 2017, <http://diccionario.administracionpublica.gob.ec/adjuntos/2ley-de-organizacion-y-regimen-de-las-comunas.pdf>.

americana en la que se reconoce tres grupos: mayor council, city manager y los comisioners, cada uno con sus particularidades.⁸⁶

Otros Estados federales tienen similares formas de organización territorial, como el caso de Argentina, donde la provincia es el equivalente al Estado de la Unión americana. Un elemento de particular interés es la institucionalidad específica para la capital como es el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital federal, capital de la República Argentina; similar situación la tienen los Estados Unidos Mexicanos con México, el Distrito Federal⁸⁷, o, el Estado Federal de Brasil, con su capital, Brasilia, construida expreso para ser la capital federal, en 1960, en el Estado de Goias.

3.3. Organización territorial en el Estado autonómico

Algunos autores reconocen al Estado autonómico como un nuevo modelo de organización estatal, posición que no es de general aceptación, por el contrario, genera controversia y posiciones contrapuestas. La característica del territorio de esta forma de Estado es la presencia de las comunidades autónomas, las que en el caso español, las de primer grado, surgen como consecuencia de un acumulado de reivindicaciones históricas que van más allá de las demandas de mayor autonomía para la gestión en el territorio y se inclinan más bien por la exigencia de auténtica soberanía, como el caso de Cataluña y el País Vasco, que ya habían obtenido la aprobación de sus estatutos de autonomía en el contexto del Estado Integral de la Segunda República⁸⁸. El territorio de la comunidad autónoma se convierte en el espacio en el que ejerce potestad pública en forma descentralizada variadas formas institucionales, principalmente el gobierno y el parlamento de la comunidad autónoma, con denominaciones propias en cada comunidad, como consecuencia de las demandas de autogobierno y de institucionalidad propia.

⁸⁶ Suing Nagua, José, ob. cit., 128-129

⁸⁷ Su estatus de distrito federal fue sustituido por el régimen de entidad federativa con autonomía y soberanía local, a partir de enero de 2016, luego de la aprobación de la reforma política por el Presidente Enrique Peña Nieto, que le permitirá elaborar y promulgar una Constitución local. Su denominación actual es ciudad de México.

⁸⁸ Muñoz Machado, Santiago, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*, (IUSTEL, Madrid. 2007). 90-94.

Al interno de las comunidades autónomas perviven organizaciones territoriales menores como provincias y municipios,⁸⁹ cobijados por la autonomía con el alcance antes descrito, diferente de la de las comunidades autónomas.

3.4. Organización territorial en el Estado regional

El Estado regional es el adoptado por la Constitución italiana de 1948, inspirada en la Constitución española de la Segunda República, con grandes esfuerzos para dar solución al problema de su diversidad regional y superar los problemas de la Constitución española.⁹⁰ Aquí el nivel territorial preponderante es la región, a la que se le reconoce formas de organización propias y el ejercicio de determinadas competencias. Además del modelo italiano, también se reconoce como modelo regional al de Bélgica.⁹¹ En Latinoamérica, existe la región en Chile, en Colombia, en Perú y en Ecuador, aunque con diferentes momentos en su desarrollo principalmente institucional. En algunos países, cohabitan en el mismo espacio territorial, regiones con estatus de autonomía y otros espacios territoriales que no tienen dicho estatus, que por consiguiente forman parte del resto del territorio nacional al que no se le aplica el régimen de autonomía. En las regiones intervienen autoridades electas o designadas según el modelo adoptado.

La organización territorial ha dado lugar a diferentes formas de representación en el territorio, que van más allá de los escenarios de administración de las potestades públicas que también tienen maneras específicas de gestión, desde formas desconcentradas, como las representaciones del ejecutivo a través de autoridades designadas como gobernadores o prefectos o mediante la presencia de autoridades electas por votación popular como alcaldes, consejeros y concejales. La representación política se profundiza en las formas territoriales autonómicas o regionales, por la

⁸⁹ Las entidades territoriales menores en Europa están garantizados por la Carta de Autonomía Local, que la define como el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes, artículo 2 de la Carta., visitado el 12 de septiembre de 2017, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1989/BOE-A-1989-4370-consolidado.pdf>.

⁹⁰ Trujillo Muñoz, Augusto, ob. cit., 102.

⁹¹ Las reformas introducidas a la Constitución de Bélgica, ha dado como resultado un Estado federal, como mecanismo para articular las comunidades (artículo 2) como reivindicación de las comunidades flamenca y las regiones (artículo 3) como reivindicación valona, acceso el 12 de septiembre de 2017, [Dialnet-LaNuevaConstitucionBelga-1057149.pdf](https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=61057149).

presencia de órganos de gobierno y de legislación, independientes unos de otros, que presionan por mayor autonomía, que ponen en juego la pervivencia misma de la unidad territorial del Estado. No se puede concluir con certeza, cuál es la ideal, pues en los resultados juegan otros factores, ajenos por cierto a la forma de organización del territorio.

Para cerrar este acápite, se concluye que, independiente de la forma de Estado que adopten y desarrollen los países, la organización territorial interna permite la distribución de la potestad estatal administrativa en los diferentes niveles territoriales, con mayor o menor grado de autonomía, dependiendo del nivel de descentralización o centralización, temas que se profundizan más adelante.

4. Los contenidos del nuevo constitucionalismo latinoamericano sobre el principio territorial

Miguel Carbonell, sostiene que el constitucionalismo contemporáneo ha marcado contenido en los últimos cincuenta años, a partir del final de la Segunda Guerra Mundial. Pone como ejemplo de estas constituciones a los textos de Italia (1947), Alemania (1949), Portugal (1976) y España (1978). En el Prólogo a la obra colectiva “Neoconstitucionalismo(s)”, sostiene que desde entonces el constitucionalismo ha evolucionado en muchos sentidos, modificaciones por las que ya se puede hablar de un Estado (neo)constitucional o no de uno sino de varios, conforme lo confirman expertos que aportan a la publicación de la referencia.⁹² Mauro Barberis, en la misma obra, por su parte, sostiene:

Puesto que la posición filosófico-jurídica denominada neoconstitucionalismo, al menos en los dos primeros sentidos del término, (el mismo autor identifica tres términos para el constitucionalismo: en sentido muy lato, el antiguo ideal del gobierno de las leyes, del derecho; en segundo sentido, más estricto, la Constitución como instrumento para limitar el poder político; y un tercer sentido, estrictísimo, el derecho constitucional) parecen existir razones suficientes para admitir este uso todavía no consolidado del término <<neoconstitucionalismo>>⁹³

⁹² Miguel Carbonell, “Nuevos tiempos para el constitucionalismo”, en Miguel Carbonell, edit. Neoconstitucionalismo(s) cuarta edición (Madrid: Trotta, 2009), 9.

⁹³ Mauro Barberis, “Neoconstitucionalismo, democracia e imperialismo de la moral”, en Miguel Carbonell, edit. Neoconstitucionalismo(s) cuarta edición (Madrid: Trotta, 2009), 260.

En Latinoamérica, desde inicios de la década de los noventa, se han gestado procesos constituyentes que han dado a luz textos constitucionales que por su contenido, marcan verdaderos hitos, en diferentes temáticas, en especial en el tema de derechos. Así tenemos la Constitución de Colombia, de 1991; la Constitución de Venezuela de 1999; la Constitución de Ecuador de 2008 y la Constitución de Bolivia de 2008. También se puede incluir en el caso de Ecuador, el proceso constitucional de 1997 que dio como resultado la conocida como Constitución de 1998, pero algunos sostienen (Efraín Pérez Camacho, es uno de ellos, con quien coincido) que el resultado de este ejercicio constituyente no fue un nuevo texto constitucional, sino la codificación de las reformas producidas a partir de 1979, año de retorno al régimen democrático, luego de casi una década de dictaduras, con una Constitución aprobada en referéndum, con la inclusión de algunos temas específicos como el reforzamiento del presidencialismo y una mejora en el tratamiento de los derechos, con la inclusión de los llamados derechos de tercera generación como los derechos colectivos y mayor concreción respecto del tema de la descentralización, que pasa a tener mejor desarrollo en ese texto constitucional.

Estas constituciones en su conjunto, forman parte de lo que se ha dado en denominar el nuevo constitucionalismo latinoamericano, algunas de las cuales, sobre todo las recientes, integran el denominado “*neo constitucionalismo*” o el “*constitucionalismo transformador*” reivindicado por autores como Boaventura de Sousa Santos (Brasil)⁹⁴ o Ramiro Ávila Santamaría (Ecuador).⁹⁵ Iván Narváez habla del inicio del nuevo constitucionalismo social latinoamericano, con contenidos propios.⁹⁶ En la materia de estudio, lo territorial, también marcan su derrotero, como es la incorporación otros niveles y del principio de autonomía territorial, que orienta acciones hacia propuestas de mayor descentralización. Raquel Irigoyen, por su parte habla del

⁹⁴ Boaventura de Sousa Santos, “Cuando los excluidos tienen Derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad”, en Boaventura de Sousa Santos, Agustín Grijalva Jiménez, edit. Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en el Ecuador, (Quito: Fundación Rosa Luxemburgo/Abya-Yala, 2012), 13-50.

⁹⁵ Ávila Santamaría Ramiro, “Neoconstitucionalismo andino o transformador” en *El neoconstitucionalismo transformador, el estado y el derecho en la Constitución de 2008*, (Quito: Abya-Yala, 2011), 75-80.

⁹⁶ Narváez, Iván, *Pueblos indígenas: el sentido de la esperanza. Los derechos colectivos en el Estado neoconstitucional*. (Ediciones Legales, Quito, 2017), 125-126.

constitucionalismo pluricultural.⁹⁷ Los contenidos de cada una de ellas, en materia territorial, se refieren a continuación.

4.1. Organización territorial en las nuevas Constituciones

La organización territorial (la tradicional división territorial) varía en función de la forma de Estado. Así, en los estados unitarios como Colombia, Ecuador o Bolivia, se reconoce tres niveles territoriales: nacional, intermedio y local (nacional, provincia, cantón); no obstante, no es exclusivo, pues se admiten otros niveles, como es el caso de Ecuador, que reconoce cinco niveles (artículo 238 de la Constitución⁹⁸): nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial rural; Colombia, que reconoce cuatro: nacional, departamental, municipal y territorios indígenas, aunque deja abierta la posibilidad de constituir regiones y provincias (artículo 286 de la Constitución Política⁹⁹), que de concretarse, incrementaría los niveles territoriales internos. La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, reconoce la organización territorial del Estado en departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originario campesinos. También deja abierta la posibilidad de la formación de regiones (artículo 260.I y III de la Constitución¹⁰⁰). La innovación, frente a las formas precedentes, está concentrada en las variantes de niveles, el regional por ejemplo, así como en la inclusión del principio de autonomía territorial que se llega a considerar como un elemento estructural de la forma de Estado.¹⁰¹

En los Estados federales, el Estado miembro es el nivel intermedio, en los términos en los que la Constitución Federal lo incorpora, como mayor o menor autonomía, donde se puede identificar esa categoría. En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, como estado federal, tiene como parte de la organización

⁹⁷ Irigoyen, Raquel, *El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. El derecho en América Latina*, (Siglo XXI editores, 2011), 149.

⁹⁸ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 238.

⁹⁹ Colombia, *Constitución Política de Colombia*, Gaceta Constitucional 116, 20 de julio 1991, acceso el 4 de noviembre de 2016, <https://www.procuraduria.gov.co/portal/>.

¹⁰⁰ Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, Gaceta Oficial, 25 de enero 2009, acceso el 4 de noviembre de 2016, www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo.

¹⁰¹ Los otros principios estructurales identificados por Wheare son la república, lo federal, el estado de derecho, la democracia, la forma de construcción del Estado (Apuntes de clase del autor); Emilia Girón Reguera, incluye como principio estructura el de autonomía territorial, en el prólogo a la obra colectiva “El principio constitucional de Autonomía Territorial, realidad y experiencias comparadas (Bogotá, 2010), xvii.

territorial los Estados, el Distrito Capital, las dependencias federales (islas marítimas no integradas al territorio de un Estado) y los municipios (artículo 16 de la Constitución¹⁰²).

4.2. Estructura institucional en las nuevas Constituciones

La institucionalidad en el territorio también tiene sus variantes en las nuevas Constituciones, de la mano de la organización territorial y de regímenes especiales como el caso de Ecuador que reconoce cuatro gobiernos subnacionales (denominados gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, municipal y parroquial rural, artículo 238 de la Constitución)¹⁰³ y tres formas de regímenes especiales por razones demográficas (distritos metropolitanos autónomos en aquellos cantones con más de siete por ciento de población del total nacional, artículo 247)¹⁰⁴, de conservación (consejo de gobierno de Galápagos en la provincia del mismo nombre, artículo 258, y la Región Amazónica, región natural, artículo 250)¹⁰⁵ y étnico culturales (circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias que pueden conformarse en provincias, cantones o parroquias rurales, artículo 257)¹⁰⁶.

En Colombia, los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales, la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio; ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios, además de prestar los servicios que establece la Constitución y la ley (artículo 298). El órgano de administración departamental es una corporación político administrativa denominada asamblea departamental, con autonomía administrativa y presupuesto propio (artículo 299). Regulan mediante ordenanzas materias expresamente previstas en la Constitución (artículo 300). En cada departamento habrá un gobernador,

¹⁰² Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Gaceta Oficial Extraordinario 36.860, 30 de diciembre 1999, acceso el 4 de noviembre de 2016, www.ministeriopublico.gob.ve.

¹⁰³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, 123.

¹⁰⁴ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, 125.

¹⁰⁵ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, 126-127.

¹⁰⁶ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, 127.

jefe de la administración seccional y representante legal del departamento, agente del presidente de la República, será elegido por la ciudadanía. Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio (artículo 306).

El municipio es reconocido como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado; le corresponde prestar los servicios públicos previstos en la ley (artículo 311). En cada municipio habrá una corporación político administrativa denominada concejo municipal, elegida por la población para un periodo de cuatro años, integrada por no menos de 7 ni más de 21 miembros (artículo 312); tiene atribución normativa (artículo 313). El alcalde será autoridad elegida, será jefe de la administración local y representante legal del municipio.

Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, de un mismo departamento, creadas por ordenanza a iniciativa del gobernador (artículo 321). Bogotá y el Departamento de Cundinamarca se organiza como Distrito Capital, con régimen político, fiscal y administrativo determinado en la Constitución y la ley. El concejo, a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades de acuerdo con las características sociales de sus habitantes y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. Las autoridades distritales serán responsables de garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios (artículo 322).¹⁰⁷

Bolivia, con la opción de conformar regiones, abre la posibilidad de constituir lo que denomina ‘autonomía regional’, cuyo gobierno estará constituido por una asamblea regional con facultad deliberativa, normativo-administrativa y fiscalizadora, en el ámbito de sus competencias y un órgano ejecutivo (artículo 281 de la Constitución). Reconoce la autonomía departamental para el gobierno autónomo departamental, con una asamblea departamental con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa en el ámbito de sus competencias y un órgano ejecutivo (artículo 277 de la Constitución).

El gobierno autónomo municipal está constituido por un concejo municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias y un órgano ejecutivo presidido por el alcalde (artículo 283 de la

¹⁰⁷ Colombia, *Constitución Política de Colombia*, Gaceta Constitucional 116, 20 de julio 1991, acceso el 4 de noviembre de 2016, www.procuraduria.gov.co.

Constitución). La autonomía indígena originaria campesina es el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias (artículo 289 de la Constitución). Su conformación se basa en los territorios ancestrales, habitados por esos pueblos y naciones. El autogobierno se ejerce de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos (artículo 290 I y II de la Constitución).¹⁰⁸

En Venezuela, por su forma federal, los estados integran el poder público estatal; son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional (artículo 159 de la Constitución). El gobierno y la administración de cada Estado corresponde a un gobernador elegido por la población (artículo 160).

El poder legislativo de cada Estado es ejercido por un Consejo Legislativo conformado por un número no mayor de 15 ni menor de siete integrantes, quienes representan proporcionalmente a la población y a los municipios (artículo 162). Los estados tienen también una Contraloría con autonomía orgánica y funcional, responsable del control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes estatales (artículo 163). Además de las competencias exclusivas que le reconoce la Constitución (artículo 164), tienen un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, presidida por el Gobernador e integrado por los alcaldes y directores estatales de los ministerios y representación de los legisladores elegidos por el Estado a la Asamblea Nacional, del Consejo Legislativo, de los concejales y de las comunidades organizadas (artículo 166).

El poder público municipal lo conforman los municipios que constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, tienen personalidad jurídica y autonomía, dentro de los límites previstos en la Constitución y la ley (artículo 168). El gobierno del municipio corresponde al alcalde, primera autoridad civil, elegido por la mayoría de la población (artículo 174). La función legislativa del municipio corresponde al concejo, integrado por concejales elegidos por la población del

¹⁰⁸ Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, Gaceta Oficial, 25 de enero 2009, acceso el 4 de noviembre de 2016, www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo.

respectivo municipio (artículo 175). Existe la Contraloría municipal responsable del control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales (artículo 176). Cuenta con un Consejo Local de Planificación Pública, presidido por el alcalde e integrado por concejales, presidente de juntas parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada (artículo 182).¹⁰⁹

4.3. Administración: centralización versus descentralización en las nuevas Constituciones

La centralización política, administrativa y fiscal es la principal característica del Estado unitario; como sostiene Trujillo,

La centralización ha sido un proceso correlativo a la formación del Estado. De hecho, los estados modernos, como hijos de la monarquía absoluta, solo podían nacer bajo esta forma de organización, la cual se consolidó con la revolución francesa de 1789, y su proclamación de una sociedad igualitaria sustentada en un poder central con capacidad para imponer las mismas leyes para todos. Aquel igualitarismo fue producto de la lucha contra el privilegio que hacía a unos individuos y grupos mejores que el resto de la sociedad. Desde esta perspectiva la justicia se conseguía igualando.¹¹⁰

La centralización es diversa. Ferrando Badía, citado por Trujillo, la expone de la siguiente forma:

- a) Atendiendo a su intensidad la centralización puede ser pura o perfecta e imperfecta o relativa. La primera supone el ejercicio de una actividad de manera exclusiva por parte de los órganos centrales. Toda decisión proviene del centro. La segunda implica existencia de órganos no centrales que participan de la actividad del Estado, aunque están sujetos a la autoridad jerárquica que emana desde el centro.
- b) Con relación a la unidad de la colectividad estatal, puede hablarse de centralización personal y centralización territorial, según rechace la división gubernamental de la sociedad en criterios de orden personal como la nacionalidad, la raza, la religión; o la rechace por estar sustentada en criterios territoriales como el municipio, la región o la provincia.
- c) Finalmente, tomando en consideración el objeto sobre el cual se aplica, la centralización podrá ser política, legislativa, administrativa, etc.¹¹¹

¹⁰⁹Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Gaceta Oficial Extraordinario 36.860, 30 de diciembre 1999, acceso el 4 de noviembre de 2016, www.ministeriopublico.gob.ve.

¹¹⁰ Trujillo Muñoz, Augusto, ob. cit., 89.

¹¹¹ Trujillo Muñoz, Augusto, ob. cit., 89.

La centralización ha sido una manera de administración característico de los estados unitarios latinoamericanos, justificados principalmente por la necesidad de consolidar sus procesos de conformación, luego de las gestas libertarias o de independencia, especialmente aquellas repúblicas que adoptaron la forma unitaria o que se desagregaron de propuestas integracionistas como el caso de la Gran Colombia liderada por Bolívar, luego de consolidada la independencia del dominio español¹¹²; en ese escenario se puede encontrar a países como Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia, en las primeras décadas de 1800. La centralización es concebida como la concentración del poder político y administrativo en la sede del poder, la capital de los estados, desde donde se ejercen las potestades públicas, en desmedro de los escenarios periféricos.¹¹³

Frente a esta concentración del poder, que para Iván Finot fue crisis de eficiencia, manifestado en endeudamiento creciente, déficits de empresas públicas y del gobierno central,¹¹⁴ surge como contrapartida la descentralización, que se traduce en la transferencia de parte de esas potestades estatales, desde los centros de decisión hacia otros niveles de organización territorial, a diferencia de procesos de desconcentración que no implica transferencia, pero si traslado desde el nivel nacional hacia dependencias de la misma estructura estatal, pero en espacios territoriales menores. Dependiendo de la trascendencia y profundidad del proceso de traslado de las potestades y de la institucionalidad receptora, se puede estar en diferentes grados de descentralización como desconcentración (transferencia a dependencias del nivel nacional representado en espacios territoriales menores), delegación (transferencia a otra institucionalidad, distinta de la titular de la competencia, a título temporal, sujeto a revocatoria unilateral del delegante), descentralización propiamente dicha (transferencia a otros niveles de gobierno, generalmente definitiva), descentralización por devolución (devolución de competencias que antes fueron de los niveles de gobierno territoriales, que por diversas circunstancias fueron asumidas por el nivel central)¹¹⁵, hasta la privatización

¹¹² No hay que olvidar que el estado unitario español fue trasladado a las ex colonias. Sobre el apogeo del Estado unitario español, revisar la obra Regina Polo Martín, *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional*, 58.

¹¹³ Trujillo Muñoz, Ob. Cit., 87

¹¹⁴ Finot, Iván, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, (CEPAL, 2001), 13.

¹¹⁵ Valadés Diego, *Visión panorámica del constitucionalismo en el siglo XX*. En la publicación colectiva "Ideas e instituciones constitucionales en el siglo XX". El autor expresa que el ejemplo clásico de descentralización por devolución es el británico, que se traduce en acciones que consisten en devolver facultades perdidas o delegadas por las regiones en los sucesivos procesos de integración territorial o fusión monárquica.

(transferencia de competencias, generalmente de servicios al sector privado).¹¹⁶ A su vez, cuando los gobiernos de los territorios demandan mayores potestades, se afronta procesos de autonomía, que también admite matices, más o menos rigurosos en función del alcance que se pretenda y que se pueden explicar desde una clasificación de la descentralización: administrativa, fiscal o política.

En esta materia, Ecuador apuesta a profundizar la descentralización, definiendo una ruta que marca diferencia con aquel modelo que había delineado la Constitución de 1998 (el voluntario/obligatorio); el artículo 1 de la Constitución señala que “[El Ecuador] se gobierna de manera descentralizada”; como atribución del organismo técnico del sistema nacional de competencias, está la de “regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados” (artículo 269.1 de la Constitución), lo que define a la descentralización como obligatoria (el nuevo modelo) y progresiva (el modo cómo se ejecutará); agrega que el GAD que acredite tener capacidad operativa podrá asumir inmediatamente estas competencias, la base para la ejecución será el sistema nacional de competencias; y la institución ejecutora el Consejo Nacional de Competencias, CNC. El artículo 273 de la Constitución vigente prescribe que no habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes (que ya lo preveía la Constitución de 1998). La norma agrega una salvedad a esto, la aceptación expresa de la entidad que asuma las competencias, excluye esta obligatoriedad de transferencia de recursos. Bondades y deficiencias del modelo sobre el que se volverá más adelante.

Colombia, en el artículo 1 de la Constitución declara que es república descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales;¹¹⁷ señala Naranjo que: “La Constitución de 1991, por su parte, mantuvo la forma de Estado unitaria, pero adoptando una fórmula acentuada de descentralización...”¹¹⁸; la Constitución no desarrolla las competencias, deja que sea la ley de ordenamiento territorial la que establezca la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales (artículo 288); la ley que da cumplimiento este mandato constitucional, se expidió a más

¹¹⁶ Frank, Jonas, *Competencias: qué descentralizar?*, (CONAM/GTZ, 2001), 19.

¹¹⁷ Colombia, *Constitución Política de Colombia*, Gaceta Constitucional 116, 20 de julio 1991, acceso el 4 de noviembre de 2016, www.procuraduria.gov.co.

¹¹⁸ Naranjo Mesa, Wladimir, *ibíd.*, 208.

de veinte años de vigencia de aquella, mediante la Ley 1454 de 2011, publicada en el Diario Oficial 48115 de 29 de junio de 2011.¹¹⁹ Tiene por objeto dictar normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano (artículo 1 de la Ley). Autores como Augusto Trujillo, consideran que la falta de acuerdo en la expedición de esta ley, es una muestra del fracaso de la propuesta de regiones autónomas prevista en la Constitución de Colombia. Según la ley en referencia, la descentralización (el traslado del poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente) es un principio rector del ordenamiento territorial (artículo 3 de la Ley).

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, en el artículo 1, declara que es “descentralizado y con autonomías”; no define competencias, pero manda que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, regulará, entre otros contenidos, la transferencia y delegación competencia (artículo 271);¹²⁰ la Ley No. 031, denominada Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” fue expedida el 19 de julio de 2010; reitera la declaración del artículo 1 de la Constitución en el sentido de que Bolivia es un Estado “descentralizado y con autonomías”; regula el régimen de autonomías y las bases de la organización territorial del Estado.

Venezuela se reconoce como un Estado Federal descentralizado (artículo 4); define competencias del Poder Público Nacional (el poder central) en el artículo 156; del Poder Público Estadal (de los estados) en el artículo 164, que incluye en sus disposiciones cláusula residual a favor de los estados respecto de todas las competencias que no correspondan al nivel nacional o municipal; y, del Poder Público Municipal en el artículo 178; determina que la Asamblea Nacional podrá atribuir a los municipios o a los estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización (artículo 157); y que la descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población (artículo 158).¹²¹ Marcano, sobre el tema sostiene:

¹¹⁹Colombia, *Ley 1454*, Diario Oficial 48115, 29 de junio 2011, acceso el 5 de noviembre de 2016, www.alcaldiabogota.gov.co.

¹²⁰ Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, Gaceta Oficial, 25 de enero 2009, acceso el 4 de noviembre de 2016, www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo.

¹²¹ Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Gaceta Oficial Extraordinario 36.860, 30 de diciembre 1999, acceso el 4 de noviembre de 2016, www.ministeriopublico.gob.ve.

La autonomía que consagra la figura federal del Estado venezolano está constituida por mandato de la Carta Magna en el artículo 4 y 159 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que regula y dirige la actividad del Estado al atribuir por medio de la Asamblea Nacional, a los Estados y Municipios determinadas materias de la competencia nacional, en esta expresión se evidencia la interdependencia entre el poder central y los Estados y Municipios que no llega a constituir una relación ni de dependencia ni de subordinación pero si de asistencia y dirección gerencial y nacional.¹²²

En la práctica es evidente la marcada centralización del poder en Venezuela, que desdice el contenido constitucional aludido, aunque no es extraño en un Estado federal como lo reconoce Finot.¹²³

Analizado que ha sido en este capítulo I el Estado desde sus definiciones, elementos esenciales y la forma de aquel, en función del elemento territorial, desde la clásica clasificación de unitario y federal, pasando por las nuevas formas autonómico y regional, fundado en la asignación (desde la Constitución) o transferencia de competencias y las categorías nuevas de análisis como el simple/compuesto en función de la fuerza que se pone a determinadas categorías como la ruptura del monopolio de la facultad de legislación del nivel central, en más de un nivel territorial, y las principales innovaciones que introducen las nuevas constituciones sobre la materia, en lo que se denomina el neoconstitucionalismo, son los insumos necesarios para abordar en el siguiente capítulo la región autónoma y el gobierno regional (o la institucionalidad que de la concreción del proceso resulte), sobre la base de la propuesta contenida en la Constitución ecuatoriana de 2008.

¹²² Marcano Salazar, Luis, *ibíd.*, 132.

¹²³ Finot, Iván. *Ibíd.* 17

Capítulo dos

La Región Autónoma y el Gobierno Autónomo Descentralizado Regional

En el presente capítulo se procederá a analizar el contenido constitucional de la región autónoma, requisitos, instrumentos, procedimiento y las consecuencias de su implementación en la concepción misma de la forma de Estado.

En más de una ocasión en el Ecuador, desde el inicio de su vida como Estado independiente, se ha planteado la necesidad de modificar la forma de organización territorial del Estado. En los dos últimos procesos constituyentes (1998 y 2008) se discutieron y se introdujeron modificaciones constitucionales con tal propósito, unas de forma, otras de fondo, que han incidido en algunos cambios o que han formalizado otros que ya se habían incorporado en la práctica, como por ejemplo la denominación de “gobiernos” de los niveles subnacionales, de la mano de las estrategias de desarrollo local emprendidas desde inicios de la década de los 90, impulsados principalmente por las organizaciones gremiales de estos niveles de gobierno.¹²⁴ Ejemplos de trabajo gremial en ese periodo fueron la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) y el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE¹²⁵), ahora modificadas sus estructuras internas, como consecuencia de los cambios constitucionales de la institucionalidad local y con visiones políticas alineadas a las del gobierno central. En el estudio “Ecuador, un modelo para [des] armar”, cuyo coordinador fue Augusto Barrera, se realiza un análisis comparativo de siete propuestas de descentralización, de las que se desprende que existía en ese entonces, un acuerdo generalizado por mantener la “división política-administrativa” del país en torno a provincias cantones y parroquias, sin embargo de que tres propuestas establecen la necesidad de crear un nivel adicional: el departamental o regional (Fernando Carrión propone siete niveles departamentales y

¹²⁴ En la década del 90 también se habló de reformas estructurales, de la mano del discurso de la “modernización del Estado”, cuyos tópicos esenciales aborda Ximena Endara en *Modernización del Estado y reforma jurídica*, Ecuador 1992-1996, 110-112.

¹²⁵ Su denominación actual es Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales, CONGOPE. La AME mantiene su denominación.

cuatro regionales; Franklin López Buenaño propone las regiones federales: y, Ricardo Noboa, propone dos regiones autónomas.)¹²⁶

La Constitución Política de 1998 modificó la denominación de “*régimen seccional autónomo*” contenido en la de 1979 por la de “*gobiernos seccionales autónomos*”, sin generar cambios en la forma de organización del territorio, la conocida como “*división político administrativa*”, pues se mantuvo la tradicional de provincias, cantones y parroquias, pero si modificó los gobiernos seccionales, en cuanto al número de niveles ya que incorporó a la junta parroquial rural y a la institucionalidad responsable de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, con lo que potencialmente se pasó de dos a cuatro niveles de gobierno, aunque la última, la de las circunscripciones territoriales no se concretó por falta de expedición de la ley respectiva en 10 años de vigencia de la anterior Carta Política y porque su posible aplicación pasaba por la obligada modificación de la tradicional división político administrativa.

De estas dos nuevas formas de gobierno en el territorio nacidas en las reformas constitucionales de 1998, la junta parroquial rural, que ya existía como organismo auxiliar del concejo¹²⁷ tuvo un desarrollo sostenido con la elección de los primeros vocales por votación popular directa y la expedición de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales en el año 2000¹²⁸, el reglamento general a la ley y la creación del Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador, CONAJUPARE¹²⁹ en el 2001. Luego, en el último proceso constituyente iniciado en el 2007 que elaboró la Constitución aprobada en referéndum y en vigencia desde el 20 de octubre de 2008, obtienen el reconocimiento de un paquete mínimo de competencias exclusivas que les habilita, sin discusión, a ser nivel de gobierno, ejecutores en el espacio más pequeño de la organización territorial del Estado, la parroquia rural, pues hasta antes de este cambio, sobre todo algunas autoridades municipales (al contrario de otras que les

¹²⁶ Barrera, Augusto, (Coordinador), Ecuador: un modelo para [des] armar, descentralización, disparidades regionales y modelo de desarrollo, Grupo democracia y desarrollo local, (Quito, 1999), 45 y 46.

¹²⁷Ecuador, El artículo 139 de la *Ley de Régimen Municipal*, antes de la codificación de 2005, establecía: “En cada una de las parroquias rurales del Cantón funcionará una Junta Parroquial, que actuará como auxiliar del gobierno y administración municipales y como intermediario entre éstos y sus representados inmediatos.”

¹²⁸ El PNUD apoyó el proceso a través del Proyecto Diálogo 21.

¹²⁹ Ahora se denomina Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, CONAGOPARE.

respaldaron y apoyaron con intervención conjunta en proyectos específicos y con la asignación de recursos) tuvieron resistencia a que las juntas parroquiales rurales tengan capacidad de ejecución por el temor a que se conviertan en pequeños municipios y resten los espacios de acción de aquellos, suspicacias que, con el paso del tiempo se ha difuminado.

Los otros niveles de gobierno subnacional (provincial y municipal) no modificaron sus estructuras y ámbitos de competencias, salvo los aislados procesos de descentralización concretados, fruto de los acuerdos a los que en algunos casos puntuales se arribaron o de la aplicación de los efectos previstos en la misma ley, como consecuencia de la falta de respuesta de autoridades del nivel central.¹³⁰

En la Constitución vigente, en materia de organización político administrativa del Estado se introduce un cambio de fondo, la posibilidad de dar paso a la creación de un nuevo nivel territorial, la región autónoma, espacio territorial en el que deberá actuar el denominado “*gobierno autónomo descentralizado regional*”. Sobre esta nueva forma de organización del territorio y su nueva institucionalidad, el “*gobierno autónomo descentralizado regional*”, las opciones de concreción, así como las consecuencias que generará en la estructura y forma del Estado, así como en la asignación de competencias por niveles de gobierno, se profundiza en los siguientes acápite de este capítulo.

1. El proceso constituyente de 2008

Rafael Correa Delgado, asume la presidencia de la República el 15 de enero de 2007 y luego de su posesión expide el Decreto Ejecutivo No. 2 por el que inicia el proceso encaminado a la instalación de una “*Asamblea Constituyente de plenos poderes*”¹³¹ encargada de elaborar una nueva Constitución, en cumplimiento de su ofrecimiento de campaña. Luego de sortear obstáculos constitucionales, ya que no

¹³⁰ En este proceso jugó un rol mediador el Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, creado por la Ley de Modernización del Estado en 1993, con el apoyo de la Cooperación Internacional. El gobierno de Correa lo eliminó y sus funciones y atribuciones fueron asumidas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. No ocurrió lo mismo con la Ley de Modernización que pervive, pese a ser un instrumento jurídico ícono de las políticas neoliberales de la década de los 90 principalmente.

¹³¹Ecuador, *Decreto No. 2*, publicado en el Registro Oficial No. 8 de 25 de enero de 2007, art 1, señala: “Convocar a Consulta Popular para el día domingo 18 de marzo del 2007, para que el pueblo se pronuncie afirmativa o negativamente sobre la siguiente pregunta: ¿Aprueba usted que se convoque e instale una Asamblea Constituyente con plenos poderes, de conformidad con el Estatuto Electoral que se adjunta, para que transforme el marco institucional del Estado, y elabore una nueva constitución?”

estaba contemplada dicha figura en la Constitución vigente a esa fecha; y, políticos, puesto que en el Congreso Nacional los representantes de los partidos políticos tradicionales¹³² se oponían a la instalación de la Asamblea, finalmente ésta se instaló en Montecristi (provincia de Manabí), e inició el trabajo de elaboración de una nueva Constitución, impregnada de aires refundacionales del Estado, cual era el propósito del gobernante, dotándole de una nueva institucionalidad (dos nuevas funciones) y un reforzamiento del presidencialismo que ya había sido el derrotero del proceso de 1998.

La Asamblea Constituyente, luego de ocho meses de deliberaciones, finalmente y dentro del plazo previsto en las normas que regularon su funcionamiento (el estatuto que fue anexado como parte de la pregunta a la consulta popular que viabilizó la instalación de la Asamblea), aprobó una Constitución de 444 artículos, 30 disposiciones transitorias, más el denominado régimen de transición de 30 artículos que finalmente fue adjuntado al texto, antes de cerrarlo y que, al menos de forma, es parte del que se puso a consideración de la población en referéndum. El proyecto de Constitución sometido a consulta popular tuvo la aprobación mayoritaria (64% de los votos válidos), con lo que entró en vigencia y rige los destinos de la sociedad ecuatoriana desde octubre de 2008.¹³³

En la Constitución de 2008 se deja de lado el esquema del constitucionalismo tradicional marcado por el carácter político de las disposiciones de la Carta y se da fuerza normativa a su contenido, prácticamente a partir de su primera disposición en la que se reconoce que “*el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia*” (frase que reseña el cambio pretendido), con lo que se establece distancia del tradicional denominado “*Estado de derecho*” que era la declaración que contenía la Constitución de

¹³² El movimiento “Patria Altiva i Soberana, PAIS” que auspició la candidatura a la Presidencia de la República de Rafael Correa no presentó candidatos a diputados, por lo que en el Congreso no tuvo representación, sin embargo de lo cual, por maniobras políticas del Ministro de Gobierno, Gustavo Larrea, consiguió una mayoría afín, en lo que se conoció con el “*Congreso de los manteles*”, porque en la reunión que se concretó, en una hostería en las afueras de la ciudad, sus participantes salieron a hurtadillas, cobijados por manteles para evitar ser identificados por las cámaras de la prensa que había advertido el lugar de reunión.

¹³³ En las Actas 061 y 061a, de 11 y 12 de junio de 2008, respectivamente, consta que el Pleno de la Asamblea conoce el informe de mayoría presentado por la Mesa Constituyente No. 4 de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias, sobre el territorio, organización territorial y gobiernos autónomos descentralizados; en el Acta 079 de 8 de julio de 2008, se recoge la discusión del tema en segundo debate.

1998.¹³⁴ En este nuevo texto constitucional es en el que, en materia de organización territorial, se incorporan las figuras de “*región autónoma*” (lo territorial) y “*gobierno regional autónomo*” (la institucionalidad) las que marcan la pauta para las reformas de la estructura misma del Estado, sobre todo en lo que tiene que ver con el nivel territorial, el ejercicio de gobierno en el territorio, en la distribución de potestades públicas a través de la asignación de competencias y en las nuevas formas de representación política.

Sin embargo, estos no son los únicos elementos nuevos a considerar a la hora de caracterizar al Estado ecuatoriano que se diseña en la Constitución vigente, pues además de las nuevas funciones (de transparencia y control social y electoral), la plurinacionalidad (artículo 1), el derecho propio de pueblos y nacionalidades (artículo 57) la justicia indígena (artículo 168) y las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias (artículo 257), colocan otra perspectiva que no hay que dejar de lado, pues dependiendo de su desarrollo y consolidación conducirán sin duda a justificar que el Estado ecuatoriano ha dejado de ser el tradicional Estado unitario (simple) que reconoce de modo expreso el texto constitucional, sin que haya certezas sobre la forma de Estado que explicará tal evolución.¹³⁵

2. La organización territorial del Ecuador en la Constitución de 2008

El Estado ecuatoriano es por mandato constitucional un Estado unitario y de administración descentralizada, forma de Estado que se caracteriza fundamentalmente por el monopolio de la potestad legislativa en el nivel nacional y la unidad del territorio nacional, en la línea de las concepciones que se dejaron expuestas en el capítulo I, con un determinado grado de descentralización que lo diferencia del unitario tradicional; sin embargo de lo cual, para fines de representación política (elección por votación popular de dignidades en diferentes niveles y de distintas funciones) y de administración (asignación de competencias por niveles de gobierno para su ejercicio en el territorio), se organiza en diferentes niveles territoriales, de mayor a menor extensión. Esta

¹³⁴ Autores como Ramiro Ávila (Constitucionalismo Transformador), Agustín Grijalva (La Constitución económica), o Juan Montaña, se alinean a las tesis que muestran las líneas innovadoras de la Constitución de 2008.

¹³⁵ Pino, Cristian, aborda desde el Sistema de Competencias que incluye la Constitución de 2008. Igual lo trata Miguel Hernández Terán en *Descentralización y Gobiernos Autónomos ante la Constitución de Montecristi* (2009).

organización territorial del Estado ecuatoriano en los espacios subnacionales, es lo que se conoce como *división político administrativa*, desde la Constitución de 1830¹³⁶ que dio origen al Ecuador como Estado independiente y soberano, mantuvo tres niveles: provincia, cantón y parroquia, espacios en los que interactuaban algunas estructuras responsables de variados temas de administración pública, la institucionalidad conocida como *gobiernos subnacionales* y las dependencias del gobierno central a las que se denominaba como *régimen seccional dependiente*.¹³⁷ Esta forma de organización del territorio, propia de los Estados unitarios, es la que se modifica en la Constitución de 2008 con dos nuevos elementos:

Sobre el primero, se procura dejar de lado la denominación de división político administrativa (aunque subsiste en al menos dos artículos, 4, inciso segundo y 238, inciso primero) y se incluye la de *organización territorial*, nombre del título V que lo contempla, denominación que es favorable a los fines que persigue la organización del territorio, el equilibrio interregional, la gestión integrada, la solidaridad y deja de lado el término *división* de la otra denominación, que tiene una carga negativa y no favorece a políticas de integración del territorio, priorizadas por el gobierno nacional¹³⁸, como lo deja expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo; en el segundo ejercicio de planificación de gobierno autodenominado de la revolución ciudadana, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, respecto del territorio se expresa: “Los territorios deben entenderse con funciones específicas, y articularse de una manera complementaria que promueva la igualdad de oportunidades, asegurando el acceso equitativo a servicios básicos: salud, educación, nutrición, hábitat digno y recursos productivos”¹³⁹

¹³⁶ El artículo 6 de la Constitución de 1830, señalaba: “El territorio del Estado comprende los tres departamentos del Ecuador en los límites del antiguo Reino de Quito.” El artículo 53 de la misma, por su parte establecía: “El territorio del Estado se divide en departamentos, provincias, cantones y parroquias. El gobierno político de cada departamento reside en un Prefecto, que es el agente inmediato del Poder Ejecutivo. El gobierno de cada provincia reside en un Gobernador; cada cantón o la reunión de algunos de ellos en circuito por disposición del Gobierno, será regido por un corregidor; y, las parroquias por tenientes. Una ley especial organizará el régimen interior del Estado y designará las atribuciones de los funcionarios. La autoridad civil y militar de los departamentos y provincias jamás estará unida, en una sola mano.”, acceso el 12 de noviembre de 2016. www.cancilleria.go.ec.

¹³⁷ Formaban parte del régimen seccional dependiente gobernaciones, jefaturas políticas y tenencias políticas con funciones en provincias, cantones y parroquias rurales, respectivamente. La figura del gobernador estuvo reconocida en la Constitución de 1998 de manera expresa, la de 2008 ya no lo contempla, pero su institucionalidad subsiste, lo cual hace pensar que el régimen dependiente se mantendrá pero con modificaciones.

¹³⁸ Suing Nagua, José, *Gobiernos Autónomos Descentralizados*, (Loja, 2010).

¹³⁹ Ecuador, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*, (Quito: SENPLADES, 2009), 126.

El segundo elemento radica en que incluye otro nivel en la organización territorial, la región autónoma, espacio en el que deberá intervenir el gobierno autónomo descentralizado regional (gobierno autónomo descentralizado es la denominación genérica que se incorporó en la legislación secundaria, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, de octubre de 2010, para los cuatro niveles de los gobiernos subnacionales), la nueva institucionalidad, con un listado específico de competencias exclusivas constitucionalmente reconocidas, más las que establezca la ley o las que se determine a través del Sistema Nacional de Competencias, que también forma parte de las innovaciones de la Carta Constitucional de 2008¹⁴⁰.

Con este nuevo nivel en la forma de organización del territorio del Estado, de mayor extensión a los existentes, se apuesta a generar otros polos de desarrollo como estrategia para salir del esquema bipolar tradicional de desarrollo en el que dos ciudades, Quito (en lo político) y Guayaquil (en lo económico), han marcado los derroteros del resto del Estado; en otras palabras, la región autónoma sería el espacio territorial ideal para sustituir el desarrollo bicentralista por un desarrollo policéntrico¹⁴¹, con varios centros de desarrollo ubicados en las sedes de los potenciales gobiernos autónomos descentralizados regionales que nacerían con las regiones autónomas, como se expone en el referido Plan:

“El enfoque territorial se entrelaza con los doce objetivos para el Buen Vivir. Lo hace a través de diferentes medios, entre los cuales se cuenta el propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos, para avanzar hacia la integración entre niveles dentro del sistema urbano con la correspondiente jerarquización en la prestación de servicios públicos, así como para mejorar y hacer eficientes la infraestructura de movilidad, conectividad y energía.”¹⁴²

Esta entrada hacia una nueva forma de organización del territorio se justifica en tanto es la respuesta política a las demandas de autonomía formuladas por grupos de algunos espacios territoriales como el caso de Guayaquil, que en el año 2006 su alcalde, con el apoyo de otros burgomaestres de las principales ciudades del país, formuló el

¹⁴⁰ El capítulo IV del Título V de la Constitución, desarrolla lo que denomina “Régimen de competencias”, artículos 260 a 269.

¹⁴¹ Concepto utilizado por Lucio Pegoraro, en *Autonomía y descentralización en el derecho comparado: cuestiones metodológicas*, en la obra colectiva *El principio constitucional de autonomía territorial*, Editorial Universidad del Rosario, 14.

¹⁴² Ecuador, *Plan Nacional para el Buen Vivir*, *Ibíd*, 126-127.

ante proyecto de ley de autonomías, con fundamento, forzado desde mi lectura, en la disposición constitucional de 1998 que contemplaba los *regímenes especiales*¹⁴³ porque desde mi perspectiva, tenían otro propósito, por razones demográficas y ambientales, no alcanzaba para sustentar un régimen de autonomías; este proyecto pasó finalmente al Congreso Nacional auspiciado por Alfredo Palacio González Presidente de la República, como *Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autonómico*.¹⁴⁴

El proyecto, muy puntual de 17 artículos, 8 disposiciones generales y dos disposiciones transitorias, permitía que cantones, distritos metropolitanos (solo existía uno, el Distrito Metropolitano de Quito) y provincias, tenían derecho a acceder, individualmente o asociadas, a lo que denominó “Régimen de Organización Especial Autonómico” (artículo 1 del proyecto); el acceso al régimen propuesto era voluntario, mediante decisión mayoritaria del órgano de gobierno o previa consulta popular (artículos 2 y 3 del proyecto). Fue presentado como “...una oportunidad para desarrollar el nuevo paradigma democrático que a través de la participación activa de los ciudadanos haga realidad la disposición constitucional que señala que la principal misión del Estado es garantizar la vigencia de los derechos fundamentales de los ecuatorianos.”¹⁴⁵ Proponía la creación de un nuevo sistema de organización especial, diverso del sistema de administración cantonal y provincial, con un mínimo poblacional, acceso voluntario, de manera que quienes no decidan acogerse al sistema se mantenían con el esquema vigente, evitando la duplicación y superposición de funciones, sin afectar la política tributaria nacional, con capacidad normativa y responsabilidad política de sus autoridades. Uno de los principales problemas que afrontaría la autonomía provincial propuesta era la desigualdad de desarrollo de estos territorios, propiciada, entre otros factores, por el modelo de desarrollo

¹⁴³ El artículo 238 de la Constitución de 1998 establecía: “Existirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales. Para la protección de las áreas sujetas a régimen especial, podrán limitarse dentro de ellas derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad que pueda afectar el medio ambiente. La ley normará cada régimen especial”

¹⁴⁴ Otro antecedente, poco difundido, fue el proyecto de reforma a la Constitución Política de 1979 elaborado por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil, del año 1991, que expresamente prevé la creación de Comunidades Autónomas, con la denominación expresa un Capítulo denominado “De la organización territorial del Estado en comunidades autónomas.” acceso el 19 de septiembre de 2017, http://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/1991/02/03_Las_Autonomias_Regionales.pdf.

¹⁴⁵ Exposición de motivos del proyecto de ley.

bicentralista.¹⁴⁶El resultado de varios análisis especialmente de orden económico, arrojaba la inviabilidad de la propuesta porque en los territorios no se generaban los recursos suficientes para autosustentarse.

Otros antecedentes a esta forma de organización territorial, fueron las consultas populares pro autonomías provinciales de cuatro provincias de la costa y una de la Amazonía llevadas a cabo en el 2000;¹⁴⁷ y el ante proyecto de ley orgánica de régimen de autonomía provincial de octubre de 2000, que fue propiciado por el Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, la Comisión Nacional para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales creada por el Presidente de la República y el apoyo técnico de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, GTZ.

El ante proyecto apostaba a la autonomía provincial a la que se podía acceder mediante pronunciamiento mayoritario de la población en consulta popular (artículo 2 del anteproyecto), con lo que abría la posibilidad de coexistencia de provincias autónomas y las no autónomas que seguirían rigiéndose por el sistema vigente, regulado en la Ley de Régimen Provincial. Si 15 provincias accedían al régimen de autonomía, el presidente de la República debía presentar el proyecto de ley para disponer el acceso a aquellas que no lo habían hecho, con lo cual, en un momento determinado, todas las provincias accederían al régimen de autonomía. El ante proyecto tuvo amplia difusión a nivel nacional, pero no llegó a tratarse en la Legislatura. El proceso generó amplia discusión, especialmente en territorios que mostraban interés por asumir una nueva forma de organización o que procuraban concretar la descentralización.¹⁴⁸

En los proyectos referidos no se advierte que tengan una fuente específica del derecho comparado que haya nutrido sus propuestas, pero de su contenido se puede colegir que recogen instituciones similares a las del Estado autonómico español

¹⁴⁶ Padilla, Oswaldo, *Las cuentas provinciales de Ecuador y la Descentralización*, en Revista Análisis Económico, publicación del Colegio de Economistas de Pichincha, (Quito, 2003), 135-156.

¹⁴⁷ Las consultas populares pro autonomía provincial se realizaron en las provincias de Esmeraldas, Manabí, El Oro, Guayas y Sucumbíos; los resultados, esperados por el contenido de la pregunta, mayoritariamente favorables, no provocaron ninguna consecuencia en la institucionalidad y régimen de gobierno subnacional y pronto quedaron en el olvido los planteamientos que fueron su fuerza de convocatoria.

¹⁴⁸ La Revista Cántaro, año 9, No. 31, de diciembre de 2000, incluye como tema central “Autonomías, ¿Nuevas cartografías para viejos poderes?”, de Juan Pablo Muñoz y “Racionalidad y estrategia, entidades locales y regionalismo” de Franklin Gallegos.

(comunidades autónomas) o al regional italiano (regiones autónomas), con las opciones de conformar con una o más provincias, que lo diferencia de lo que finalmente se incluyó en la Constitución de 2008, que evitó la opción uniprovincial, que eran opciones demandadas por líderes y políticos de las provincias de Guayas y Manabí, principalmente.

3. La Región Autónoma

La Constitución vigente reconoce a las regiones autónomas como nuevo espacio territorial para la actuación de un nuevo nivel de gobierno, el Gobierno Autónomo Descentralizado regional, con la denominación específica que se constituya, así como para fines de representación política, pues una vez constituidas, deberán elegirse representantes de la región autónoma a la Asamblea Nacional, en el número que las reglas de asignación de escaños del Código de la Democracia lo prevea, además de los consejeros regionales (también de acuerdo al número de población con el que se constituya) y el gobernador regional, autoridades del gobierno autónomo descentralizado regional. Las regiones, inicialmente, debían conformarse en un plazo máximo de 8 años contados a partir de la expedición de la ley que regule los gobiernos autónomos descentralizados (Primera disposición transitoria, número 9 de la Constitución)¹⁴⁹, lo cual indicaba que el modelo era voluntario en su inicio pero obligatorio en su fase final, por el plazo que el constituyente previó para cerrar el proceso de regionalización.

Esto sin embargo sufrió una modificación sustancial con la aprobación de las denominadas “Enmiendas Constitucionales”¹⁵⁰ en diciembre de 2015 por la Asamblea Nacional, que elimina la disposición transitoria de la Constitución que contemplaba el

¹⁴⁹ Esta ley debió ser aprobada en el plazo de 360 días por la legislatura según disposición constitucional; la Asamblea, en éste como en otros casos, cumplió a destiempo con la expedición de la ley, en este caso el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, en vigencia desde el 19 de octubre de 2010.

¹⁵⁰ Mecanismo contemplado en la Constitución para su reforma, con los limitantes que prevé la propia norma, el artículo 441: que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución. La reforma, no estuvo exenta de cuestionamientos, por los contenidos que se incluyeron. El artículo 15 de la enmienda dispone: “Art. 15. En la Disposición Transitoria PRIMERA, numeral 9, a continuación de la frase “regiones autónomas”, sustitúyase el signo de puntuación coma (,) por el signo de punto (.) y suprimase la frase “que en ningún caso excederá de ocho años.” Suplemento al Registro Oficial No. 653, de 21 de diciembre de 2015.

plazo para cerrar el proceso de regionalización, produciéndose lo que en doctrina se conoce como la “desconstitucionalización”, es decir, la pérdida del rango constitucional de una materia,¹⁵¹ en este caso, el mecanismo de cierre del sistema de regionalización, con lo que se mantiene el modelo voluntario, que formaría parte del principio voluntario o dispositivo del que habla la doctrina española (Aja, Muñoz Machado, Ferrando Badía, Ruipérez) para explicar el por qué la Constitución no incluye el mapa comunitario. No obstante, con la imprevisibilidad que es propia de nuestra institucionalidad, la Corte Constitucional, la misma que en el 2015 había dictaminado sobre la constitucionalidad de las enmiendas, hoy cesada en funciones, en una de sus últimas actuaciones, (sentencia No. 018-18-SIN-CC, de 1 de agosto de 2018, casos No. 0099-15-IN, 0102-15-IN, 0001-16-IN, 0002-16-IN, 0003-16-IN, 0004-16-IN, 0005-16-IN, 0006-16-IN y 0008-16-IN)¹⁵² resolvió varias demandas de inconstitucionalidad que se habían presentado contra las referidas enmiendas constitucionales, declarando su inconstitucionalidad por la forma, con lo que el plazo de cierre del proceso de regionalización volvió a estar vigente por un lapso corto de tiempo y se venció el 19 de octubre pasado, cuando se cumplieron los ocho años de vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Esto nos deja con un interrogante mayor, pues, si venció el plazo constitucional de cierre del proceso de regionalización sin que se haya iniciado siquiera, en qué situación queda el proceso. Sin duda será un tema que deberá resolver la Corte Constitucional, pues desde mi punto de vista, la transitoria era inaplicable porque el proceso ni siquiera se ha iniciado y la hipótesis de la norma era aplicable para cerrar el proceso ya iniciado, por lo queda abierta la opción voluntaria, que deberá ser aclarado por la Corte para mayor certeza frente a la posibilidad, siempre presente, de que se pretenda iniciar el proceso, luego de los plazos referidos.

Democráticamente el sistema voluntario resulta correcto, pero que, por la forma como está concebido, tanto constitucional como legalmente, es el menos efectivo para impulsar su concreción, no de otra manera se explica que, a más de ocho años de

¹⁵¹ Sagues Nestor Pedro, *El concepto de desconstitucionalización*, texto revisado del discurso de aceptación pronunciado el 4 de diciembre de 2007 en Lima, con ocasión del otorgamiento del Doctorado Honoris Causa por parte de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 407. /Dialnet-ElConceptoDeDesconstitucionalizacion-5085167.pdf

¹⁵² En la misma sentencia dicta la regla jurisprudencial en virtud de la cual, en virtud del principio de deliberación democrática, la votación de enmiendas se realizará respecto de cada uno de los artículos propuestos, por lo que queda prohibida la votación por bloque de la propuesta.

vigencia de la Constitución, no haya un solo proceso iniciado, pese al entusiasmo que despertó al inicio con la iniciativa liderada por el Prefecto del Azuay, Paúl Carrasco, que proponía integrar las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago, Zamora, Loja y El Oro. El antecedente para esta iniciativa que no prosperó, era la mancomunidad de Prefecturas de Azuay y El Oro, suscrita en el 2006; luego, bajo la misma figura de mancomunidad, contemplada ya de manera expresa en el artículo 243 de la Constitución de 2008¹⁵³, con la inclusión de las provincias de Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Cañar.

Para entender la figura de la región autónoma, en los términos previstos en el texto constitucional es preciso identificar algún referente histórico nacional y analizar en el derecho comparado su presencia e institucionalidad.

3.1. Antecedentes históricos de la región en el Ecuador

La historia del Ecuador, casi desde su nacimiento como Estado independiente, registra algunos hechos que pueden señalarse como antecedentes de la propuesta de regionalización, no en los términos vertidos en el texto constitucional actual, como se explica a continuación.

Luego de la consolidación del proceso de independencia de la corona española, entrada la tercera década del siglo 19, los territorios de lo que hoy es Ecuador, pasaron a formar parte de la Gran Colombia¹⁵⁴, de la mano del liderazgo del precursor independentista, el Libertador Simón Bolívar; su incorporación a la Gran Colombia se dio en 1822 como el *Departamento del Sur*¹⁵⁵ integrado por las provincias de Quito, Guayas y Azuay.

¹⁵³ La mancomunidad no es un ente territorial, sino administrativo, que apuesta a la gestión mancomunada de servicios públicos, o el ejercicio de competencias. En tal sentido, no justifica su inclusión expresa en el texto constitucional. El autor de la tesis, elaboró en el año 2007, un estudio sobre las Mancomunidades en el Ecuador, en el contexto de un proyecto de cooperación internacional entre los gobiernos municipales alternativos (indígenas) y la Agencia Española de Cooperación Internacional, proyecto FORMÍA, en el que se evidencia que es una herramienta para la gestión de servicios o de políticas en el territorio, sin incidencia en la organización territorial.

¹⁵⁴ La Gran Colombia fue creada por el Congreso reunido en la ciudad de Angostura, en 1819, mediante la Ley Fundamental de la República, ratificado por el Congreso reunido en Cúcuta en 1821, la formaron Venezuela, Nueva Granada, Panamá y el Departamento del Sur (Quito, Guayaquil y Cuenca).

¹⁵⁵ Colombia mantiene el departamento como entidad territorial con autonomía para la gestión de sus intereses (artículos 286 y 287 de la Constitución).

Con la fundación del Estado, en 1830,¹⁵⁶ la intención inicial fue de conformarse como estado independiente pero confederado “con los demás Estados a Colombia, para formar una sola Nación con el nombre de República de Colombia”, como se expresaba en el artículo 2 de la indicada Constitución;¹⁵⁷ si bien, en cuanto a lo territorial, se adoptó la ley de división territorial expedida por el Congreso Grancolombiano reunido en Cúcuta en 1824, también se incluyó al departamento como nivel territorial, mismo que se mantuvo por poco tiempo, hasta la expedición de la primera ley de división territorial del nuevo Estado, en 1835,¹⁵⁸ en el Gobierno de Vicente Rocafuerte, en la que se adoptó el sistema de tres niveles que ha perdurado hasta antes de la Constitución de 2008.¹⁵⁹ En América del sur, luego de la consolidación de los procesos independentistas en el siglo XIX, el modo de Estado que prevaleció fue el unitario, con adjetivaciones que pretenden marcar identidad propia (unitario, unido, unificado, único, indivisible), salvo los casos de Venezuela, Argentina y Brasil, que optaron por la forma federal.¹⁶⁰

En el año 1859, fruto de la inestabilidad política, constante histórica del país, simultáneamente se instalan cuatro gobiernos: en Quito el gobierno provisional presidido por García Moreno, que en palabras de Genaro Eguiguren, se trató de un gobierno regional en tanto su poder lo ejerce en una parte del territorio;¹⁶¹ en Guayaquil, el General Guillermo Franco, con el apoyo militar peruano, se declara Jefe Supremo del Guayas; en Cuenca, el vicepresidente Jerónimo Carrión, designado parte

¹⁵⁶ El artículo 1 de la Constitución de 1830 establecía: “Los Departamentos del Azuay, Guayas y Quito quedan reunidos entre si formando un solo cuerpo independiente con el nombre de Estado del Ecuador. Constitución de la República de Ecuador de 1830, acceso el 12 de noviembre de 2016, http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1830.pdf.

¹⁵⁷ Ecuador, *Constitución de la República de Ecuador de 1830*, Registro Auténtico 1, 31-V-1830, 23 de septiembre 1830, acceso el 12 de noviembre de 2016, http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1830.pdf.

¹⁵⁸ El artículo 3 de la Constitución de 1835 señalaba: “El territorio de la República del Ecuador comprende el de las provincias de Quito, Chimborazo, Imbabura, Guayaquil, Manabí, Cuenca, Loja y el archipiélago de Galápagos, cuya principal isla se conoce con el nombre de Floreana. Sus límites se fijarán por una ley, de acuerdo con los Estados limítrofes.”, acceso el 12 de noviembre de 2016, www.cancilleria.gob.ec.

¹⁵⁹ El artículo 82 de la Constitución de 1835 establecía: “El territorio de la República se divide en provincias, cantones y parroquias. El gobierno político de cada provincia reside en un Gobernador, que es el agente inmediato del Poder Ejecutivo. Cada cantón, o la reunión de algunos de ellos en circuito, será regido por un corregidor, y parroquias por tenientes.”, acceso el 12 de noviembre de 2016, www.cancilleria.gob.ec.

¹⁶⁰ Pegoraro, Lucio, *Autonomía y Descentralización en el derecho comparado: cuestiones metodológicas*. Su referencia es más amplia, pero aplica a los casos de América del sur (Bogotá, Universidad del Rosario, 2010), 7.

¹⁶¹ Eguiguren Valdivieso Genaro, *El gobierno federal de Loja* (Loja: Universidad Técnica Particular de Loja, 2009), 98.

del Triunvirato junto con García Moreno y Pacífico Chiriboga, se declara Presidente, por un día; y en Loja, el gobierno liderado por Manuel Carrión Pinzano, declara a *Loja Federal* con una propuesta concreta de cambiar de forma de Estado, de unitario a federal; más allá de la declaratoria, de mucho simbolismo para la población de esta provincia, que hasta el presente lo celebra como fecha cívica, no logró incidir en las fuerzas políticas del resto del país. Por lo decidor de su contenido, transcribo parte del acta de declaratoria referida por Eguiguren:

Los padres de familia de la ciudad de Loja, reunidos en la sala del Concejo Municipal, con el objeto de deliberar acerca de las medidas que deben adoptarse para la reorganización de la provincia, en razón de hallarse disociada la República, por unánime consentimiento de los pueblos...se acordó lo siguiente: Nombrar de Jefe Civil y Militar al Sr. Manuel Carrión Pinzano, quien reunirá a la brevedad posible una Junta de Ciudadanos para que acuerde todo aquello que creyere con amplias facultades para el porvenir de la provincia. Por lo demás, el Jefe nombrado, queda con amplias facultades para dictar todas las medidas conducentes a la Administración Pública de la provincia *sin sujeción a ninguna autoridad*.¹⁶²

En la relación que hace Eguiguren de los hechos, señala que Carrión Pinzano convoca a los ciudadanos para el día siguiente, 19 de noviembre, y asume el poder tanto el civil como el militar, sin ninguna resistencia. La reunión de ciudadanos consideran, entre otras cosas:

“2. Que el pensamiento dominante de la república y con especialidad de esta provincia, es el establecimiento del SISTEMA FEDERATIVO provincial, que pone en manos del pueblo la dirección y el manejo de todos sus intereses”.¹⁶³

El gobierno de Carrión Pinzano tuvo una gestión de 16 meses, en los que asumió toda la responsabilidad administrativa y militar de la provincia, incluida la creación de la Corte Superior de Justicia, hecho que posteriormente, ya reunificado el país, fue ratificado.

Desde este episodio, pese a los permanentes problemas políticos internos, no se destacan otros relacionados con la organización territorial de trascendencia, salvo los

¹⁶² *Ibíd.*, 106-107.

¹⁶³ *Ibíd.*, 107.

tratados internacionales con los países vecinos, Colombia¹⁶⁴ y Perú¹⁶⁵, que configuran y consolidan lo que hoy es el territorio ecuatoriano.

Ya en tiempos contemporáneos, en el inicio de la década de los 70, la consultora francesa Orston, contratada por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, JUNAPLA, concluye que una forma adecuada de administración del territorio nacional es mediante la creación de siete regiones, propuesta que no llegó a concretarse, pese a que en lo institucional, se dio paso a lo que se denominaron los organismos de desarrollo regional (ODR) idea que posteriormente es retomada por José Bolívar Castillo quien propone la regionalización a través de la conformación de siete regiones, “unidades geoeconómicas”, como las denomina,¹⁶⁶ sobre la base de aquellos organismos de desarrollo regional, ODR, en funciones como PREDESUR (provincias de Loja, Zamora y El Oro), CREA (provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago), CEDEGE (provincias de Los Ríos y Guayas) ó CRM (provincia de Manabí); se procedería a la creación de nuevos ODR en aquellas provincias donde no existía dicha institucionalidad, con una identidad histórica afín, como los quitu cara; esta suerte de regiones operaría como nivel de desconcentración de competencias desde la institucionalidad nacional.

Las regiones, según Castillo, serían las siguientes:

- No. 1, Región Norte, integrada por Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos, con 870.000 habitantes y 42.000 km²;
- No. 2, Región Centro Norte “Eugenio Espejo”, integrada por Pichincha y Napo, con 2’050.000 habitantes y 46.000 km²;
- No. 3 Región Central (Cuenca del Pastaza) compuesta por Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Pastaza, con 1’140.000 habitantes y 45.000 km²;
- No. 4, Región del Pacífico Manabí-Galápagos, integrada por Manabí y Galápagos, con 3’000.000 de habitantes y 30.000 km²;
- No. 5, Región Cuenca del Río Guayas, integrada por Bolívar, Guayas y Los Ríos, con 3’000.000 de habitantes y 35.000km²;

¹⁶⁴ Ecuador, *Tratado de Límites Ecuatoriano-Colombiano Muñoz Vernaza-Suárez*, de 15 de julio de 1916, Documentos Históricos de las Relaciones Internacionales del Ecuador, Tomo I, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, julio 2016.

¹⁶⁵ Ecuador, *Acuerdo de Paz de Itamaratí*, suscrito el 26 de octubre de 1998, cerró una larga disputa territorial.

¹⁶⁶ Sus ideas las expone en extenso en la obra: *Descentralización del Estado y articulación del espacio nacional, el caso de la región sur del Ecuador*, cuarta edición. (Loja: 2008).

No. 6, Región Cañari, formada por Azuay, Cañar y Morona Santiago, con 800.000 habitantes y 36.000km²; y,

No. 7, Región Sur (Región del Yaguarzongo), compuesta por El Oro, Loja y Zamora Chinchipe, con 1'000.000 de habitantes y 40.000 km².¹⁶⁷

El propio Castillo, en ejercicio de la diputación por la provincia de Loja, promovió y presentó en el Congreso Nacional el proyecto de ley de regionalización, con los organismos de desarrollo regional como entidades de receptoras de procesos de desconcentración, que tampoco pasó de la discusión legislativa.

Es pertinente dejar sentado que en las fechas de publicación de la obra de Castillo, en sus primeras ediciones, no existían en el país las provincias de Santo Domingo de los Tsáchilas y Santa Elena, creadas en el año 2007, que permiten una recomposición de las propuestas de regionalización, como se verá más adelante.

Entre los años 2000 y 2006 se plantean proyectos de ley que se encaminan a concretar propuestas autonomistas, como el ante proyecto de ley orgánica de régimen de autonomía provincial de octubre de 2000 y el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autonomico de 2006, cuyos contenidos esenciales ya fueron resumidos, las cuales a más de una profusa difusión entre interesados y estudiosos de la temática, no fueron aprobados por la legislatura. El primer ante proyecto ni siquiera pasó a conocimiento del Congreso. Esto muestra el interés por avanzar en la descentralización, cuya discusión había iniciado ya a mediados de la década de los noventa, pero sin acordar una propuesta unificada, con un débil sustento constitucional que las volvió inviables porque no se generaron los consensos suficientes para su aprobación.¹⁶⁸

El 18 de enero del 2008, el Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo No. 878, (publicado en el Registro Oficial No. 268 de 8 de febrero de 2008)¹⁶⁹, establece el Sistema Nacional de Planificación, SNP como instancia pública liderada y coordinada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, institución responsable de llevar adelante las acciones necesarias para la

¹⁶⁷ Castillo Vivanco, Bolívar, *ibíd.*, 8.

¹⁶⁸ Mayor detalle sobre las propuestas de descentralización y autonomías que se han presentado hasta antes del proceso constituyente de 2008, en la obra de Lautaro Ojeda, *La descentralización en el Ecuador, avatares de un proceso inconcluso*, ABYA YALA.

¹⁶⁹ Presidencia de la República, *Decreto Ejecutivo 878*, Registro Oficial 268, 8 de febrero de 2008, acceso el noviembre de 2016, https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf.

“recuperar el Estado”, la consigna oficial del gobierno, que fue refrendada por la Constitución de 2008, que se orientó a entregar mayor capacidad de control al Estado sobre entidades clave;¹⁷⁰ Este ensayo, en pleno debate constituyente, marcó de alguna manera, las pautas de lo que se incorpora luego en el texto constitucional; en el mismo Decreto, para una mejor administración del SNP dispone que la SENPLADES podrá organizarse de manera regional a través de subsecretarías desconcentradas para gestionar la planificación regional; para esto establece siete regiones administrativas para que en ellas ejerzan funciones las Subsecretarías Regionales de Planificación.¹⁷¹

Estas regiones son:

- Región 1, las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos.
- Región 2, las provincias de Pichincha, Napo y Orellana.
- Región 3, las provincias de Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo.
- Región 4, las provincias de Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas y

Galápagos

- Región 5, las provincias de Guayas, Los Ríos, Península de Santa Elena y

Bolívar.

- Región 6, las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.
- Región 7, las provincias de El Oro, Loja y Zamora.¹⁷²

La disposición transitoria del Decreto establece que las entidades y organismos que conforman la administración pública central e institucional, en el plazo de un año, a partir de la vigencia del Decreto, deben organizar administrativa y territorialmente sus respectivas entidades para que se adecuen a las siete regiones administrativas, lo cual, vencido el plazo, no ocurrió. La creación de estas denominadas “regiones de planificación” o “regiones administrativas”, pueden por un lado, dar espacio para la institucionalización del Estado regionalmente y por otro, generar efectos contrarios a las

¹⁷⁰ Casinos Rosell, María, *El movimiento Alianza PAIS (IV): Cinco revoluciones y una Constitución*, acceso el 20 de septiembre de 2017, <http://hemisferiozero.com/2013/10/16/el-movimiento-alianza-pais-iv-cinco-revoluciones-y-una-constitucion/>.

¹⁷¹ Para esa fecha, la SENPLADES, a través del Programa de Apoyo a la Descentralización financiado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, había preparado los insumos técnicos, económicos, sociales y políticos para justificar la creación de regiones, que coinciden con las regiones de planificación. Documentos de trabajo del autor.

¹⁷² Ya se habían creado las provincias de Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas en 2007, proceso auspiciado por el Gobierno Nacional, como estrategia política para romper hegemonías partidistas, del Partido Social Cristiano en el Guayas y de la Izquierda Democrática en Pichincha. Los resultados electorales en estas provincias favorecieron ampliamente al Movimiento PAIS.

propuestas de regionalización que se deben gestar desde los territorios, con iniciativa de las autoridades de los gobiernos provinciales. Puede ser entendido también como un proceso de inducción hacia la regionalización porque rompe resistencias que son constantes en esta clase de procesos, la capitalidad o sede del gobierno regional y la denominación. Las sedes de algunas regiones se las ubica en poblaciones menores, distintas de las capitales de provincia, que por lo general son las que aspiran a serlo. Es el caso de Milagro en la Región 5 y Montecristi en la Región 4.

Una decisión administrativa del Ejecutivo nacional, trascendente en el momento en que ocurrió, fue la creación del Ministerio del Litoral, mediante Decreto Ejecutivo No. 494, (publicado en el Registro Oficial No. 144, de 8 de agosto de 2007),¹⁷³ suprimido luego de treinta meses de funcionamiento, por Decreto Ejecutivo No. 237, (publicado en el Registro Oficial No. 128 de 11 de febrero de 2010) que, en contrasentido a la propuesta de regionalización, fortalecía la tradicional presencia de las regiones naturales, pues el Ministerio del Litoral, con sede en Guayaquil, su ámbito de administración cubría precisamente la región litoral o costa. Además, si se cumple la disposición orientada a desconcentrar la administración central e institucional del gobierno nacional, posiblemente no queden competencias que descentralizar a los gobiernos autónomos descentralizados regionales en potencial proceso de institucionalización.

La propuesta de “regionalización administrativa” del Ejecutivo, que reitero, reúne todas las condiciones para ser una suerte de proceso de inducción a favor de la regionalización, al poco tiempo de su institucionalización tuvo modificaciones trascendentes: se sustituyó la denominación de regiones, por la de zonas de planificación; se crearon dos zonas adicionales, la número 8, en Quito y la número 9 en Guayaquil, en el entendido que estas dos ciudades deben, tarde o temprano, concluir con el proceso de distritalización metropolitana autónoma, pues cumplen con los requisitos y condiciones constitucionales para ser Distritos Metropolitanos Autónomos,

¹⁷³ La justificación para su creación fue precisamente la profundización de la descentralización, así lo expresa el Presidente de la República en el discurso de inauguración del Ministerio: “A partir de la creación del Ministerio del Litoral, el nuevo diseño de descentralización se irá moldeando, para que los individuos no sean tratados como clientes, sino como usuarios entrañables. Porque el Ministerio del litoral, y todas sus dependencias, van a ser un ejemplo de servicio, un ejemplo de atención a nuestra gente.”, acceso el 19 de noviembre de 2016, www.presidencia.gob.ec.

la figura prevista en la Constitución, como régimen especial por razones demográficas (artículo 247) para aquellas ciudades con una gran concentración de población (Guayaquil supera los tres millones y medio de habitantes y Quito, está cercana a los tres millones de habitantes, según proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC)¹⁷⁴.

De las dos ciudades, Quito, es Distrito Metropolitano, pero por otra razón, la Constitución de 1979 reformada, que lo contemplaba y la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, de diciembre de 1993 que lo desarrolla; no alcanza el régimen de “distrito metropolitano autónomo” de la actual Constitución porque le falta aprobar el Estatuto de Autonomía, pues el legislador ordinario, con la aprobación del COOTAD en el 2010, dispuso que la referida ley de 1993, se mantenía vigente y servía para todo efecto, incluida la creación del distrito metropolitano autónomo. Los detalles y particularidades de los DMA, se desagregan más adelante.

El caso de Guayaquil es diferente, pues sus autoridades locales, León Febres Cordero, en su momento, y Jaime Nebot Saadi, luego, alcaldes de la ciudad, no han apostado a la posibilidad de alcanzar el régimen de distrito metropolitano primero, con la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, que lo permitía, a aquellas ciudades que sobrepasen el millón de habitantes, como tampoco al régimen especial del DMA de la Constitución actual. El argumento principal es que desde Guayaquil, siempre se ha alentado la autonomía, pero en el modelo español; así lo ha señalado Jaime Nebot y Joffre Campaña, quienes han participado de manera activa en los dos proyectos de autonomías provinciales ya referidos previamente.¹⁷⁵

Entonces, se puede concluir que las propuestas de regionalización, si bien han estado presentes como parte de las discusiones políticas, no han logrado concretarse más allá de las iniciativas y propuestas que se reseña y que han concluido con su inclusión en el texto constitucional vigente, sin que ello sea garantía de que se llegue a concretar, como en su momento no lo fue, por ejemplo, la institucionalidad de las circunscripciones territoriales indígenas que estuvieron previstas en la Constitución de

¹⁷⁴Ecuador, INEC, “*Proyecciones Poblaciones*”, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, acceso el 19 de noviembre de 2016, <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas/>.

¹⁷⁵ Campaña Mora Joffre, La descentralización política y administrativa en la república del Ecuador, Revista Iberoamericana de estudios autonómicos, publicación del Centro de Estudios de Derecho Público y Gobierno “Goberna y Derecho” de Guayaquil, en asociación con SYNTAGMA, Centro de Estudios Estratégicos de Madrid, con el auspicio del Municipio de Guayaquil, Julio 2005. No.1.

1998,¹⁷⁶ supeditadas a la ley que establezca su institucionalidad, que no se aprobó, mientras la norma constitucional estuvo vigente.

3.2. La Región Autónoma en el derecho comparado

La forma de organización territorial a través de regiones autónomas se encuentra en algunos Estados Europeos como Italia, Francia, Alemania y España; en Latinoamérica las regiones son una propuesta en Colombia (en la Constitución de 1991), en Bolivia (en la constitución de 2008). Fue también una propuesta en Perú, en el periodo de Alberto Fujimori y en Chile, en la dictadura de Pinochet. Cada una tiene algunas particularidades, que se desarrolla en función del procedimiento para su conformación y el grado de descentralización o autonomía que tienen.

3.2.1. Italia

La forma de Estado más reciente, el regional, como forma de organización intermedia del Estado, entre el Estado unitario y el Estado federal, en Italia fue adoptado en la Constitución de 1947, como una respuesta a las tendencias federalistas. Tomó ejemplo de la Constitución española de 1931, con la diferencia que enumeró las regiones que se formarían; las regiones de Estatuto especial se habían reconocido antes del proceso constituyente, por medidas legislativas, por ejemplo, Decreto-ley de 27 de enero de 1944 para Cerdeña, Decreto-ley de 18 de marzo de 1944 para Sicilia, entre otras.¹⁷⁷ Pavani y Ragone sostienen que la estructura constitucional (de 1947) cumple con la tarea de diferenciar las regiones que presenten particularidades étnico-lingüísticas o económico-territoriales.¹⁷⁸ Las regiones de Estatuto ordinario demoraron su conformación por discrepancias entre partidos políticos y el temor a la pérdida de poder

¹⁷⁶ El artículo 224 previó que habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley; y, el artículo 228 que los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, acceso el 19 de noviembre de 2016, <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/0061>.

¹⁷⁷ Muñoz Machado, Santiago, *Derecho público de las comunidades autónomas I*, segunda edición (Madrid: IUSTEL, 2007), 107.

¹⁷⁸ Pavani, Giorgia y Ragone Sabrina, Tendencias y características de la descentralización en Europa: reflexiones comparadas sobre la autonomía territorial, en *El principio constitucional de autonomía territorial, realidad y experiencias comparadas* (Universidad del Rosario, 2010), 32.

por parte del partido gobernante, la Democracia Cristiana.¹⁷⁹ La Constitución también contempla la posibilidad de crear nuevas regiones, siempre que cuenten con más de un millón de habitantes (artículo 132).¹⁸⁰ Territorialmente la república de Italia se divide en Regiones, provincias y municipios (artículo 114).¹⁸¹

Las regiones están constituidas en entidades autónomas con poderes y funciones propias, con arreglo a los principios establecidos en la Constitución (artículo 115).¹⁸² Se reconoce la facultad para dictar normas legislativas en materias expresamente señaladas en la Constitución, dentro de los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado, con la condición de que no se opongan al interés nacional ni al de otras regiones (artículo 117).¹⁸³ Se deja expresa la posibilidad de que las leyes de la República puedan delegar a la Región la facultad de dictar normas para su aplicación (artículo 118).¹⁸⁴ Las regiones tienen autonomía financiera en las formas y con los límites establecidos por las leyes. Se asignan tributos propios y participación en los tributos del Estado, en proporción a las necesidades de las regiones. A determinadas regiones se asigna contribuciones específicas (artículo 119).¹⁸⁵

Los órganos de la región son el consejo regional, la junta y el presidente de ésta. El consejo ejerce la potestad legislativa; tiene facultad para formular propuestas de leyes a las Cámaras (Parlamento). La junta regional es el órgano ejecutivo de la región y el presidente de la junta representa a la región, la dirige y es responsable de su política, promulga leyes, decreta los reglamentos regionales y dirige las funciones

¹⁷⁹ Partido político de ideología democristiana y social conservadora que gobernó la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX.

¹⁸⁰Italia, *Constitución de la República Italiana*, Disposicion Final XVIII, 22 de diciembre de 1947, acceso el 19 de noviembre de 2016, http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1187/Costituzione_ESP.pdf.

¹⁸¹Italia, *Constitución de la República Italiana*, Disposicion Final XVIII, 22 de diciembre de 1947, acceso el 19 de noviembre de 2016, http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1187/Costituzione_ESP.pdf.

¹⁸²Italia, *Constitución de la República Italiana*, Disposicion Final XVIII, 22 de diciembre de 1947, acceso el 19 de noviembre de 2016, http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1187/Costituzione_ESP.pdf.

¹⁸³Italia, *Constitución de la República Italiana*, Disposicion Final XVIII, 22 de diciembre de 1947, acceso el 19 de noviembre de 2016, http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1187/Costituzione_ESP.pdf.

¹⁸⁴Italia, *Constitución de la República Italiana*, Disposicion Final XVIII, 22 de diciembre de 1947, acceso el 19 de noviembre de 2016, http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1187/Costituzione_ESP.pdf.

¹⁸⁵Italia, *Constitución de la República Italiana*, Disposicion Final XVIII, 22 de diciembre de 1947, acceso el 19 de noviembre de 2016, http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1187/Costituzione_ESP.pdf.

administrativas delegadas por el Estado a la región (artículo 121).¹⁸⁶ El sistema de elecciones y los casos de inelegibilidad e incompatibilidad del presidente o los miembros de la junta y consejeros regionales es regulado por la ley de la región, dentro de los principios fundamentales establecidos por la ley.

Respecto a las reformas constitucionales de 1999 (Ley constitucional No. 1) y de 2001 (Ley constitucional No. 3), las mismas autoras sostienen que afectan la médula del sistema, modificando hasta el orden en que se mencionan en la Constitución los entes estatales (reforma del artículo 114).¹⁸⁷

Cada región tiene un estatuto que determina la forma de gobierno y los principios fundamentales de organización y funcionamiento de la región. Regula el ejercicio del derecho a la iniciativa y del referéndum, leyes y actos administrativos de la región; es aprobado y modificado por ley expedida por el consejo regional. El gobierno nacional puede promover la cuestión de legitimidad constitucional de los estatutos regionales ante la Corte Constitucional dentro de los treinta días de su publicación. El estatuto puede ser sometido a referéndum popular, dentro de los tres meses de su publicación en caso de que lo requiera un cincuentavo de los electores de la región o un quinto de los miembros del consejo regional.¹⁸⁸ El tribunal Constitucional juzgará las controversias sobre legitimidad constitucional de leyes y de los actos con fuerza de ley de las Regiones, los conflictos de competencia entre el Estado y las Regiones y de las Regiones entre sí (artículo 134).¹⁸⁹ El control de legitimidad de los actos administrativos de la región será ejercida por un órgano del Estado de forma descentralizada, del modo y con los límites establecidos por leyes de la república.

¹⁸⁶Italia, *Constitución de la República Italiana*, Disposición Final XVIII, 22 de diciembre de 1947, acceso el 19 de noviembre de 2016, http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1187/Costituzione_ESP.pdf.

¹⁸⁷ Pavani, Giorgia y Ragone Sabrina, *Ibid.*, 32.

¹⁸⁸ Italia, *Constitución de la República Italiana*, Disposición Final XVIII, 22 de diciembre de 1947, acceso el 19 de noviembre de 2016, http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1187/Costituzione_ESP.pdf.

¹⁸⁹ Italia, *Constitución de la República Italiana*, Disposición Final XVIII, 22 de diciembre de 1947, acceso el 19 de noviembre de 2016, http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1187/Costituzione_ESP.pdf.

3.2.2. España

El modelo español, junto con el italiano, se acercan más al modelo “puro” de Estado regional, como lo denominan Pavani y Ragone.¹⁹⁰ En España, la Constitución de 1978, consagró la posibilidad de conformar comunidades autónomas, lo que dio paso a lo que hoy se conoce como el Estado Autonómico, con precedentes en las regiones italianas y los länder (estados) alemanes, pero con contenidos propios. Esta forma de organización territorial tuvo sus orígenes en la Segunda República Española, proclamada el 14 de abril de 1931, con la Constitución de 1931 (a decir de Muñoz Machado, las propuestas federalistas del proyecto de Constitución federal de 1873, están vivas al momento de redactar la Constitución de 1931)¹⁹¹ y la aprobación de las autonomías de Cataluña en 1932, Galicia en 1936 y País Vasco en 1938, que fueron frenados en su desarrollo y consolidación durante la dictadura de Francisco Franco, en el poder luego de la guerra civil, desde 1939 hasta su muerte en 1975. El cambio político, con la muerte de Franco, en palabras de García de Enterría “[...] hizo visible la necesidad imperativa de una redistribución territorial del poder”,¹⁹² sentida por el marcado centralismo, signo del régimen de Franco. El rey Juan Carlos I que asumió el poder luego de la muerte de Franco, facilitó el retorno al régimen democrático.

La desaparición del caudillo reaviva las pretensiones de vascos y catalanes, que habían alcanzado su estatus autonómico en la década del treinta, a la vez que surgen exigencias similares en otros lugares. Esto da paso a la instauración de regímenes provisionales de autonomías, las denominadas preautonomías en 1977, identificado por Muñoz Machado como “[...] el periodo que media entre la aprobación de la Ley para la reforma política de 4 de enero de 1977 y la aprobación de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978”.¹⁹³ Estas preautonomías se conceden por Decreto-ley, a los territorios interesados, después de una negociación entre el gobierno y los representantes parlamentarios de tales territorios, con lo que se da una solución provisional a las reivindicaciones autonomistas catalana y vasca.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Pavani, Giorgia y Ragone Sabrina, *Ibíd.*, 31.

¹⁹¹ Muñoz Machado, Santiago, *ibíd.*, 88.

¹⁹² García de Enterría, Eduardo, *Estudios sobre autonomías territoriales*, (Madrid: Civitas, 1985), 23.

¹⁹³ Muñoz Machado, Santiago, *ibíd.*, 134.

¹⁹⁴ *Ibíd.*, 135.

El Real Decreto-Ley de 29 de septiembre de 1977 que restablece la Generalidad de Cataluña, es el punto de partida de esta fase preautonomista y, a pesar de los vacíos iniciales, sirve de referente para lo que la Constitución establecería y de modelo para las siguientes preautonomías. Las normas que instauran las preautonomías, según Muñoz Machado, no pecaron de excesiva rigidez y permitieron que en algunos casos, provincias inicialmente integradas, se excluyan o que se integraran otras.¹⁹⁵

La generalización de la autonomía al parecer no era tema de discusión de los constituyentes responsables de la elaboración del texto de la Constitución de 1978, con la que España retorna al régimen democrático, pero el proceso autonomista se extiende para cubrir todo el territorio español en un corto tiempo. La Constitución previó dos niveles de autonomía, uno más amplio para los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía (disposición transitoria segunda) y otra menor para el resto del país, con la posibilidad de un acceso posterior al nivel superior. Sin embargo esta lectura del contenido constitucional, no es uniforme. Muñoz Machado, sostiene que hay un tipo único de autonomía y ritmos diferentes de acceso al mismo, y que las diferencias solo son transitorias.¹⁹⁶

Liliana Estupiñán¹⁹⁷, enuncia las etapas del proceso autonomista realizado por Eliseo Aja (2006) de la siguiente manera:

La primera de 1979 a 1983. En dicha etapa se aprueban los 17 Estatutos de Autonomía y el Tribunal Constitucional emite sentencias fundacionales que fijaron los mecanismos de distribución de competencias a través del denominado bloque de constitucionalidad, la formulación de grandes categorías competenciales, la reafirmación del carácter político del a autonomía y la naturaleza constitucional derivada de los Estatutos. También se caracterizó por la organización homogénea del gobierno de todas las comunidades, a raíz de los “acuerdos autonómicos” con el PSOE en el verano de 1981. Así todas ellas adoptaron, con diferentes nombres, el esquema organizativo previsto en el artículo 152, esto es, asamblea, consejo de gobierno, presidente y tribunal de justicia. Igualmente, se llevaron a cabo las primeras elecciones

¹⁹⁵ *Ibíd.*, 139-140.

¹⁹⁶ *Ibíd.*, 174.

¹⁹⁷ Estupiñán Achury, Liliana, *El Estado autonómico: del Estado unitario al Estado federal. Un ejemplo de la mutación de las formas de Estado*, Dialnet. 116-117.

de parlamentarios regionales y el nombramiento de los gobiernos regionales propios (4291-4293).

La segunda etapa se ubica entre 1984 y 1992. Se caracteriza por la aprobación de numerosas leyes que fortalecen el traspaso competencial, especialmente, como lo señala Eliseo Aja (2006), en beneficio de las CCAA de mayor nivel competencial. Se identifica también por la proliferación de conflictos de competencia que llevaron al borde del colapso al Tribunal Constitucional encargado de la pacificación ante las numerosas invasiones del Estado, la falta de acuerdo entre éste y las CCAA o los conflictos de las regiones entre sí.

La tercera, de 1992 a 2001. Se caracteriza por la firma de los nuevos pactos autonómicos en la búsqueda de la nivelación de competencias: la modificación parcial del reglamento del Senado, mediante la cual se creó la Comisión General de las CCAA, el impulso de la participación de las CCAA en el tema comunitario, a través de la formación de una conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas –CARSE–, la regulación de las técnicas de colaboración autonómica y el mejoramiento de los ingresos en el sistema de financiación.

García de Enterría acusa de torpeza política al tratamiento dado por el Gobierno, que intentó formular una política distinta para las autonomías del resto del país, luego de la aprobación de los estatutos catalán y vasco; esto en referencia a los casos gallego y andaluz, presentados ante las Cortes inmediatamente después de aprobados los primeros¹⁹⁸; la insuficiencia de mayoría parlamentaria del Gobierno para aprobarlos, condujo a intentar un pacto con los demás partidos, en búsqueda de consenso, sobre la base del Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías (Comisión Enterría, por su Presidente, el Profesor García de Enterría), acordado entre el Gobierno y el PSOE. Los pactos autonómicos (documentos firmados el 31 de julio de 1981), a los que Luciano Vandelli¹⁹⁹ calificó de “convención constitucional” suscritos entre Leopoldo Calvo-Sotelo, Presidente del Gobierno y Felipe González, líder del PSOE, en palabras de García de Enterría:

¹⁹⁸ García de Enterría, Eduardo, *ibíd.*, 459.

¹⁹⁹ Vandelli, Luciano, referido por César Aguado Renedo, en “El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado”, en *Dialnet-ElPrincipioDispositivoYSuVirtualidadActualEnRelaci-27475.pdf*. 145.

[...] intentaron diseñar una <<política de Estado>> y se expresaron en tres campos concretos: por una parte, y fundamental, en el relativo a la generalización del sistema autonómico en todo el territorio nacional...formulándose el mapa autonómico definitivo y conviniéndose el contenido tipo de todos los Estatutos pendientes de aprobación definitiva, con especificaciones muy precisas...; en segundo término, acuerdo sobre un texto de un anteproyecto de Ley orgánica de armonización del proceso autonómico, la famosa LOAPA, que se revelaría posteriormente como el punto más conflictivo; finalmente, todos los aspectos referentes a la financiación de las Comunidades Autónomas, con inclusión de otro anteproyecto de Ley sobre regulación del Fondo de Compensación Interterritorial.²⁰⁰

En año y medio concluyó el proceso de formación del resto de Comunidades Autónomas, con la aprobación de los Estatutos de autonomía, con el contenido acordado y con unanimidad parlamentaria, con el consenso general, no limitada a los partidos suscriptores de los pactos. La generalización del proceso de autonomías dio como resultado que se conformaren las 17 comunidades autónomas (incluidas dos ciudades con Estatuto de Autonomía, Ceuta y Melilla), en todo el territorio español, con lo cual se dio por cerrado el mapa de las autonomías. Hay que advertir que la Constitución no estableció un plazo para cerrar el proceso de autonomías. La discusión, a partir de la conclusión de la aprobación de los Estatutos de autonomía, se centra en la reforma de los mismos, en función del plazo de cinco años previsto en el artículo 148.2 de la Constitución.

Para evitar la heterogeneidad en las reformas, los principales partidos políticos suscribieron con el Gobierno, el 28 de febrero de 1992, los denominados <<Acuerdos Autonómicos>> en procura de que las reformas estatutarias, cuando decidieran la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas, tuvieran todas el mismo contenido, de manera que las nuevas atribuciones no difirieran esencialmente.²⁰¹ Sobre los Estatutos y sus reformas se volverá más adelante.

Las comunidades autónomas tienen la siguiente institucionalidad: una asamblea legislativa o parlamento autonómico (denominado de diferentes formas en las comunidades autónomas); el consejo de gobierno, con funciones ejecutivas y el Presidente de la Comunidad Autónoma, elegido por la Asamblea Legislativa, que ostenta la más alta representación de la Comunidad.

Un elemento importante es el Estatuto, norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, la cual es aprobada por las Cortes Generales (Parlamento

²⁰⁰ García de Enterría, Eduardo, *ibíd.*, 461.

²⁰¹ Muñoz Machado Santiago, *ibíd.*, 180.

Nacional) mediante Ley Orgánica, norma que requiere del voto favorable de la mayoría de la Cámara de los Diputados. El Estatuto contiene la denominación de la Comunidad, la delimitación territorial, la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas, las competencias asumidas y el régimen lingüístico, de ser pertinente. Sobre la naturaleza jurídica del Estatuto existe una amplia discusión doctrinaria entre quienes defienden que se trata de una ley orgánica y los que rechazan esa posibilidad, con una lectura reducida de la norma constitucional que advierten que el proceso de aprobación se realiza mediante ley orgánica, lo cual no cubre a su contenido, que carece de esta categoría.

3.2.3. Francia

Francia, patria del centralismo contemporáneo, de la que tomaron como ejemplo los modelos organizativos en reforma²⁰², tiene una estructura centralizada que ha empezado a cambiar luego de la ejecución de un proceso de descentralización que tiene algunos hitos de trascendencia, como la Ley de 2 de marzo de 1982, <<relativa a los derechos y libertades de los municipios, los departamentos y las regiones>> o, la ley constitucional No. 276 de 28 de marzo de 2003, que realiza una revisión de la Constitución y se le conoce como el <<Acto II de la descentralización>>²⁰³, modificaciones que permiten calificar al modelo francés como “Estado unitario por tradición y cada vez menos por condición”.²⁰⁴ La Constitución reconoce a los departamentos como las colectividades territoriales de la república (artículo 72), responsables (junto a los municipios y territorios de ultramar) de tomar las decisiones para el conjunto de competencias que puedan ser ejecutadas de la mejor manera posible en esa escala.²⁰⁵ Se administran libremente por los consejos elegidos por sufragio universal directo y disponen de poder reglamentario para ejercicio de sus competencias. Cuentan con recursos de los que pueden disponer libremente en las condiciones fijadas por la ley. Toda transferencia de competencias del Estado a las colectividades

²⁰² Muñoz Machado Santiago, *ibíd.*, 127.

²⁰³ Muñoz Machado Santiago, *ibíd.*, 132.

²⁰⁴ Pavani, Giorgia y Ragone Sabrina, *Ibíd.*, 27.

²⁰⁵ Francia, *Constitución francesa* de 1958, 4 de octubre de 1958, acceso el 19 de noviembre de 2016, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3497/26.pdf>.

territoriales debe acompañarse de recursos equivalentes. La ley debe prever dispositivos que favorezcan la igualdad entre las colectividades territoriales.

Sobre la descentralización en Francia, Baena expresa que se trata de la modificación de las líneas estructurales del Estado y la Administración que sirvieron de ejemplo a toda Europa durante siglo y medio. Agrega que si se cumple la voluntad política expresada por el Gobierno francés en 1981, el centralismo napoleónico será pronto un recuerdo. La reforma lleva la creación de regiones como entidades locales y la mayoría de edad de los municipios, sometidos a una completa por las autoridades del Estado.²⁰⁶

3.2.4. Alemania

En Alemania, la Ley Fundamental de Bonn (aprobada el 23 de mayo de 1949) reconoce que el territorio federal puede ser reorganizado para garantizar que los länder por su tamaño y capacidad económica estén en condiciones de cumplir eficazmente las tareas que les corresponde, para lo cual debe tenerse en cuenta las afinidades regionales, los contextos históricos y culturales, la conveniencia económica así como las exigencias de organización territorial y planificación regional. Deben adoptarse mediante ley federal y requieren ratificación por referéndum. Otras modificaciones territoriales pueden darse mediante tratados estatales de los länder interesados o por ley federal con aprobación del BUNDESRAT²⁰⁷.

El ejercicio de las competencias estatales y el cumplimiento de las funciones estatales competen a los länder siempre que la ley fundamental no disponga o admita una disposición en contrario. Los Gobiernos Federal y de los Land pueden participar en tareas comunes cuando fueren importantes para la colectividad y se requiera de la participación de la Federación para mejorar las condiciones de vida. Pueden cooperar en virtud de convenios en la planificación de la enseñanza y en la promoción de instituciones y proyectos de investigación científica de relevancia subregional.

²⁰⁶ Baena del Alcázar, Mariano, *La descentralización en Francia. Algunos puntos de conexión con las autonomías españolas*, Revista de Administración Pública, Nums. 100-102, enero- diciembre, 1983; 1797

²⁰⁷ Los länder participan por medio del Bundesrat en la legislación y en la administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea. Se compone de los miembros de los gobiernos de los länder que los designan y los cesan. Los land tiene votos en base al número de población, pero por lo menos tres.

Es pertinente resaltar que el 1 de septiembre de 2006 entró en vigencia la 52ª Ley de modificación de la Ley Fundamental, de 28 de agosto de 2006, considerada la reforma constitucional de más alto alcance desde su aprobación.²⁰⁸ Las principales reformas, identificadas por el autor, son las nuevas facultades legislativas de la federación y los *lander*: la legislación exclusiva de la federación, la legislación concurrente, la legislación divergente de los *lander*, la legislación marco, la legislación básica federal, la legislación exclusiva de los *lander*; la participación del *bundesrat* en la aprobación de la legislación federal: la participación de los *lander* en los procesos de toma de decisiones a nivel europeo y la determinación de las responsabilidades por incumplimiento del derecho comunitario; la reducción de las tareas comunes; las relaciones entre la federación, los *lander* y los municipios (y asociaciones de municipios); y, la reforma de la constitución financiera.²⁰⁹ La más delicada de las reformas es la fiscal y los sistemas de compensación.

3.2.5. Colombia

En Colombia, la Constitución de 1991 reconoce como entidades territoriales a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas y prevé que la ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan de conformidad con la Constitución y la ley. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley; y, tienen el derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y a participar en las rentas nacionales. Manda además que la ley orgánica de ordenamiento territorial establezca la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, las que serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Se prevé además que dos o más departamentos pueden constituirse en regiones administrativas y de planificación con personería jurídica, autonomía y patrimonio

²⁰⁸ Arroyo Gil, Antonio, *La reforma del Estado Federal Alemán: un primer balance*. En *La reforma del Estado Autonomico español, y del Estado Federal Alemán*. (José Tudela Aranda y Mario Kolling, editores). Fundación Manuel Gimenez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico, (Madrid, 2009), 127.

²⁰⁹ *Ibíd.* 129-158.

propio, cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio. Por ley orgánica se pueden establecer condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La decisión del Congreso se someterá a referéndum de los ciudadanos de los departamentos involucrados²¹⁰.

El Congreso de la República expidió, a los veinte años de vigencia de la Constitución, la (Ley 1454, de 28 de junio de 2011) “ley por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.

El artículo 5 de esta ley regula la regionalización, en el sentido que “El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación, regiones administrativas y de gestión y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicos, culturales y funcionales, a partir de sistemas bióticos y biofísicos de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario”²¹¹

3.2.6. Bolivia

Como consecuencia del resultado del referendun vinculante a la Asamblea Constituyente para las autonomías departamentales de 2 de julio de 2006, refiere Urenda, la Asamblea deberá constituir los gobiernos departamentales autónomos a efecto de que los departamentos que votaron mayoritariamente por el SÍ, asuman esa forma de organización social, con lo que el Estado boliviano tendrá tres niveles de gobierno.²¹² No obstante, en la Constitución se vierte lo siguiente: el primer artículo de la Constitución de Bolivia lo reconoce como Estado descentralizado y con autonomías. Territorialmente se organiza en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos. Las regiones forman parte de la organización territorial

²¹⁰ A pesar del reconocimiento constitucional, para Augusto Trujillo, las regiones no se han concretado porque a lo que apostó el constituyente colombiano fue a una profundización de la descentralización administrativa y no a una verdadera autonomía regional.

²¹¹ Colombia Presidencia de la República, *Ley 1454*, 28 de junio de 2011, acceso el octubre 16 de 2016, <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Paginas/Septiembre.aspx>.

²¹² Urenda Díaz, Juan Carlos, *Separando la paja del trigo, bases para constituir las autonomías departamentales*, Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, 2006, 17.

en los términos y condiciones que determine la ley (artículo 269).²¹³ La organización territorial se rige por los principios de unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, previsión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos (artículo 270).²¹⁴ Albuquerque, al hablar de las nuevas tendencias del desarrollo territorial y los principios de actuación, agrega al de subsidiariedad, dos más, el de adicionalidad entendido como la constitución de redes asociativas para movilizar diversos actores y el de coherencia o de unicidad que busca favorecer la coordinación entre instituciones eficiente de las diferentes políticas y una gestión de conjunto de las mismas.²¹⁵

La Constitución manda que la ley marco de autonomías y descentralización, que será aprobada por dos tercios de los votos de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional, regule el procedimiento para la elaboración de estatutos autonómicos y cartas orgánicas, la transferencia y delegación de competencias, el régimen económico financiero y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas (artículo 271).²¹⁶

La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones (artículo 272).²¹⁷ Dispone que cada órgano deliberativo de las entidades territoriales elaborará de manera participativa el proyecto de Estatuto o Carta Orgánica que deberá ser aprobado por dos tercios del total de sus miembros, y previo control de

²¹³ Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, Gaceta Oficial, 25 de enero 2009, acceso el octubre 16 de 2016, www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo.

²¹⁴ Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, Gaceta Oficial, 25 de enero 2009, acceso el octubre 16 de 2016, www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo.

²¹⁵ Albuquerque, Francisco, *Manual del agente de desarrollo local*. Colección de manuales Ediciones CEBEM, 1999. 40.

²¹⁶ Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, Gaceta Oficial, 25 de enero 2009, acceso el octubre 16 de 2016, www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo.

²¹⁷ Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, Gaceta Oficial, 25 de enero 2009, acceso el octubre 16 de 2016, www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo.

constitucionalidad, entrará en vigencia como norma institucional básica de la entidad territorial mediante referendo aprobatorio en su jurisdicción (artículo 275).²¹⁸

Sobre la autonomía regional señala que la región, conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento, se constituirá como un espacio de planificación y gestión. En forma excepcional una región podrá estar conformada únicamente por una provincia, que por sí sola tenga las características definidas para la región. Establece que en las conurbaciones mayores a 500.000 habitantes, podrán conformarse regiones metropolitanas.

Se dispone que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización establezca los términos y procedimientos para la conformación ordenada y planificada de las regiones y que donde se conformen regiones no se podrá elegir autoridades provinciales. La región podrá constituirse en autonomía regional, a iniciativa de los municipios que la integran, vía referendo en sus jurisdicciones. Sus competencias deben ser conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del órgano deliberativo departamental (artículo 280).²¹⁹

El gobierno de cada autonomía regional estará constituido por una Asamblea Regional con facultad deliberativa, normativo-administrativa y fiscalizadora, en el ámbito de sus competencias, y un órgano ejecutivo.

Las y los miembros de la Asamblea Regional serán elegidos y elegidos en cada municipio junto con las listas de candidatos a concejales municipales, de acuerdo a criterios poblacionales y territoriales. La región elaborará de manera participativa su Estatuto, de acuerdo a los procedimientos establecidos para las autonomías regionales.

El 9 de julio de 2010, se expide la Ley Marco de Autonomía (ley No. 031) cuyo objeto es "...regular el régimen de autonomía por mandato del artículo 271 de la

²¹⁸ Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, Gaceta Oficial, 25 de enero 2009, acceso el octubre 16 de 2016, www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo.

²¹⁹ Bolivia, *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, Gaceta Oficial, 25 de enero 2009, acceso el octubre 16 de 2016, www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo.

Constitución Política del Estado y las bases de la organización territorial del Estado establecido en su parte Tercera, Artículo 269 al 305”²²⁰

Franz Barrios, al responder al cuestionamiento ¿Dónde se ubica Bolivia?, después de analizar el contenido constitucional reciente, señala:

Bolivia dejó de ser simple y se ha desviado del formato de estática bisegmentado, que ha sido la regla en lo compuesto. Se trata de un primer caso de trisegmentación, debido a que se ha sacado al nivel municipal del encapsulamiento, al mismo tiempo de haber conferido potestad legislativa al nivel intermedio y haber colocado ambos niveles subnacionales en una relación de equipotencia con el nivel nacional.²²¹

Lo curioso del caso Boliviano es que después de la vigencia de la Constitución, y la expedición de la Ley Marco de Autonomías, los procesos pro autonomías han perdido la dinamia mostrada antes del ejercicio constituyente, concentrándose en la autonomía administrativa.

3.2.7. Perú

En el Perú, su territorio está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos previstos en la Constitución y la ley (artículo 189).²²² Las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente (artículo 190).²²³

El proceso de regionalización se inicia con la elección de gobiernos regionales en los actuales departamentos y en la provincia del Callao. Por referéndum dos o más circunscripciones departamentales contiguas pueden integrarse para constituir una región. La ley debe determinar competencias y facultades adicionales e incentivos

²²⁰ Bolivia Ministerio de Planificación del Desarrollo, *Ley Marco de autonomía y descentralización “Andrés Babiñez”*, Edición 154 NEC 031, 19 de julio de 2010, acceso el 16 de octubre de 2016, www.planificacion.gob.bo.

²²¹ Barrios Suvelza, Franz, Ni unitario, ni federal, ni autonómico: ¿contiene la nueva Constitución Boliviana un invento de estructura territorial? REAL, núm 13, abril 2011. 65.

²²² Perú Congreso de la República, *Constitución del Perú y Reglamento*, Edición del Congreso de la República marzo 2019, 29 de diciembre de 1993, acceso el 16 de octubre de 2016, <http://www.congreso.gob.pe/constitucionyreglamento/>.

²²³ Perú Congreso de la República, *Constitución del Perú y Reglamento*, Edición del Congreso de la República marzo 2019, 29 de diciembre de 1993, acceso el 16 de octubre de 2016, <http://www.congreso.gob.pe/constitucionyreglamento/>.

especiales para las regiones integradas. Mientras se integren, dos o más gobiernos regionales pueden crear mecanismo de coordinación entre sí.

Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de sus competencias, coordinan con las municipalidades sin interferir en sus funciones y atribuciones. La estructura básica de estos gobiernos está conformada por el consejo regional como órgano normativo y fiscalizador, el Presidente como órgano ejecutivo y el consejo de coordinación regional integrado por alcaldes provinciales y representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades. Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad.

El proceso tiene dos momentos, la regionalización, en el gobierno de Alan García, periodo 1985-1990; y, la suspensión de las mismas en 1992, cuando son reemplazadas por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARS, que se convierten en órganos desconcentrados del gobierno central.²²⁴

3.2.8. Chile

En Chile, para el gobierno y administración interior del Estado el territorio se divide en regiones y éstas en provincias y para efectos de administración local, las provincias se dividen en comunas. La creación, supresión y denominación de regiones, provincias y comunas es materia de ley orgánica constitucional. El gobierno de cada región está a cargo de un intendente designado por el Presidente de la República, de quien es su representante natural e inmediato en el territorio. La administración superior radica en un gobierno regional, constituido por el intendente y el consejo regional, que tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región. El Intendente preside el consejo regional y ejerce la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley.

El consejo regional es un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional. El principio básico que se deberá observar para el gobierno y la administración interior del

²²⁴ Ecuador, CONAM, Línea de referencia: el proceso de descentralización en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Perú. Quito, 2000. 45-46.

Estado es la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo, así como criterios de solidaridad entre las regiones y al interior de ellas en lo que se refiere a la distribución de los recursos públicos. En el primer gobierno democrático, luego de la dictadura de Pinochet, pese a que la descentralización no era un tema prioritario, se da paso a la creación de los gobiernos regionales, dotados de institucionalidad política propia, un amplio repertorio de competencias, una planta de personal propia y un sistema de financiamiento.²²⁵

Como se puede advertir de este breve recorrido por el derecho comparado, el tema de las regiones tiene especial interés sobre todo en los procesos constituyentes recientes, en los que se apuesta a la solución de problemas derivados fundamentalmente de demandas de mayor autonomía del territorio, pero como alternativa para evitar la secesión y la soberanía de los territorios de los Estados o la conocida como balcanización²²⁶ de los mismos Estados. Sin embargo, los procesos de regionalización europeos son diferentes a los latinoamericanos, pues en los primeros se profundiza la autonomía territorial, con reconocimiento explícito de la potestad legislativa en los territorios, excepto en Francia; en cambio en los procesos de regionalización latinoamericanos, la opción de la región es como nivel de gobierno, con autonomía sí, pero con énfasis en la profundización de la descentralización administrativa, sin llegar, por lo menos no en el reconocimiento constitucional, a la autonomía territorial, excepto el caso de Bolivia, donde se produce la denominada ruptura del monopolio legislativo del estado central por una trisegmentación vertical, al reconocer potestad legislativa a tres niveles de gobierno: nacional, regional y municipal.

De la revisión de los diferentes modelos de regionalización expuestos se obtiene algunos elementos que son comunes, así como también es posible marcar algunas diferencias. Tanto el Estado federal como el Estado regional, responden a la denominada descentralización territorial primaria. Los estados federales como Alemania o Bélgica, con la presencia de una Constitución en cada Estado miembro, la existencia de un Parlamento formado por dos Cámaras, en una de las cuales están representados

²²⁵ CONAM, *Ibíd.* 38.

²²⁶ Es un término geopolítico usado originalmente para describir el proceso de fragmentación o división de una región o estado en partes o estados más pequeños que son, por lo general, mutuamente hostiles y no cooperan entre sí. El término surgió a raíz de los conflictos en la Península Balcánica ocurridos en el Siglo XX. La primera balcanización se dio en las guerras de los Balcanes y el término se reafirmó en las guerras yugoslavas, acceso el 18 de octubre de 2016, <https://es.wikipedia.org/wiki/Balcanización>.

los intereses de los miembros; la participación de los miembros en las funciones públicas y especialmente en las reformas constitucionales, el reparto de competencias legislativas entre nivel federal y estatal, según un esquema fijo, en el cual el primero regula un número de materias determinado y todas las demás son de competencia estatal.²²⁷

La forma regional, más reciente, es el resultado de la división de un Estado con una fuerte tradición centralista (España, Italia), donde las regiones gozan de cierta autonomía política, con competencias legislativas determinadas, no residuales, con estatuto propio, pueden participar de forma limitada en las funciones estatales, sin estar reflejados sus intereses en el Senado.²²⁸

La regionalización en los países latinoamericanos, todos de forma unitaria, con mayor o menor descentralización, por el contrario, no comparten el contenido del modelo europeo (sea federal o unitario), pues las propuestas de regionalización apuestan a generar mayor descentralización administrativa, sin alcanzar la discusión siquiera de distribuir el ejercicio de competencias legislativas (bisegmentación o trisegmentación de la que habla Barrios), por lo que la discusión se concentra en la distribución de competencias administrativas en el nivel de gobierno regional, nivel intermedio, que cumple el rol de articulador entre los niveles locales y nacional. Las dos formas de regionalización, (europea y latinoamericana) tienen una marcada diferencia pues, responden a motivaciones distintas, aunque todas, buscan una redistribución territorial del poder.

4. La Región Autónoma y el modelo de Estado

Se ha señalado que la opción de las regiones autónomas es una alternativa a los procesos autonomistas gestados en algunos espacios internos de los Estados, sin dar paso al cambio radical del modo de Estado, de manera que se gesta el nacimiento de otra forma de Estado, por ello se habla del Estado Regional (Italia, Alemania) o del Estado Autonómico (España), que se caracterizan por la salida del modelo unitario y un acercamiento al modelo federal sin alcanzar todas sus características, de manera que se da paso a un modelo intermedio, con elementos propios diferenciadores del modelo

²²⁷ Pavani y Ragone, *Ibíd.*, 27

²²⁸ Pavani y Ragone, *Ibíd.*, 27

tradicional, aunque la discusión sobre el tema no es pacífica.²²⁹ Comentemos estos elementos:

El Estado Regional o el Estado Autonómico, se aparta del modelo unitario en tanto sale del monopolio legislativo que caracteriza a éste y comparte esa potestad el nivel central con la región (o la comunidad autónoma) a la que se le reconoce la posibilidad de expedir leyes, como las denominadas “leyes de desarrollo” en el caso de España, dentro de sus ámbitos de competencias.

Sin embargo la región o comunidad autónoma no alcanza soberanía, por ello mantiene la característica de unitario, pues, lo que obtiene es un grado profundo de autonomía, la autonomía territorial, en los términos señalados por Augusto Trujillo,²³⁰ que va más allá de la descentralización administrativa en la que se han concentrado los procesos de descentralización ejecutados en algunos países de la Latinoamérica, pero no soberanía que es la característica de los estados miembros que integran la Federación.

Otro elemento diferenciador del tema es que en los Estados Federados, los Estados miembros delegan atribuciones o competencias al gobierno Federal, en cambio en los Estados Regionales o Autonómicos, las regiones o comunidades autónomas reciben atribuciones y competencias del nivel central de gobierno, en aplicación del principio dispositivo que ha permitido que el Estado funcione “a la carta”, asumiendo y rechazando competencias conforme a las convenientes de los gobiernos de turno²³¹.

Estos hallazgos sobre los procesos desarrollados en otros estados, llevan a concluir que el modelo incorporado en el texto constitucional ecuatoriano no es el de las autonomías regionales del derecho comparado, pues, el ejercicio de la facultad legislativa (en el fondo, facultad es sinónimo de potestad por lo que esta supuesta diferencia no es gravitante en la forma utilizada por el constituyente ecuatoriano, en tanto no pasa del enunciado genérico del artículo 240 de la Constitución y desaparece. El legislador secundario tampoco lo profundiza, por el contrario, con recelo lo denomina como facultad normativa, de modo general) opera dentro de la estructura del

²²⁹ Aja Eliseo, referido por Estupiñán Liliana, sostiene que el Estado central español asume las mismas competencias que ostenta el nivel central en cualquier Estado federado. La propia Estupiñán por su parte califica de difusas fronteras del caso español entre su carácter autonómico o federal.

²³⁰ Trujillo Muñoz, Augusto, *Democracia y territorio, el ordenamiento territorial, entre el derecho y la política*. (Bogotá, 2007), 62.

²³¹ Argimiro Rojo, 2005, referido por Estupiñán, ob. cit., 119. La frase “a la carta” fue generalizada por Pabel Muñoz, en referencia al modelo de descentralización ecuatoriano previsto en la Ley de Descentralización de 1997 y la Constitución de 1998.

mismo gobierno subnacional, con órganos del mismo que ejercen facultades diferenciadas (el gobernador regional la ejecutiva y el consejo regional la legislativa) pero que no se constituyen en órganos independientes. La facultad legislativa, que se reconoce a tres gobiernos, regional, provincial y municipal, tampoco es tal, pues, las normas que se expiden sus órganos de legislación no alcanzan la categoría de ley, porque la Constitución no les reconoce tal categoría, a lo sumo son normas generales, de inferior jerarquía, acotadas al espacio territorial y al ámbito competencial de cada nivel de gobierno, que en consecuencia no pueden alterar o contravenir las disposiciones de las leyes, orgánicas u ordinarias.

5. La descentralización y la Región Autónoma

La descentralización, el proceso de transferencia de competencias (en definitiva, transferencia de espacios o parcelas de poder) y recursos del nivel central de gobierno a otros niveles subnacionales se ha planteado en algunos estados unitarios de Latinoamérica y en el país desde hace un par de décadas, al igual que en otras latitudes como es el caso de Francia, en Europa,²³² fruto de la crisis del centralismo, como ya se dejó expuesto *ut-supra*. No obstante la descentralización no siempre ha implicado la modificación de la organización territorial de los Estados, pues ésta siempre se ha dirigido a los niveles subnacionales de gobierno que tradicionalmente han existido, el nivel intermedio (departamentos, provincias) y el nivel local (municipios) y en otras ocasiones, sin necesidad de institucionalidad subnacional, cuando se ejecutan ejercicios de desconcentración, dentro de la misma estructura institucional del gobierno central en dependencias territorializadas. En este sentido lo que se ha planteado siempre como propuesta de descentralización es la descentralización administrativa, acompañada, en algunos casos, de los recursos necesarios para el ejercicio de las competencias transferidas en el territorio, que no llegan a constituir descentralización fiscal .

Hay que dejar señalado que la descentralización funcional, que también es administrativa, pero en su mayor parte, horizontal, en el mismo nivel nacional, ha sido una medida recurrente en las administraciones centralizadas, mediante la creación de empresas o entidades públicas con ciertos niveles de autonomía, principalmente

²³² Pérez Camacho, Efraín, *Derecho Administrativo*, (Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2009), 245-291.

administrativa, financiera y técnica, a las que se les encarga la gestión de determinado servicio público (telefónicas, eléctricas, hidrocarburos) o el ejercicio de determinadas competencias (agencias de regulación, agencia de tránsito, transporte).²³³

Entonces, cuando se plantea la región, cuando ésta no existe como forma de organización del territorio ni como nivel de gobierno, con el calificativo de autónomo, se tiene necesariamente que pensar en una clase diferente de descentralización en un grado más profundo, proceso al que también habría que acompañar de la autonomía territorial y política²³⁴, traducida en la capacidad de autogobierno, de legislación y de administración propias en el espacio territorial que conforma la región, desde luego si es que la intencionalidad política de los proponentes, va por ese camino, de profundizar la descentralización.

Por ello, para hablar con propiedad de las autonomías regionales, se precisa aclarar el alcance del calificativo, además de dotarle, al espacio territorial, de los instrumentos necesarios para concretar dicho calificativo, más allá de un ejercicio de descentralización administrativa, que ha sido el planteamiento tradicional de los procesos ejecutados en los países de la región. En el acápite sobre las competencias del GAD regional se profundizará sobre la descentralización que ha operado en el país.

6. La conformación de regiones autónomas en el país

Consagradas en la Constitución como el espacio territorial en el que ejercerá potestades públicas un nuevo nivel de gobierno, las Regiones Autónomas podrían constituirse a partir de la puesta en vigencia de la ley que regule el Capítulo V, “De la Organización Territorial”, que debió hacerlo la legislatura en el plazo de 360 días como queda expuesto en líneas anteriores y que para el caso, es el COOTAD. Los contenidos generales y justificativos técnicos de la propuesta se derivan de estudios elaborados por el Programa de Apoyo a la Descentralización, PAD, financiado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, (ejecutado por el Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, cuyas funciones, luego de su supresión, pasaron a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES) y sus contenidos, a partir de

²³³ Ecuador, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, (Quito: Secretaria de Planificación y Desarrollo 2007).

²³⁴ Pérez Camacho, *Ibíd.*, 262.

2007, fueron reorientados a preparar insumos para el proceso constituyente que estaba gestándose impulsado por el Gobierno nacional. En la propuesta preliminar se habla del tema de “*División política administrativa y descentralización y autonomía*”²³⁵

La Asamblea Constituyente asumió la propuesta que fue presentada por el Ejecutivo. Del contenido constitucional se puede advertir que no se identifica las regiones, no se traza el mapa regional, sino que se definen contenidos generales y las condiciones a cumplir por parte de los gobiernos provinciales, a quienes se les entrega la responsabilidad, para acceder a este nivel de organización territorial. En el diseño constitucional se advierte lo que más adelante se vierte y profundiza en la legislación secundaria, la ninguna diferencia con los otros niveles subnacionales, salvo el espacio territorial y el catálogo de competencias, lo que imposibilita hablar de un abierto abandono del modelo unitario para virar hacia el el modelo autonómico o regional como sostiene Pavani.²³⁶

6.1. Requisitos para la conformación de regiones

En cuanto a los requisitos, la propia Constitución, artículo 244, prevé que dos o más provincias, con continuidad territorial, con una superficie superior a 20.000 kilómetros cuadrados y una población equivalente al 5% del total nacional, pueden constituir una región autónoma. Sebastián Espinosa, en su estudio publicado en el 2012, sobre la base de un total nacional de 14.275.000 habitantes, determina que la población aproximada de la región sería de 715.000.²³⁷ La norma constitucional prevé además, de modo potestativo, que se procurará el equilibrio interregional (la presencia en el territorio de la futura región, de las regiones naturales, costa, sierra y amazonía), la afinidad histórica y cultural (antecedentes históricos comunes, pues los elementos culturales bien pueden leerse como una opción a alcanzar), la complementariedad ecológica (la presencia de varios pisos climáticos en el territorio de la futura región) y el

²³⁵ Ecuador, SENPLADES, *Propuesta preliminar sobre reformas del Estado*, Documento de trabajo, 28 noviembre 2016.

²³⁶ Pavani, Georgia, *La urgencia de la cuestión territorial*, prólogo a la obra *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*, Liliana Estupiñan, Gabriel Moreno González y Antonio Montiel Márquez, editores. Universidad Libre de Colombia, Colección Doctorado, Tomo 8, 2018, 12.

²³⁷ Espinosa Velasco, Sebastián, *La organización territorial y gobierno a la luz de la Constitución de la República y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización* (Quito, 2012), 132.

manejo integrado de cuencas (cada región debería integrar al menos una cuenca hidrográfica, de las nueve con que cuenta el país, aunque la gestión integrada va, necesariamente, más allá de la organización territorial base de la región, las provincias).

El legislador ordinario sin embargo, en el COOTAD, considera que tales requisitos deben ser cumplidos en forma obligatoria (“se requerirá y garantizará” dice el inciso segundo del artículo 15 del COOTAD), de manera previa a la presentación del proyecto de Ley a la Asamblea Nacional por parte del Presidente de la República, a quien le corresponde, en ejercicio de su facultad privativa prevista en el artículo 135 de la Constitución de la República. El Presidente, previo a presentar el proyecto a la Asamblea Nacional, deberá verificar el cumplimiento de tales requisitos, pues de no reunirlos, bien puede el proyecto regresar a sus promotores, antes de que se remita a la Asamblea Nacional, con el consiguiente rezago en su tramitación. En la ley se agrega también un límite a la extensión máxima, equivalente al 20% del total del territorio nacional, con lo cual, el territorio de la futura región no podría superar alrededor de 54 mil kilómetros cuadrados; este requisito fue posteriormente eliminado.

Del análisis al contenido de los requisitos constitucionales, se advierte que el legislador constituyente descartó la posibilidad de acceder a la autonomía una sola provincia, lo que rompe con la aspiración de autoridades de provincias como Guayas o Manabí, que siempre propugnaban por las autonomías provinciales. Esto descarta la posibilidad de formar regiones uniprovinciales que había sido la propuesta constante en los anteproyectos de ley de autonomías de 2000 y 2005 y que se contemplan en el derecho comparado en Latinoamérica (Colombia, Bolivia, como ejemplo) y en Europa (España).

De la misma manera, se entiende el por qué el Gobierno nacional auspició, antes de la aprobación de la Constitución, la creación de dos provincias, la provincia 23, Santo Domingo de los Tsáchilas desagregada de la provincia de Pichincha, y la provincia 24, Santa Elena, desagregada de la provincia del Guayas,²³⁸ así como la posterior moratoria para la creación de nuevas, prevista en el COOTAD. La SEXTA disposición transitoria de este cuerpo normativo dispone: “Se prohíbe la creación de más provincias a fin de precautelar y sostener el proceso de regionalización dispuesto por la Constitución de la República, durante el tiempo que dure el mencionado

²³⁸ Suíng Nagua, José, *Gobiernos Autónomos Descentralizados* (Loja: UTPL, 2010), 25.

proceso.” Esta disposición tenía lógica, en tanto se preveía un plazo para la conclusión del proceso de regionalización. Ahora, primero con la eliminación del mismo a través de las Enmiendas Constitucionales de 2015, la disposición estaría tácitamente derogada o resultaría inaplicable; luego con la declaratoria formal de inconstitucionalidad de las enmiendas por parte de la Corte Constitucional²³⁹, si bien deja en pie la transitoria, sin embargo su plazo está vencido, razón por la que la regionalización, con el mecanismo voluntario, bien puede activarse en algún momento o no hacerlo nunca, con lo que el proceso de conformación de regiones puede prolongarse de forma indefinida y no se puede obstaculizar o limitar a determinados espacios territoriales que, cumpliendo los requisitos de ley, pretendan alcanzar la categoría de provincia. El artículo 13 del COOTAD prevé que la inobservancia de los requisitos acarreará la nulidad. Espinosa agrega que la omisión de los requisitos merecerá una acción de inconstitucionalidad,²⁴⁰ reflexión con la que concuerdo. Vencidos los plazos, se podrá optar por impulsar procesos que ya estaban esbozados, aun antes del proceso constituyente de 2007/2008. Si se activan estos procesos de provincialización, pueden retrasar más los procesos de creación de regiones.

6.2. Procedimiento para la conformación de regiones

El procedimiento está descrito tanto en la Constitución como en el COOTAD, que se resume en los siguientes pasos:

1. La decisión de conformar la región autónoma corresponde a los consejos provinciales, los órganos colegiados de legislación, normativa y de fiscalización de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales interesados en integrar la región autónoma, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes (artículo 16 del COOTAD); aquí, en el punto de partida, el proceso tiene que sortear el obstáculo derivado de la forma de integración de los cuerpos colegiados de los GAD provinciales, los consejos provinciales, que no se realiza por elección directa sino mediante representación con la participación, a más de prefecto y viceprefecto, de los alcaldes o concejales en representación de éstos, de cada uno de los cantones que integran la

²³⁹ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 018-18-SIN-CC*, 01 de agosto de 2018, http://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2018/018-18-SIN-CC/REL_SENTENCIA_018-18-SIN-CC.pdf.

²⁴⁰ Espinosa Velasco, Sebastián, *Ibíd.*, 133

provincia (artículo 44 del COOTAD) y por representantes de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales de la provincia, a través de los presidentes de junta parroquial rural, de acuerdo al número de población rural, considerando la paridad de género y la representación intercultural: de tres en las provincias con cien mil habitantes; cinco en provincias con población de entre cien mil uno y doscientos mil habitantes; o, siete en las provincias con más de doscientos mil un habitantes (artículo 45 del COOTAD).²⁴¹ A guisa de ejemplo, dos extremos: en el GAD provincial del Guayas se integra por 34 consejeros; en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, lo integran 9, muy superiores a los históricos máximos de 15 y mínimos de 5.

Esta forma de integración de los cuerpos colegiados de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, nueva a partir de la Constitución de 2008, indudablemente que complica la toma de decisiones en torno a la regionalización, pues, a más del incremento de sus integrantes (algunos duplicaron el número de integrantes, su composición política diversa dificultará la aprobación del inicio del proceso y cualquier otra decisión relacionada.

2. Luego de adoptada la decisión de conformar la región autónoma, los GAD provinciales involucrados y participantes procederán a preparar los proyectos de ley y estatuto autónomo para su proceso de aprobación, sin que la ley establezca una prelación en torno a cada uno de estos instrumentos, lo que deriva en que bien puede hacerse al mismo tiempo, desagregándose con posterioridad porque el trámite a seguir cada instrumento, es diferente, con la participación de instituciones distintas y con tiempos también diferenciados.

3.- El proyecto de ley lo presentarán los prefectos de los GAD provinciales proponentes al Presidente de la República para que se verifique que se cumplan los requisitos constitucionales y legales; verificado el cumplimiento de requisitos, el Presidente de la República lo presente a la Asamblea Nacional. El proyecto pasa necesariamente al Presidente de la República por la atribución privativa que tiene éste

²⁴¹ Es el mismo contenido que se había incorporado mediante la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Régimen Provincial, publicada en el Registro Oficial No. 36 de 29 de septiembre de 2009, en base a la cual el Consejo Nacional Electoral expidió el Reglamento para la designación de las representaciones de los presidentes y presidentas de las Juntas Parroquiales Rurales ante los Consejos Provinciales de la República del Ecuador, que permitió facilitar el funcionamiento de los GAD provinciales. En resumen, el Consejo Nacional Electoral convoca a colegios electorales integrados por los presidentes de las juntas parroquiales rurales para que designen los representantes en cada provincia. Los delegados actúan durante la mitad del periodo del prefecto, para asegurar una mayor representación de los GAD parroquiales rurales.

para presentar proyectos de ley que modifiquen la organización territorial, al tenor de lo previsto en el artículo 135 de la Constitución de la República. Esta responsabilidad del Presidente de la República, obligaría a que el proyecto, antes de presentarlo a la Asamblea Nacional, pueda volver a los proponentes, si a su criterio, no cumple los requisitos.

4.- La Asamblea Nacional, en el plazo de 120 días desde la presentación del proyecto, lo podrá aprobar o negar. El proyecto de ley, en la exposición de motivos, debe incluir la información que justifique el cumplimiento de los principios, requisitos y criterios de la organización territorial (artículo 16, b del COOTAD). Además, el Presidente de la República en el envío a la Asamblea, deberá informar de la verificación del cumplimiento de los requisitos.

La norma constitucional, artículo 245, señala que se trata de “proyecto de ley de regionalización”, denominación que no es precisa porque el proyecto de ley el único cometido que tiene es la creación de la región, una, en específico, junto con su definición de límites territoriales que no pueden ser otros que los de las provincias participantes; en este sentido, lo más adecuado sería “proyecto de ley de creación de la región” porque sería pertinente hablar de “ley de regionalización” si la ley cubriría todo el proceso de regionalización del país, por el ejemplo, como sería el caso de que el Ejecutivo aplique el mecanismo de cierre del proceso, solo allí es pertinente hablar de proyecto o ley de regionalización porque el resultado sería plural, de dos o más.

Si la Asamblea Nacional no lo aprueba o niega dentro de este plazo, el proyecto se entenderá aprobado por mandato legal. Para negar el proyecto se requiere de mayoría calificada, las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, lo que evidencia la predisposición del legislador constituyente de favorecer la aprobación de la ley, en cuyo caso, al tratarse de una ley orgánica, se aprobará con la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea (artículo 133 de la Constitución). Como no se han presentado proyectos de ley, no se puede valorar la eficacia de estas regulaciones constitucionales, aunque su contenido se muestra favorable al proceso.

5.- El proyecto de estatuto de autonomía regional también será elaborado por los gobiernos provinciales participantes del proceso y proponentes de la región autónoma. El proyecto de estatuto lo presentarán a conocimiento de la Corte Constitucional para que en el plazo de 45 días dictamine sobre su constitucionalidad (artículo 245 de la

Constitución). La Constitución no lo establece pero la materia del dictamen de constitucionalidad de la Corte deberá incluir todo el contenido del proyecto de Estatuto y será en relación con todas las disposiciones constitucionales, en función precisamente del contenido del proyecto, tratándose de un control de constitucionalidad de las normas estatutarias.²⁴²

Aunque no es sobre el Estatuto de autonomía de la región, es pertinente hacer referencia, en este punto, al dictamen No. 002-14-DCP-CC de 7 de octubre de 2014, emitido por la Corte Constitucional, en el caso No. 005-12-CP, respecto del dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular formulada por la Presidenta de la mesa ad-hoc de la Asamblea General de la Nacionalidad Kichwa y pluricultural del proceso de constitución y elaboración del Estatuto de la Circunscripción Territorial Indígena y Pluricultural Chunda Panda en el cantón Tena, provincia de Napo, esto es una circunscripción étnico cultural, dentro del esquema de régimen especial, que tiene una ligera variante frente al procedimiento de la creación de la región, que requiere dictamen de constitucionalidad sobre la convocatoria a consulta popular para constituir la circunscripción; lo curioso del dictamen, es que sustenta la negativa en cuestiones de forma, lo que evita un pronunciamiento sobre el fondo del tema; en el pronunciamiento sostiene:

Para que la Corte pueda emitir su dictamen de control constitucional sobre la convocatoria a consulta popular, solicitada por los habitantes de las comunidades, pueblos y nacionalidades, irremediablemente debe contar con la verificación por parte del Consejo Nacional Electoral del cumplimiento del respaldo ciudadano del 10% del lugar donde se pretende aplicar el mismo, con la finalidad de acreditar legitimidad democrática.²⁴³

En el COOTAD se prevé (artículo 16.d) que si la Corte advierte que el proyecto adolece de inconstitucionalidad, deberá devolver a los proponentes para que salven tales objeciones; una vez realizadas las adecuaciones que salven las observaciones, podrán presentarlo nuevamente, y en este caso, la Corte Constitucional tendrá un plazo adicional de diez días para emitir su dictamen. Hay que tener presente que, si la Corte

²⁴² Un estudio amplio sobre el procedimiento para la conformación de regiones, puede consultarse en *Regiones autónomas: nueva forma de organización territorial y nivel de gobierno* de Rebeca Calvopiña, Universidad Internacional del Ecuador, 2011.

²⁴³ Ecuador Corte Constitucional, "Dictamen", n.º: 002-14 DCP-CC, 07 de octubre de 2014, <https://www.corteconstitucional.gob.ec/>.

Constitucional no emite el dictamen dentro del plazo señalado, se entiende que el mismo es favorable, por expresa disposición constitucional (artículo 245, inciso tercero). No se regula, ni en la Constitución ni en la ley, cuál sería el procedimiento a seguir en la posibilidad de que la Corte Constitucional emita dictamen desfavorable, aún después de salvadas las objeciones que inicialmente haya previsto, opción totalmente factible; en este caso, se deberá legislar, para cubrir el vacío; si la Asamblea no lo hace, será la propia Corte Constitucional la que defina, en los mismos dictámenes que debe emitir, mediante el establecimiento de jurisprudencia sobre el tema que permitan aclarar el camino a seguir.

6.- Con el dictamen favorable de la Corte Constitucional, o vencido el plazo para hacerlo y aprobado el proyecto de ley de creación de la región, (artículos 245, inciso tercero de la Constitución y 16.d del COOTAD) los prefectos involucrados en el proceso solicitarán al Consejo Nacional Electoral, la convocatoria a consulta popular para la aprobación del Estatuto por la población de cada provincial integrante de la futura región, el mismo que se entenderá aprobado con la mayoría absoluta de los votos válidos de la población residente en cada una de las provincias participantes. Esto abre un escenario de posibilidades varias pues, bien cabe que el proyecto sea aprobado en una o dos provincias integrantes de la futura región y en otra u otras no, con lo que el proyecto de estatuto no estaría aprobado y no podría entrar en vigencia. En este caso, el COOTAD prevé que deberá volver a realizarse la consulta en la provincia o provincias en las que el resultado no fue favorable, para que la población vuelva a pronunciarse, (artículo 16.g del COOTAD), sin establecer el plazo dentro del cual deberá realizarse la nueva convocatoria. Tampoco prevé la norma, qué ocurriría si vuelve a tener un resultado negativo la segunda consulta, ¿es posible una nueva convocatoria?; son temas que deberán resolverse una vez que se presenten ya en la ejecución concreta de los procesos, pues el legislador guarda silencio sobre estas opciones.²⁴⁴En todo caso, iniciado el proceso, no veo posibilidad de detenerlo, pero habrá que cubrir todos los escenarios posibles para que el proceso no se detenga.

Una vez aprobado el estatuto se constituye en la norma institucional básica de la región; en él se establecerá la denominación de la región, símbolos, principios,

²⁴⁴ Los dictámenes que ha pronunciado la Corte Constitucional, son pedidos de enmiendas a la Constitución que se han presentado en algunas ocasiones, que pueden resultar referentes para la emisión del dictamen respecto de los estatutos de autonomía, <https://www.corteconstitucional.gob.ec/>.

instituciones del gobierno regional, su sede, la identificación de los bienes, rentas y recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá (artículo 246 de la Constitución). Quedan abiertas muchas interrogantes sobre su contenido, su naturaleza jurídica, su jerarquía normativa, pues ni la Constitución ni el COOTAD aclaran estos aspectos, que deberán ser dilucidados bien por los propios proponentes o bien por la Corte Constitucional en el dictamen que debe emitir sobre la constitucionalidad de su contenido. Sobre el estatuto se volverá a profundizar más adelante.

El tema sobre el cierre del proceso de regionalización, pasó entre el 2015 y 2018, de su desaparición, al ser eliminada la disposición transitoria que preveía el plazo²⁴⁵ por las Enmiendas Constitucionales, en diciembre de 2015, a su restitución por la declaratoria de inconstitucionalidad de tales enmiendas por defectos de forma, de agosto de 2018 por la propia Corte Constitucional, lo que abre una nueva discusión que no se puede abordar en su estudio, por su temporalidad y porque nos desvía de los contenidos propios del estudio.

Tanto los requisitos como el procedimiento de creación tienen sus nudos críticos; los requisitos, porque si no se cumple, no habilitaría siquiera pensar en iniciar el proceso; y en cuanto al procedimiento, el proyecto de ley tiene dos momentos, la verificación de los requisitos por parte del Ejecutivo previo a la presentación del proyecto a la Asamblea Nacional y la discusión ya en el seno de la misma, pues, pese a que el tiempo (120 días) y su efecto (aprobación por el ministerio de la ley) son condicionantes fuertes para habilitar su aprobación, todo dependerá de las fuerzas políticas que integren la Asamblea Nacional. Respecto del Estatuto de autonomía, también tiene dos momentos críticos, el dictamen de la Corte Constitucional y la aprobación mediante consulta; el primero, de orden técnico constitucional, dependerá del cuidado con el que se haya formulado el instrumento, evitando vulnerar contenidos de la Carta constitucional o salvando las observaciones que eventualmente pueda formular el organismo de control constitucional.

El segundo momento, la aprobación por parte de la población, es más complejo aun pues, dependerá del grado de convencimiento al que haya llegado la población,

²⁴⁵ El texto eliminado de la Primera Disposición Transitoria, número 9 señalaba “que en ningún caso excederá de ocho años”.

respecto a las bondades que generaría el nuevo nivel de gobierno y como debe aprobarse por la población de cada provincia que integre la futura región, vuelve el escenario más complicado. A ello, se suma el fuerte contenido político que lleva implícito un mecanismo como la consulta, que bien puede ser distorsionado en su contenido esencial, y trasladarlo a contiendas político-partidistas y territoriales que reducirían las posibilidades de aprobación. Espinosa también advierte el vacío existente ante la posibilidad de que el Estatuto se apruebe y la ley no.²⁴⁶ Considero que esa posibilidad no existe, en tanto el COOTAD (artículo 16.d, ya referido) prevé que se convocará a consulta cuando el estatuto tenga dictamen favorable de la Corte y el proyecto de ley esté aprobado, de manera que, si el estatuto llegare a obtener dictamen favorable, antes de que el proyecto de ley sea aprobado por la Asamblea, deberá esperarse a que la ley esté aprobada, antes de convocar a consulta. Si la ley fuere aprobada por la Asamblea, antes que el Estatuto, estará pendiente su vigencia, a la aprobación del Estatuto. Nada está dicho mientras no se ejecute un proceso, solo después de ello, tendríamos elementos para contrastar entre lo normado y su ejecución, por lo pronto, solo cabe una lectura crítica de los contenidos normativos constitucionales y legales, como queda expuesto.

7. El Gobierno Regional Autónomo

Una vez constituida la Región Autónoma, como nuevo nivel territorial, hecho que ocurrirá con la aprobación del estatuto de autonomía mediante consulta popular, pues solo allí Ley y Estatuto entran en vigencia (artículo 245 de la Constitución), el Consejo Nacional Electoral deberá dar paso a la elección de las autoridades del Gobierno Regional, es decir Consejeros y Gobernador Regional, quienes tendrán la tarea de institucionalizar el gobierno autónomo descentralizado regional, en los términos que se prevea en el Estatuto de autonomía, para que ejerza las competencias exclusivas previstas en la Constitución, que inicialmente asumirá (artículo 263) y las concurrentes que establezca la ley o defina el Consejo Nacional de Competencias, organismo responsable del sistema nacional de competencias, como parte de los procesos de descentralización que ejecuta. De esta manera, será el Estatuto de

²⁴⁶ Espinosa Velasco, Sebastián, *Ibíd.*, 138.

autonomía de la futura región el que marque el contenido institucional y competencial del nuevo nivel gobierno, incluida la estructura del nuevo gobierno, dentro del marco que en líneas generales ya expresa la Constitución: gobernador y consejo regional, de manera que la creatividad e innovación tendrá estos límites.

7.1. Naturaleza jurídica del gobierno autónomo descentralizado regional y sus implicaciones

La Constitución no lo dice, pero el COOTAD sí, con lo que el Gobierno Autónomo Descentralizado²⁴⁷ Regional es una persona jurídica de derecho público, y como tal sujeto de derechos y obligaciones, con autonomía política, administrativa y financiera, responsable del ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes que inicialmente asuma y las señale en el Estatuto de autonomía, al igual que los otros niveles de gobierno, que tienen la misma prerrogativa.²⁴⁸ Su condición de persona jurídica de derecho público, le subsume al cumplimiento de las reglas previstas para toda la institucionalidad pública, relativas a control de recursos (control gubernamental ejercido por la Contraloría General del Estado), normas presupuestarias (alineadas al Presupuesto General del Estado), la administración del talento humano, la contratación pública, temas que se abordan más adelante. Su condición de persona jurídica también le obliga a disponer de un representante legal, que en este caso, le corresponde al gobernador regional, como máxima autoridad administrativa.

7.1.1. Alcance de la Autonomía

Ya se expresó que la autonomía prevista en la Constitución (política, administrativa y financiera), no diferencia entre los distintos niveles de gobiernos autónomos descentralizados, por lo que es de entenderse que la misma, cobija a todos ellos, en la misma medida, salvo por las competencias exclusivas y los espacios

²⁴⁷ Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD, es la denominación genérica que establece la Constitución para los gobiernos subnacionales, por lo que, para diferenciarlos por niveles territoriales, es necesario, agregar al acrónimo el nivel territorial del que se trate, así para el GAD regional.

²⁴⁸ En la obra Gobiernos Autónomos Descentralizados, del autor, se desarrolla a profundidad este tema.

territoriales en los que intervienen,²⁴⁹ lo cual puede asumirse como una desventaja para el nivel regional, que en este sentido, no pasa de ser un nivel más de gobierno subnacional, de las mismas características que los de los otros niveles territoriales (provincial, municipal y parroquial rural), con lo cual se desvirtúa la naturaleza misma de una región autónoma, pues a decir de Augusto Trujillo, el concepto de autonomía supone:

la superación del conflicto centro-periferia, no simplemente un cambio en sus relaciones, por sustancial que parezca. No equivale a independencia pero si es una potestad de la cual gozan determinadas entidades territoriales para regir su vida interior, dentro de un Estado que las integra pero que las reconoce como autónomas. En la medida en que pueden regir su vida interior, están reivindicando para sí mismas el centro. No son autárquicas, pero deja de ser periféricas. Allí descansa el más hondo sentido democrático de la autonomía territorial. Relocaliza el centro y transforma una relación de dependencia en una de cooperación. Por eso mismo supera el conflicto y llega hasta a convertir en nugatoria la existencia misma de los vocablos en el sentido clásico de la relación política.²⁵⁰

Al no advertirse una diferencia explícitamente reconocida en la concepción del grado de autonomía de la Región respecto de los otros niveles de gobierno (en el afán de profundizar la descentralización, el nivel regional debería optar por mayor autonomía), éste, como queda dicho, no pasa de ser otro nivel más de gobierno subnacional con las mismas prerrogativas de los otros, lo cual puede traducirse en un desincentivo para su conformación. Limita también la posibilidad de que este nivel de gobierno, el regional, sea el agente profundizador de la autonomía, como en el caso de las autonomías españolas o las italianas, en las que se reconoce tanto a las comunidades autónomas (España) como a las regiones especiales (Italia) y asigna competencia legislativa, cuyos órganos de legislación (Parlamentos o Consejos) son institucionalidades diferentes de los gobiernos autonómicos o regionales, verdaderos parlamentos o legislaturas que expiden leyes, lo que no hay opción de que ocurra en el caso de las regiones en el Ecuador, pues sus denominadas “funciones” legislativa (consejo regional) y ejecutiva (gobernador regional) son órganos de una misma

²⁴⁹ Otra diferencia, que en la forma puede tener incidencia en el alcance de la autonomía, es la facultad legislativa que la Constitución reconoce a los GAD regional, provincial y municipal, menos para el parroquial rural, al que le reconoce facultad reglamentaria, pero que, en el fondo, las dos clases de competencias, legislativa y reglamentaria, se traducen en una, la facultad normativa, porque la legislativa, no alcanza a tal categoría, por lo menos en lo formal, como se expondrá más adelante.

²⁵⁰ Trujillo Muñoz, Augusto, *Democracia y Territorio, el ordenamiento territorial entre el derecho y la política* (Siglo del Hombre Editores, Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2007), 82.

institucionalidad, la misma persona jurídica, el GAD regional. En todo caso, la opción para profundizar el alcance de la autonomía para la región y diferenciarla de los otros niveles territoriales de gobierno, está en el Estatuto de autonomía que, con el dictamen de constitucionalidad de la Corte Constitucional incluido, bien podría traspasar las fronteras que le ponen la Constitución y el COOTAD, mejorando y profundizando el estándar de autonomía, que le conduzca a marcar diferencias con los otros niveles de gobierno y lo transforme en un enclave de autonomía política y territorial. Para ello, deberá romper tales límites, asumiendo, por ejemplo, la potestad de legislación, con una aplicación amplia del principio de competencia consagrado en el artículo 425 de la Constitución.

Para entender el alcance de la autonomía que prescribe la Constitución a favor de los GAD, es necesario adentrarse en las definiciones doctrinales de la autonomía política, administrativa y financiera, a partir de la definición general de autonomía.

Guillermo Cabanellas, expresa que “Autonomía es el estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que las dictadas por él y para él”.

Borja Cevallos, expresa que “...desde el punto de vista etimológico, se llama autonomía la sociedad o entidad que se rige por su propia ley, es decir, que no depende de una norma que no sea la suya. La autonomía, sin embargo no es soberanía. Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos pero están sometidos a la soberanía estatal.”²⁵¹

La Carta Europea de Autonomía Local, suscrita en Estrasburgo de 15 de octubre de 1985, en el artículo 3.1 sostiene que: “Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.” Agrega en el apartado 2 “Este derecho se ejerce por asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos.”²⁵²

²⁵¹ Borja Cevallos, Rodrigo, Enciclopedia de la Política, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, 54.

²⁵² Estrasburgo, *Carta Europea de Autonomía Local*, 15 de Octubre de 1985, acceso el 22 de octubre de 2014, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1989/BOE-A-1989-4370-consolidado.pdf>.

La Carta Iberoamericana de Autonomía Municipal, aprobada por las autoridades locales participantes del III Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, reunidas en San Salvador, (El Salvador), el 4 y 5 de septiembre de 2008, una renovación de la aprobada en Caracas el 22 de noviembre de 1990, en el artículo 1, sobre el principio de autonomía local señala: “El principio de autonomía local debe entenderse como el derecho y el deber de los gobiernos locales para gestionar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en beneficio de sus ciudadanos y ciudadanas. Debe ser reconocido como fundamento constitucional que se sitúa en la base democrática del poder, la descentralización y la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos.” Agrega en el artículo 2 que “...debe ser reconocido, como garantía institucional, en la Constitución o Ley Fundamental, de cada Estado y desarrollado por la legislación básica de los mismos.”²⁵³

Entonces, la autonomía, como principio, gira entorno a la capacidad de auto gobierno, de la gestión de un grupo importante de potestades públicas en beneficio de los ciudadanos, con sus leyes propias, sin dependencia de otras instancias o del poder constitucional; el reconocimiento constitucional le da un mayor estándar. Con esto, caractericemos y verifiquemos el alcance de la autonomía política, administrativa y financiera que establece el texto constitucional ecuatoriano a favor de los GAD, en su artículo 238.

La *autonomía política* se expresa en el pleno ejercicio de las facultades de regulación sobre las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno y en la elección directa de sus autoridades mediante sufragio universal y secreto (artículo 5, inciso segundo del COOTAD). No obstante, la autonomía política no se puede explicar únicamente a través de estos hechos, pues en su proceso evolutivo, se puede encontrar otro elemento, como es el ejercicio de la facultad legislativa, elemento que nos conduce a una discusión mucho más compleja que la de las competencias y la de elección de las autoridades mediante votación popular; tampoco se suple con el reconocimiento de la denominada “facultad legislativa” que hace la Constitución (artículo 240), que por una parte, extiende a tres niveles: regional, provincial y municipal, (lo que provocaría una trisegmentación, en la propuesta teórica de Barrios Suvelza); y por otra, no es

²⁵³ San Salvador, *La Carta Iberoamericana de Autonomía Municipal*, 5 de septiembre 2008, acceso el 23 de octubre de 2014, <https://politicagobiapem.files.wordpress.com/2015/04/carta-iberoamericana-de-autonomia-municipal-2009.pdf>.

propiamente facultad legislativa, pues, estos niveles de gobierno no tienen la posibilidad de constituir parlamento, como tampoco la facultad de expedir normas con categoría de ley, por lo menos no en lo formal, porque materialmente, podría discutirse desde el principio de plena competencia, su lectura y alcance que podría rebasar el principio de jerarquía (artículo 425 de la Constitución).

Es más, el desarrollo legislativo de esta época, muy prolífica, por cierto, más de un texto legal, ha generado sometimiento a disposiciones de autoridades del gobierno central, ministerios, secretarías, agencias de regulación, que mediante resoluciones o acuerdos, imponen obligaciones a los gobiernos autónomos descentralizados; estos hechos, unido a la jerarquía normativa descrita en la norma constitucional (artículo 425), deja al descubierto, que la denominada “facultad legislativa” de los GAD, no es tal. Ni siquiera el principio de competencia del artículo 425 ha sido suficiente para fortalecer el ejercicio de esta facultad que no pasa de la facultad normativa, general, cuasi reglamentaria, con casi total sujeción a la ley;²⁵⁴ por esto es que la ruptura del monopolio de la facultad legislativa de la que habla Barrios Suvelza,²⁵⁵ en este caso no se da, lo que no ocurre en el caso de las comunidades autónomas de España, en las que existe ejecutivo y legislativo (parlamentos) como funciones independientes que forman parte de la institucionalidad de aquellas, no como en el caso de Ecuador, en que las denominadas “funciones” ejecutiva y normativa de los GAD son parte de la estructura administrativa de una misma persona jurídica, no son instituciones independientes.

La *autonomía administrativa* se entiende como el pleno ejercicio de la facultad de gestión de las competencias exclusivas y concurrentes, que podrá hacerlo en forma directa o delegada (artículo 5, inciso tercero del COOTAD). No hay que olvidar que los gobiernos subnacionales han justificado su existencia a partir del ejercicio de un paquete de potestades públicas contempladas en sus leyes, vinculadas especialmente a servicios básicos e infraestructura, pero que por la falta de prolijidad en la distribución de potestades públicas, han caído de manera reiterada en duplicidades y

²⁵⁴ Agirreazkuenaga, Iñaki, en *Descentralización y Justicia Constitucional*, expresa que en España, las Comunidades Autónomas tienen el mismo poder legislativo que ostenta el Estado, residenciado en sus correspondientes Parlamentos y que las leyes que aprueban el Estado y las Comunidades Autónomas no se ordenan por el principio de jerarquía sino por el principio de competencia. *Descentralización, administración pública y Constitución*, Quito, 2005.160.

²⁵⁵ Barrios Suvelza, Franz Xavier, *El lastre cognitivo del par conceptual: Unitario vs. Federal*, publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 44, (Caracas, junio 2009), 1

superposiciones. La autonomía administrativa es, en definitiva, la forma como se han concretado procesos de descentralización.

La *autonomía financiera* se expresa en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos (artículo 5, inciso cuarto del COOTAD). Pero, el gran obstáculo es la desigualdad material de la población que limita la generación de recursos propios, por lo que la dependencia de las transferencias del presupuesto general del Estado es el mecanismo generalizado de financiación, con lo que el principio se identifica con las transferencias de esos recursos, pues deben ser predecibles, directas, oportunas y automáticas (artículo 271 de la Constitución). Deberá enmarcarse en el manejo universal e integrado de los recursos financieros públicos, particularmente en el endeudamiento público y el manejo presupuestario y de tesorería.

7.2. Principios para el GAD regional

El Gobierno Autónomo Descentralizado regional deberá observar además los principios que cobijan por igual a todos los gobiernos autónomos descentralizados: solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana (artículo 238 de la Constitución), principios que deben también ser definidos para evitar lecturas e interpretaciones diversas, de acuerdo a intereses o conveniencias. Estos se complementan con los previstos en el COOTAD (artículo 3), que además de reiterar los de la Constitución, agrega los siguientes: unidad, coordinación y corresponsabilidad, complementariedad y sustentabilidad del desarrollo.

Los principios, en una acepción general, son mandatos informadores de todo el sistema jurídico; los principios constitucionales constituyen normas supremas del ordenamiento positivo, mandatos orientadores de más amplio espectro normativo en el sistema jurídico. Son directrices generales que fijan los criterios básicos que integran la esencia constitucional, que sirven de inspiración y límite para la legislación ordinaria.²⁵⁶ Este contenido y alcance deben observar los principios que contempla la Constitución y el COOTAD para el gobierno autónomo descentralizado regional. En este marco conceptual, el contenido y alcance de los principios informadores de los GAD regionales.

²⁵⁶ Coelho Pasin, Joao Bosco, *Derecho Tributario y ética*. Editorial Heliasta, 61,62.

El *principio de solidaridad* considerado como rector de los derechos fundamentales, proyectado en el ámbito de los denominados derechos económicos, sociales y culturales (DESC), tiene proyección en lo social (derechos de salud) como en lo económico; la solidaridad, según Francisco Fernández es una noción más fácil de intuir que de definir y delimitar su contenido, alcance y aplicación, razón por la que lo considera como un principio vertebrador de la Constitución (española de 1978).²⁵⁷ Aplicado al GAD regional, el principio debe promover generar equilibrio económico y social de los territorios mediante la instrumentación de mecanismos de colaboración y de responsabilidad compartida desde los de mayor desarrollo a los de menor desarrollo, con miras a mejorar la distribución de recursos públicos en los territorios. Los autores Morales sostienen que “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.”²⁵⁸ Sobre este principio, el legislador ordinario en el artículo 3, b del COOTAD estableció que implica que 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 a la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos. Es deber del Estado redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar inequidades.²⁵⁹

El *principio de subsidiariedad* en una concepción amplia prevé que un asunto debe ser resuelto por la autoridad más próxima al objeto del problema. En el ámbito jurídico aplica a las situaciones que ofrecen al menos dos alternativas, de manera que se acuda a una de ellas en defecto de la otra. Según Alicia Chicharro (El principio de subsidiariedad en la Unión Europea), citada por Daniel Achá, ha sido calificada como una regla de buen sentido que obliga a la instancia más extensa a no suplir a otra de menor ámbito hasta que no se demuestre la incapacidad de esta última para llevar a cabo una determinada acción u obtener el efecto pretendido, pero que también obliga a actuar

²⁵⁷ Fernández Segado, Francisco, *La solidaridad como principio constitucional*. UNED, Teoría y realidad constitucional, núm. 30, 2012, 139.

²⁵⁸ Morales Tobar, Marco y Morales Andrade, Marco, *La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012), 9.

²⁵⁹ Morales Tobar Marco y Morales Andrade, Marco, *Ibíd.*, 9.

a la primera cuando se constate esa incapacidad. Achá agrega que el principio implica que en lo que en una sociedad puede ser realizado adecuadamente por los responsables del escalón más próximo al ciudadano no debe transferirse a otro más alejado.²⁶⁰ Aplicado al GAD regional, en base a la normativa vigente, se entiende como la asignación de competencias y facultades a cada nivel de gobierno, equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios públicos a la población. Morales manifiestan que “La subsidiariedad implica privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia, y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos.”²⁶¹

En virtud de este principio, el Gobierno Central no asumirá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por otros niveles de gobierno y solo manejará aquellas que le correspondan (las de los sectores privativos, como seguridad interna o defensa nacional) o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional (las de los sectores estratégicos como la energía en todas sus formas, el espectro radioeléctrico, entre otras). En todo caso debe quedar abierta la opción para admitir el ejercicio supletorio y temporal de competencias por otro nivel de gobierno, si se presentan deficiencias o paralizaciones comprobadas en la gestión en el nivel que constitucional o legalmente le corresponda. Esto último podría encajar en lo que se denomina el principio de supletoriedad.

Principio de equidad inter territorial; Viviana Cárdenas sostiene que refiere a la asignación de competencias y recursos repartidos de manera equilibrada entre todos los territorios de manera que la planificación permita el acceso en igualdad de condiciones (calidad, cantidad y oportunidades) para todos los niveles de gobierno.²⁶² En la práctica el principio tiene que conjugar con los criterios generales previstos para la asignación de recursos del Presupuesto General del Estado. Desde mi óptica, se orienta a que la organización territorial del Estado y la asignación de competencias y recursos deben garantizar el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos. Como consecuencia, en observancia de este

²⁶⁰ Achá, Daniel, *El principio de subsidiariedad, clave jurídica de la integración*. Corporación (Editora Nacional/ Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2013), 15.

²⁶¹ Morales Tobar, Marco y Morales Andrade Marco, *ibíd.*, 11.

²⁶² Viviana Carolina Cárdenas Garzón, “Descentralización en las regiones del Ecuador”, (Tesis, Universidad Católica del Ecuador, Sede Quito, 2014), 15.

principio, no se podrán conformar o crear unidades territoriales que lo inobserven. También incluye la complementariedad entre territorios de mayor desarrollo con los de menor desarrollo.

El *principio de integración*, en su acepción económica es concebido como un proceso gradual, complementario y flexible de aproximación de voluntades y políticas; se lo identifica como subproceso de los procesos de integración regional, supranacional.²⁶³ Aplicado a los GAD regionales, busca que la organización territorial y la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados impulsen la articulación entre espacios territoriales complementarios y equilibrados, y fortalezcan el carácter unitario del Estado. Se deben aplicar mecanismos de integración territorial para la gestión de competencias, la prestación de servicios y el uso eficiente de los recursos.

El *principio de participación ciudadana*, está ligado al ejercicio de democracia directa, por la participación en asuntos de interés público y se vinculan con otros principios como transparencia y responsabilidad; o, como lo define la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el objeto de la participación ciudadana es propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de la participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.²⁶⁴ Aplicado a los GAD regionales, se encamina a que los gobiernos autónomos descentralizados regionales, para asegurar la transparencia, el control social y la democratización de la gestión pública, impulsen y desarrollen mecanismos de participación ciudadana, especialmente en las fases de formulación, ejecución, seguimiento, control y evaluación de su gestión, así como de sus políticas públicas, programas planes, presupuestos y proyectos. En realidad, no existe la certeza de que éste pueda considerarse como principio, no obstante, al haberse consagrado en la Constitución, debe tomarse como tal.

El *principio de unidad*; para Carmen García la pluralidad de normas que integran un ordenamiento jurídico complejo hace nacer una serie de problemas derivados de la relación y cohesión de todas las normas entre sí, entre el que destaca el de la unidad, identificado por Norberto Bobbio, junto a las antinomias, las lagunas y las

²⁶³ Campos Espinoza Edgardo, *Los principios de integración económica*, Derecho comunitario, Universidad de Costa Rica. Revista No. 2.

²⁶⁴ Ecuador, *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, Registro Oficial, Suplemento 175, 20 de abril de 2010, artículo 1.

relaciones entre ordenamientos jurídicos.²⁶⁵ El legislador ecuatoriano estableció en el artículo 3, a) del COOTAD, que el principio comprende que los GAD regionales deben observar la unidad del ordenamiento jurídico (sobre la base del respeto a la Constitución y la jerarquía normativa), la unidad territorial (no permitir la secesión), la unidad económica (un único orden económico social y solidario, que el reparto de competencias no produzca inequidades territoriales) y la unidad en la igualdad de trato (todas las personas son iguales y gozan de los mismos derechos, deberes y oportunidades).²⁶⁶

El *principio de coordinación y corresponsabilidad*; la coordinación es uno de los principios cardinales de la administración pública que implica la toma de decisiones conjuntas por parte de las autoridades públicas. Según el contenido del artículo 3, c del COOTAD conlleva que todos los niveles de gobierno tienen la responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales.²⁶⁷

El *principio de complementariedad* está previsto en el Estatuto de Roma en su artículo 1 por el que reconoce a la Corte Penal Internacional la facultad para ejercer jurisdicción sobre los crímenes más graves de trascendencia internacional y que tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales.²⁶⁸ En nuestra materia, en el artículo 3, e) del COOTAD el legislador estipula que los GAD tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial, al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera articulada y complementaria.²⁶⁹

El *principio de sustentabilidad del desarrollo* está ligado a principios ecológicos de sustentabilidad económica. En la materia de investigación, según el artículo 3, h) del COOTAD se orienta a que los GAD prioricen sus potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para impulsar el desarrollo y mejorar el

²⁶⁵ García Miranda, Carmen María, *El principio de unidad en el concepto de ordenamiento jurídico de Norberto Bobbio*, Cuadernos Electrónicos de Filosofía de Derecho No. 1, Universidad de A Coruña.

²⁶⁶ Morales Tobar Marco y Morales Andrade, Marco, *Ibíd.*, 8 y 9.

²⁶⁷ Morales Tobar Marco y Morales Andrade, Marco, *Ibíd.*, 10.

²⁶⁸ Hurtado Ordóñez, Marcia, *Principio de complementariedad*, 22 de agosto de 2008, acceso 30 de noviembre 2014, <https://www.derechoecuador.com/principio-de-complementariedad>.

²⁶⁹ Morales Tobar Marco y Morales Andrade, Marco, *Ibíd.*, 10 y 11.

bienestar de la población e impulsar el desarrollo territorial centrado en sus habitantes, su identidad cultural y valores comunitarios.²⁷⁰

Los principios constitucionales, complementados con los previstos en el COOTAD, tienen sentido en tanto responden al contexto en el que fueron incorporados por el legislador constituyente, orientados a procurar que la insitucionalidad de los GAD, incluido el regional, apuesten a concretar el máximo enunciado de la Carta Constitucional, el ser humano, dentro del contexto del Estado constitucional de justicia y derechos, el buen vivir, la redistribución de la riqueza y la equidad territorial. A ello debe orientarse la institucionalidad de este nuevo espacio territorial, la región, donde le corresponderá ejercer potestades públicas a las autoridades del GAD regional.

7.3. Fines del GAD regional

La falta de claridad conceptual, así como la utilización de diversos términos como sinónimos ha sido la constante en torno a instituciones específicas de los procesos de descentralización. La inclusión del catálogo competencial en el texto constitucional, y su posterior desarrollo en el COOTAD de términos como sector, competencia o facultad, van en la línea de brindar racionalidad. No obstante, al incluir otros términos, como fines, funciones o atribuciones, no contribuye al propósito que dejó enunciado. Entre estos términos están los “fines” que en el contexto de esta parte de la investigación se lo asume en su acepción de objetivo o meta a alcanzar. Entonces, los fines, objetivos o metas a alcanzar de la institucionalidad denominada Gobierno Autónomo Descentralizado Regional son los que el COOTAD describe para todos los GAD:

Artículo 4: Fines de los gobiernos autónomos descentralizados.- Dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los gobiernos autónomos descentralizados:

- a) El desarrollo equitativo y solidario mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización;
- b) La garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República, de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales;

²⁷⁰ Morales Tobar Marco y Morales Andrade, Marco, *Ibíd.*, 13.

- c) El fortalecimiento de la unidad nacional en la diversidad;
- d) La recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de un ambiente sostenible y sustentable;
- e) La protección y promoción de la diversidad cultural y el respeto a sus espacios de generación e intercambio; la recuperación, preservación y desarrollo de la memoria social y el patrimonio cultural;
- f) La obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias;
- g) El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza y alcanzar el buen vivir;
- h) La generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes; e,
- i) Los demás establecidos en la Constitución y la ley.

Del texto legal transcrito, se advierte que los fines incorporados por el legislador en el COOTAD, son coincidentes con los propósitos anunciados para justificar la creación de este nivel territorial ²⁷¹ y con las funciones específicas del GAD regional, previstas en el artículo 31 del COOTAD:

a) Ejecutar acción articulada y coordinada entre los gobiernos autónomos descentralizados de la circunscripción territorial regional y el gobierno central, a fin de alcanzar los objetivos del buen vivir. Es una forma de concretar los principios de coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno previstos para la administración pública en general.

b) Promover el desarrollo sustentable y sostenible del espacio territorial que integra la región, con miras a la utilización racional de los recursos naturales con que cuenta ese escenario territorial, con políticas de conservación, pensando en las generaciones futuras; orientado a alcanzar la sostenibilidad ambiental. Temas que van a tono con los objetivos de desarrollo sostenible que forman parte de las agendas locales.

c) Procurar alcanzar la equidad dentro de su ámbito territorial, que demanda una mejor asignación de recursos para lograrlo; conlleva la redistribución de la riqueza y equilibrio territorial. Esta función no es posible sin la cooperación con los otros niveles de gobierno, especialmente con el gobierno central, responsable de los recursos del presupuesto general del Estado.

²⁷¹ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial suplemento 303, 19 de octubre de 2010.

d) Planificar el desarrollo regional en concordancia con los objetivos del plan nacional de desarrollo y los objetivos y metas de los planes de los distintos niveles territoriales. La forma de concreción de este fin es mediante la articulación interterritorial con los planes nacional y territoriales;

e) Ejecutar el plan regional de desarrollo territorial y las políticas públicas en el territorio, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados de su jurisdicción. Otra forma de lograr la concreción del principio de coordinación, mediante la articulación de la planificación;

f) Prestar los servicios públicos de su competencia con criterios de calidad, eficacia y eficiencia. Esto es concordante con los principios contemplados en la Constitución respecto de la provisión de servicios públicos, aunque del catálogo de competencias no se advierte qué servicios son responsabilidad de este nivel de gobierno;

g) Ejecutar la obra pública regional, en base a las competencias reconocidas por la Constitución y la ley. Apuesta a evitar superposiciones y duplicidades en el territorio, mediante el respeto al principio de legalidad que mueve el accionar de toda la administración pública.

7.4. Órganos del Gobierno Autónomo Descentralizado Regional

Son órganos del Gobierno Autónomo Descentralizado Regional, el Gobernador Regional, el Consejo Regional, y la estructura que se defina para la función de participación ciudadana y control social; esta estructura muestra que se trata de una sola institución, con “funciones” específicas, ejecutivas, normativas y de participación social. El COOTAD, en el ámbito subnacional, apunta a reproducir tres funciones del nivel nacional, como parte de la estructura de los GAD (artículo 29): de legislación, normatividad y fiscalización (función legislativa); de ejecución y administración (función ejecutiva); y, de participación ciudadana y control social (función de transparencia y control social), forma de organización que, aparte de relativizar el principio de autonomía, deberá considerarse al momento de la estructuración orgánica del gobierno regional, sin olvidar las posibilidades que tiene de generar una estructura propia en el estatuto de autonomía, con lo que lo previsto tanto en la Constitución como en el COOTAD, puede resultar una suerte de mínimos institucionales referenciales, que

bien podrían ampliarse, según el criterio que viertan los proponentes en los contenidos estatutarios, con capacidad de decisión amplia, en torno a los pormenores institucionales, cuidando de aplicar el mandato legal de establecer una administración desconcentrada, al menos en las capitales de provincia de aquellas que integran la futura región. Los mínimos estarían conformados por el gobernador regional y el consejo regional, órganos del GAD regional, puesto que la función de participación prevista en el COOTAD, no pasa del enunciado, por lo que deja abierta las opciones de construcción.

7.4.1. El gobernador regional

El *Gobernador*²⁷² *Regional* es la autoridad designada por elección directa, universal y secreta de la población de la región habilitada para ejercer el derecho al voto. Es responsable del ejercicio de la facultad ejecutiva como primera autoridad del GAD regional (artículo 36 del COOTAD) y ejerce la representación legal del Gobierno (artículo 37, a); además, preside el Consejo Regional, el cuerpo colegiado responsable de la facultad normativa, del que forma parte (artículo 33 del COOTAD) e integra los gabinetes territoriales (una suerte de instancia consultiva de cooperación y coordinación entre el gobierno nacional y el gobierno regional) que serán convocados por el Presidente de la República.²⁷³ Su calidad de responsable de la función ejecutiva y su forma de designación mediante elección, no se discute que no pueda modificarse. No obstante, bien podría, vía estatutaria, modificar su denominación, ampliar sus atribuciones, entre otras innovaciones a las que no se observa obstáculo aparente, salvo el contenido constitucional. Presidir el Consejo Regional como atribución del gobernador regional, ratifica que se trata de un órgano del mismo organismo, de la misma institucionalidad, el GAD regional, que lo distingue de modelos como el de las comunidades autónomas de España y lo ubican en las mismas condiciones que los ejecutivos de los niveles provincial (prefectos) y municipal (alcaldes). Esta inclusión en el cuerpo colegiado, como miembro, debilita sus opciones de colegislación, en tanto

²⁷² La denominación de gobernador no es exclusiva pues el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, ERJAFE, en el artículo 24 lo prevé para las provincias, excepto Pichincha, como autoridad representante del Presidente de la República, dependiente del Ministro del Interior.

²⁷³ Se encuentran operativos los gabinetes convocados por la SENPLADES que se denominan gabinetes zonales del ejecutivo desconcentrado zonal.

tiene la posibilidad de con su voto, aprobar las propuestas normativas que tramite el cuerpo colegiado en el pleno, con limitada opción de control vía objeción, en ejercicio de la atribución de sanción de los actos normativos.

7.4.2. El consejo regional

El *Consejo Regional* es el cuerpo colegiado que estará integrado por consejeros electos por votación directa, universal y secreta, en el número que se prevea en la ley y en atención al número de población residente en la región, regulación pertinente, en tanto mientras no se constituya la región, no se puede tener certeza en cuanto al número poblacional. La elección de consejeros observará el porcentaje de población urbana y rural (artículo 251 de la Constitución), innovación presente en más de un nivel de gobierno subnacional, que ha permitido mejorar la representatividad de la población de los diferentes niveles territoriales en los cuerpos colegiados de los GAD. Este cuerpo colegiado del GAD regional, será presidido por el Gobernador regional y como órgano del Gobierno Autónomo Descentralizado Regional, es el responsable del ejercicio de la facultad legislativa, normativa y de fiscalización, mediante la expedición de normas regionales, las cuales, junto con las ordenanzas distritales (de los concejos metropolitanos autónomos) en la jerarquía normativa prevista constitucionalmente están debajo de las leyes ordinarias y por sobre los decretos (artículo 425 de la Constitución), jerarquía que permitirá que prevalezcan sus disposiciones en el territorio de la región, respecto de las materias que son competencia exclusiva de este nivel de gobierno y que las haya asumido a través del Estatuto de Autonomía. El ejercicio de las tareas normativas del Consejo Regional estará regulado en el Estatuto de autonomía, aunque es probable que se requiera de normas más específicas, sobre todo para regular los procedimientos parlamentarios: convocatorias, quórum, clases de sesiones, formas de votación, mayorías, comisiones, entre las más importantes. A más de las normas regionales, podrá expedir otros actos normativos, de carácter particular o especial, como son acuerdos y resoluciones.²⁷⁴ Punto trascendente en la vida institucional del GAD regional será el ejercicio de la facultad fiscalizadora por parte del Consejo, con

²⁷⁴ Similar esquema que tienen los cuerpos colegiados de los otros GAD, como lo prevé el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización: provincial (artículo 43), municipal (artículo 56), distrital (artículo 86) y parroquial rural (artículo 66), que ratifica la tesis de que se tratan de órganos de cada uno de los GAD, sin más diferencias que las que ya se ha señalado.

incidencia y efectos políticos, que bien enfocados, deben permitir rectificaciones oportunas de autoridades y funcionarios.

7.4.3. La función de participación ciudadana

Es la tercera función que reconoce el COOTAD a los GAD regionales; es una réplica de la Función de Transparencia y Control Social del nivel nacional que tiene como misión promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público y de las persona naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público (artículo 204 de la Constitución), cuya cabeza visible el es Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, responsable de un paquete importante de designaciones de autoridades de otras funciones como la Judicial; en el nivel regional se propone que cubra las mismas dos áreas, la participación ciudadana y el control social; aunque su desarrollo se verá cuando se concrete la institucionalidad en análisis, se pueden avizorar algunas ideas en torno a ellos, de la mano de los ejercicios y experiencias participativas en lo local desarrolladas a partir de mediados de la década de los 90, como son los casos de Guamote (Chimborazo), Cotacachi (Imbabura), o Bolívar (Carchi), caracterizados por fuertes liderazgos locales que capitalizaron el posicionamiento principalmente de los movimientos indígenas.²⁷⁵ Vale recordar que en los niveles operativos de los GAD, provincial, municipal y parroquial rural no se ha concretado esta función, salvo algunas excepciones, como es el caso del GAD provincial de Tungurahua.²⁷⁶

a) La participación ciudadana

La participación ciudadana se eleva a rango constitucional, a partir de su reconocimiento como los denominados “*derechos de participación*” (artículo 61), se materializan mediante la garantía de la participación en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos (artículo 85) y se institucionaliza, a nivel nacional, a través de la Función de Participación Ciudadana y Control Social (a la que se integran las instituciones de control como la Contraloría

²⁷⁵ Mariano Curicama en Guamote y Auki Tituaña en Cotacachi, lideraron estos procesos participativos locales, con algunos resultados destacados, en la línea de la promoción del desarrollo local.

²⁷⁶ Tiene una estructura de participación consolidada por la Asamblea Provincial de Tungurahua en la que confluyen representantes institucionales, de la sociedad civil y del sector productivo; fue creada en la administración de Fernando Naranjo, antes de la expedición del COOTAD que regula esta función., acceso el 1 de octubre de 2017, <http://www.tungurahua.gob.ec/>.

General del Estado y las Superintendencias) y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (artículos 204 a 216). Para los gobiernos autónomos descentralizados regionales, la participación ciudadana está contemplada como principio (artículo 238). Ello conduce a la necesidad de fomentar que la ciudadanía, de manera individual o colectiva, participe de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos (artículo 302 del COOTAD).

Es obligación de los GAD regionales promover la implementación de mecanismos de participación ciudadana, a través del sistema de participación ciudadana que debe instituirse mediante acto normativo, en este caso norma regional. El sistema tiene como propósito deliberar sobre las prioridades de desarrollo; definir objetivos de desarrollo territorial; participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y definición de propuestas de inversión pública; elaborar presupuestos participativos; definición de políticas públicas; generar condiciones y mecanismos de coordinación para tratamiento de temas específicos; fortalecer la democracia local con mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control social e impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa (artículo 304 del COOTAD).

Los sistemas de participación estarán integrados por autoridades electas, representantes del régimen dependiente²⁷⁷ y representantes de la sociedad, forma de integración que ha provocado más de una crítica en tanto, las autoridades pueden sesgar la participación ciudadana a las agendas personales de las autoridades o político partidistas.

Los gobiernos autónomos descentralizados regionales deben reconocer todos los mecanismos de participación ciudadana, la que debe orientarse por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

Los mecanismos de participación ciudadana son la consulta previa, la iniciativa normativa, el control social (la revocatoria del mandato está concebido como una forma

²⁷⁷ El régimen dependiente está integrado por representantes de la Función Ejecutiva Nacional en los diferentes espacios territoriales, como el gobernador en la provincia; en el cantón es el jefe político, autoridad pública cada vez con menos funciones.

de control social) y la silla vacía. Esta última ha sido experimentada tibiamente en el ámbito municipal, sin evidencia de resultados positivos.²⁷⁸

b) El control social

Es un mecanismo de control que ejerce la sociedad y que tiene una connotación muy amplia; se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento, de auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación, ya que evaluar es medir, y medir implica comparar. El término significa, cuidar y comprobar que la autoridad pública, en este caso el gobernador regional, proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto. Es una consecuencia del derecho reconocido en la Constitución a los ecuatorianos para fiscalizar los actos del poder público (artículo 61, número 3), ya que el pueblo es el mandante y el primer fiscalizador del poder público en ejercicio de su derecho de participación (artículo 204), así como el de participación en los diferentes niveles de gobierno para fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social (artículo 100, número 4).

Para el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, organismo de la Función de Transparencia y Control Social, el control social es una expresión avanzada de ciudadanía sustentada en motivaciones cívicas, éticas y responsables de las/os ciudadanas/os en búsqueda de la transparencia del poder público en la ejecución de obras, toma de decisiones, servicios, y, otros que garanticen el buen vivir. Se constituye en:

El ejercicio del poder ciudadano que basado en los derechos y responsabilidades y por medio de herramientas, metodologías y estrategias; vigila, evalúa y redirecciona la gestión de lo público y el sistema democrático a partir de su interpretación y análisis en procura de la transparencia y de la equidad social.

El ejercicio del Control Social se sustenta en la participación ciudadana, que fortalece la capacidad de la sociedad civil para intervenir en el Estado y su responsabilidad social en el ámbito de lo público. Se convierte en un impulsor de la rendición de cuentas de los poderes públicos. Mejora la calidad de las decisiones públicas y de los resultados. Contribuye a la gobernabilidad democrática al empoderar a la ciudadanía en el ejercicio directo de responsabilidades ciudadanas, logrando así la

²⁷⁸ Dos ejemplos, en Quito se expidió la Ordenanza Metropolitana No. 184 que establece como una estrategia y mecanismo de participación ciudadana; en Latacunga, la Ordenanza 1.88 fue expedida para regular el funcionamiento de la silla vacía. Su ejercicio no ha generado mayor trascendencia.

una verdadera democratización de los poderes con acuerdos conjuntos fortaleciendo la co-responsabilidad social.²⁷⁹

Los mecanismos de control social que se reconocen y que mayor trascendencia han tenido desde la desaparecida Comisión de Control Cívico de la Corrupción²⁸⁰ son las veedurías ciudadanas, los observatorios, la revocatoria del mandato, entre los más comunes. En ocasiones se utiliza el término veeduría como sinónimo de control social, cuando éste es uno de los muchos mecanismos a través de los cuales puede operar el control social.

c) Veeduría ciudadana

Son mecanismos de participación y control social de carácter temporal, mediante los cuales, desde una visión conceptual, los ciudadanos y ciudadanas ejercen el derecho constitucional de controlar, de manera objetiva e imparcial, la administración y gestión de lo público. Su propósito es intervenir -a tiempo- en caso de encontrar irregularidades en el manejo de la gestión y administración de lo público, previniendo así actos de corrupción.

La integran personas naturales y/o representantes de organizaciones, individual o colectivamente, quienes en ejercicio de los derechos constitucionales, desarrollan actividades específicas de vigilancia y control social de una manera cívica y voluntaria. Para un ejercicio incuestionable, su actividad debe ser independiente tanto de las instituciones públicas como de las influencias político partidistas o de intereses particulares.

Los escenarios en los que pueden intervenir las veedurías ciudadanas:

- Entidades del sector público, en todos los niveles de gobierno.
- Todo el ciclo de las políticas públicas: formulación, ejecución, evaluación y seguimiento.
- Planes, proyectos, programas, procesos, obras y servicios públicos.
- Actuaciones de las y los servidores públicos en general.
- Procesos de selección o designación de autoridades públicas.

²⁷⁹ Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, acceso el 30 de marzo de 2011, www.participacionycontrolsocial.gov.ec.

²⁸⁰ Antecedente histórico del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de la Función de Transparencia. Impulsó las veedurías ciudadanas, similar al modelo aplicado en Colombia.

- Personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público.

d) Observatorio

Es un espacio autónomo, técnico, intersectorial e interdisciplinario de carácter permanente conformado por grupos de ciudadanos/as u organizaciones sociales con el objetivo de elaborar diagnósticos, informes, reportes, monitorear, evaluar e incidir en determinadas políticas o procesos a través de fuentes e instrumentos propios y externos en beneficio de los ciudadanos²⁸¹.

Pueden intervenir en este mecanismo de participación personas naturales y organizaciones sociales o profesionales que se agrupan en un espacio autónomo con el fin de monitorear, evaluar e incidir en determinadas políticas o procesos, las cuáles pueden variar en su naturaleza de forma permanente.

e) Revocatoria del mandato

La revocatoria del mandato o plebiscito revocatorio constituye un procedimiento a través del cual los electores pueden revocar el mandato a una autoridad que ocupa un cargo de elección popular, con anterioridad a la expiración del período por la cual fue elegido. Está previsto en la Constitución (artículos 104, 105, 106 y 107) y por su utilización indiscriminada, una veintena en los meses seguidos a la primera elección de autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, desde la vigencia de la Constitución de 2008, luego de la resolución de la Corte Constitucional, la Asamblea Nacional aprobó en segundo debate el 29 de marzo de 2011, las reformas al Código de la Democracia y Ley de Participación Ciudadana para normar las revocatorias de mandato. También formaron parte del contenido de las enmiendas que aprobó la Asamblea, junto con otros temas, como la reelección indefinida de autoridades, incluido el Presidente de la República.

El documento propone que para la aplicación del recurso debe existir la motivación para que el proponente pida la revocatoria, también se establecen requisitos para la solicitud, la determinación clara y precisa del motivo por el cual se pretende ejercer el derecho para revocar el mandato a un dignatario de elección popular. Otro

²⁸¹ Un ejemplo de esta forma de control social es el Observatorio de la Política Fiscal, que “incluye un grupo de ciudadanos que conjuntamente son fuente de gran credibilidad derivada de su honestidad, capacidad técnica y respaldo político. Por sus características tiene capacidad propia de convocatoria y acceso a los líderes políticos y sociales del Ecuador”, acceso el 28 de octubre de 2013, <http://www.observatoriofiscal.org/>.

aspecto que incorpora la propuesta de reforma es el factor poblacional y la proporcionalidad que debe existir tanto en los porcentajes de firmas, cuanto en los plazos para la recolección de respaldos necesarios para solicitar la revocatoria, tomando en consideración el contenido de la norma constitucional.

Lo que establece la Constitución en el artículo 104, es que la ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto, cuando sea de carácter nacional, pedido que deberá estar respaldado de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local, el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral. En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas²⁸², dictamen que modifica las condiciones en las que se emitirá, a futuro el dictamen de constitucionalidad, con la exigencia de cumplir previamente con el requisito de *legitimidad democrática*, o las firmas de respaldo, para cualquier consulta popular.

El artículo 105, establece:

Las personas en goce de los derechos públicos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse solo un proceso de revocatoria del mandato. La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la presidenta o presidente de la república se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral.

En el artículo 106 de la Constitución se establece que, una vez aceptada la solicitud presentada por la ciudadanía, el Consejo Nacional Electoral convocará, en el plazo de quince días, a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, que

²⁸² La Corte Constitucional, en el caso 0002-10-CP, ha emitido el dictamen No. 001-13-DGP-CC, el 25 de septiembre de 2013, por el que ha establecido la siguiente regla jurisprudencial, de aplicación obligatoria con efecto erga omnes: “Para la emisión del dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular provenientes de la iniciativa ciudadana, el Consejo Nacional Electoral deberá remitir a la Corte Constitucional, junto con la petición de consulta, el informe favorable del cumplimiento de la legitimación democrática, en observancia a lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución, requisito que deberá ser verificado por la Sala de Admisión en funciones conforme al Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional”, acceso el 28 de octubre de 2013, <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/pdf2.php?fc=http://186.42.101.3/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/5459eeee-96df-48bc-8505-faefb36698de/0002-10-CP-dic-lcca.pdf?guest=true>.

deberá efectuarse en los siguientes sesenta días. Para la aprobación de un asunto propuesto a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, salvo la revocatoria de la Presidenta o Presidente de la República en cuyo caso se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes.

El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de revocatoria del mandato, la autoridad cuestionada será cesada de su cargo y será remplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución²⁸³. La revocatoria del mandato se fundamenta en los principios de rendición de cuentas y representatividad, puesto que el electorado en ejercicio de su soberanía, otorga a sus representantes un mandato para que ejerza un poder cuyo ejercicio se cuestiona, a través de este mecanismo, llegando incluso a su revocatoria.

Estos mecanismos de participación y control social son perfectamente aplicables a la nueva institucionalidad del GAD regional, en tanto la participación debe promoverse en todos los niveles de gobierno, sin diferenciación. Será el estatuto de autonomía el instrumento normativo en el que se definan las líneas generales de esta función.

Además de los órganos descritos, previstos en la normativa constitucional, obligatorios por esta misma razón, a través del Estatuto de autonomía podrá establecerse el resto de institucionalidad del gobierno regional, lo cual deja abierto a definir, de acuerdo a la voluntad de promotores del proyecto, aquellas que consideren que deben formar parte del gobierno regional²⁸⁴.

7.5. Estructura del Gobierno Autónomo Descentralizado Regional

La estructura del gobierno autónomo descentralizado regional será el que determine su Estatuto de autonomía, observando para el efecto, los órganos previstos en la Constitución, el consejo regional, responsable de la denominada facultad legislativa (artículo 240 de la Constitución) y el gobernador regional que será la máxima autoridad

²⁸³ Con el ejercicio de este derecho, al menos siete autoridades de los gobiernos autónomos fueron destituidas de sus funciones. El último revocado el mandato fue el Alcalde de Loja, a meses de concluir su periodo.

²⁸⁴ El Estatuto de Cataluña por ejemplo contempla otras instituciones de la Generalitat que es el sistema institucional en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña, el Consejo de Garantías Estatutarias, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas y el Consejo Audiovisual de Cataluña (constitucion.rediris.es).

administrativa y el representante legal de la nueva persona jurídica, que se describen en el apartado precedente. Con ello cumple además la estructura de funciones que determina el COOTAD para todos los GAD (artículo 29 del COOTAD).

Con esta estructura mínima predefinida tanto constitucional como legalmente, resta por desarrollar, las estructuras administrativas internas, así como las necesarias para la gestión de sus competencias, en función de aquellas que asuma; la denominación específica que adopte para tales estructuras, bien puede ir por denominaciones clásicas como las direcciones y jefaturas o alguna innovación como secretarías o ministerios, como ya lo tiene por ejemplo el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito²⁸⁵, pese a que no ha concluido su proceso de autonomía; o bien, cabría también una innovación, en cuyo caso el límite es únicamente la Constitución. En todo caso, en ese escenario, se hace indispensable, áreas como la financiera, jurídica y técnica, independiente de la denominación específica que adopte; también deberá prever oficinas funcionales desconcentradas que operen en las capitales de las provincias que integren la región, como opción para cumplir con el mandato previsto en el artículo 30 del COOTAD, de aplicar mecanismos de desconcentración que faciliten su gestión. Agregaría, que la desconcentración será el incentivo que venza resistencias que sobre la capitalidad pueden generar las propuestas de regionalización entre las provincias que pretendan llegar a conformar este nivel territorial.

7.6. Relaciones horizontales del gobierno regional

Los gobiernos autónomos descentralizados regionales deberán promover la concreción del principio de colaboración, en el entendido que las administraciones públicas no son dependencias aisladas, sino que forman parte de toda la institucionalidad pública estatal, a efectos de concretar acciones de cooperación horizontal que permitan llevar adelante la gestión de sus competencias tanto exclusivas como concurrentes que asuma. Estas relaciones pueden ser con otros niveles de gobierno regional, o con dependencias del gobierno central que operen en la región, fruto de procesos de desconcentración. La colaboración, como lo explica Cámara, al

²⁸⁵ El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por decisión de su alcalde, como máxima autoridad administrativa, tiene una estructura de administración general, secretarías generales, secretarías, unidades desconcentradas (agencias metropolitanas, administraciones zonales), además de empresas públicas, institutos, corporaciones y fundaciones.

referirse al principio en el Estado autonómico, “...constituye una exigencia y un elemento central para el buen y eficaz funcionamiento del Estado autonómico, ante la creciente complejidad que introduce su desarrollo y progresiva consolidación, máxime si se tiene en cuenta que solo en contadísimas ocasiones las materias competenciales determinan con claridad ámbitos de actuación separados para los poderes centrales y autonómico y que, en cualquier caso, el ejercicio de la respectiva competencia por cada ente siempre es susceptible de mejorar si se cuenta con la colaboración de otras instancias de poder.”²⁸⁶

La colaboración permitirá la racionalidad en el ejercicio de competencias en el territorio por parte del GAD regional.

7.6.1 Relaciones entre Gobiernos Regionales

La posibilidad de cooperación con otros gobiernos autónomos descentralizados regionales, no podrán materializarse mientras el proceso de regionalización no se concrete y amplíe al resto del territorio nacional, pues esta clase de relaciones se dan entre similares, entre GAD regionales; de allí la necesidad de que se encuentren operativos para que funcionen mecanismos de cooperación horizontal. Se instrumentarían mediante la suscripción de convenios interinstitucionales de cooperación, en los que se definan objetivos y mecanismos de colaboración.

No está descartada la posibilidad de que se instrumenten otro tipo de mecanismos de gestión compartida como las mancomunidades o la conformación de empresas públicas mancomunadas, en función de la dimensión y cobertura del proyecto o servicio que se pretenda ejecutar en cooperación. Para que estos mecanismos de cooperación se concreten, es menester que los GAD regionales participantes, ejerzan las mismas competencias, que es el alcance material que deben observar al poner en práctica, pues, la posibilidad que tienen de identificar en el Estatuto de autonomía las competencias que inicialmente asumirá, deja abierta la posibilidad de que exista diferencia entre competencias que asuma cada gobierno regional, en cuyo caso, los

²⁸⁶ Cámara Villar, Gregorio, *El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, acceso el 7 de octubre de 2017, <http://www.ugr.es/~redce/ReDCE1/EI%20principio%20y%20las%20relaciones%20de%20colaboracion.htm#introuno>,.

mecanismos de cooperación se verían limitados en la práctica, pues incluso cabría que los GAD regionales hayan asumido competencias.

7.6.2. Relaciones con otros organismos estatales

Este escenario de cooperación con dependencias del gobierno central que operen en forma desconcentrada en el espacio territorial de la región, depende del grado de desconcentración que se haya concretado por parte el gobierno central, en el espacio del territorio de la región. Para ello, será necesario seguir de cerca el avance de la administración desconcentrada en el esquema de zonas, distritos y circuitos que ejecuta el gobierno central, con la visión técnica que ha desarrollado la SENPLADES,²⁸⁷ en las zonas de planificación que se identificaron anteriormente en esta investigación, pues son los escenarios territoriales de desconcentración.

Para instrumentar la cooperación horizontal con dependencias estatales en la región, se deberá suscribir los correspondientes convenios en los que se estipule las condiciones en las que operará tal colaboración. Otra forma de materializar esta cooperación está en los gabinetes territoriales²⁸⁸, cuando se integren únicamente con las instituciones y autoridades operativas en las regiones.

7.7. Relaciones verticales del gobierno regional

La posibilidad de relaciones verticales es más amplia, por la presencia institucional tanto en lo nacional como en lo subnacional, además de la posibilidad del ejercicio concurrente de algunas de las competencias que asumirá el gobierno autónomo descentralizado regional. En este sentido, cabe que pueda hacerlo con el gobierno central (vertical hacia arriba) o con los demás gobiernos autónomos descentralizados (vertical hacia abajo). La racionalización de la estructura estatal, en este caso, pasa por la necesidad de eliminar dependencias del nivel central, con lo que las relaciones verticales se circunscriben a nivel de los GAD y se reducen en el nivel nacional. Un mecanismo de concreción de las relaciones verticales serían los gabinetes territoriales a cargo de la Presidencia de la República. El COOTAD (artículos 385, 390, 391 y 392)

²⁸⁷ Ecuador, SENPLADES, *Proceso de desconcentración del Ejecutivo en los niveles administrativos de planificación*, 1ra. edición, Quito, 2012, (documento de trabajo).

²⁸⁸ Ecuador, SENPLADES, Gabinete Zonal del Ejecutivo Desconcentrado, en cada zona.

reconoce como mecanismo de cooperación vertical, con otros niveles de gobierno, al consorcio, aquella modalidad de gestión que puede hacerse entre GAD de diferentes niveles o que no sean contiguos, que aplica a esta modalidad, modalidad que en definitiva, matiza la figura de la mancomunidad que por el contrario es entre gobiernos del mismo nivel territorial y con continuidad geográfica.

7.7.1. Relaciones con el Gobierno Central

Más allá de las necesarias relaciones derivadas del ejercicio de competencias concurrentes cuando correspondan hacerlo con el nivel central, con el gobierno nacional será necesario desarrollar fuertes mecanismos de cooperación no solo porque el nivel nacional es responsable del control, regulación y políticas, sino también porque el esquema de financiamiento previsto para el GAD regional es directamente dependiente de los ingresos del nivel nacional, incluso en cuanto a los recursos provenientes de los impuestos transferidos previstos como mecanismos de financiamiento propio, que en la práctica se traduce en la transferencia solo de recursos obtenidos de los impuestos previstos para tal ejercicio, sin que el GAD regional tenga ni siquiera de manera residual, ejercicio de potestad tributaria alguna respecto de tales tributos. El mecanismo de instrumentación puede ser, vía decreto²⁸⁹, vía ley o también mediante convenio de cooperación. Sin embargo, no serán los únicos escenarios de cooperación con el gobierno central, pues, si se pone énfasis en el rol de nivel intermedio de gobierno, su rol puede ser más trascendente, articulador entre el nivel nacional y los niveles locales.

7.7.2. Relaciones con los organismos de control

En tanto, el gobierno autónomo descentralizado regional, es parte de la institucionalidad del Estado, ejerce competencias que se derivan de la potestad estatal y administra recursos públicos, debe mantener relaciones de cooperación con los organismos de control como la Contraloría General del Estado²⁹⁰ o la Procuraduría

²⁸⁹ Una forma de concretar lo que el COOTAD prevé como mecanismo para incentivar la creación de regiones es la asignación de porcentajes de impuestos generados en el territorio, artículo 177, inciso final, sin determinar de qué impuestos puede destinarse.

²⁹⁰ Responsable del sistema de control, fiscalización, y auditoría del Estado y regular su funcionamiento, como lo establece el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

General del Estado²⁹¹, dentro del ámbito de las competencias específicas que tiene cada organismo, con miras a ejecutar procesos de capacitación o formación de sus funcionarios y servidores para mejorar la gestión. El instrumento de concreción será el convenio de cooperación.

La Contraloría General del Estado, como organismo de control de recursos, deberán ejecutar acciones de auditoría, encaminados a asegurar la eficiencia de la gestión de los recursos públicos de este nivel de gobierno subnacional. Un rol específico cumplirá el auditor interno del GAD regional, funcionario que depende del organismo de control nacional.

La Procuraduría General del Estado, por su parte, contribuirá con la absolución de consultas sobre el contenido y alcance de las normas, como ocurre con los otros niveles de gobierno y con el resto de la institucionalidad pública.

Además, por necesidad de respetar la institucionalidad estatal, deberá generar relaciones de cooperación con instituciones como el Servicio de Contratación Pública, SERCOP, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, el Ministerio de Trabajo, cada uno en su ámbito de competencias.

7.7.3. Relaciones con otros gobiernos autónomos descentralizados

Una primera reflexión, si el gobierno autónomo descentralizado regional va o no a cumplir el papel de intermediación entre los otros niveles de gobierno autónomos descentralizados y el gobierno central, rol que ha reclamado siempre el gobierno provincial, como nivel intermedio, pues ese no es el alcance de las competencias que le reconoce la Constitución, como tampoco está presente el denominado por Barrios Suvelza “encapsulamiento” de ningún nivel subnacional, dentro del nivel regional; sin embargo, deberá mantener relaciones de cooperación y coordinación con los niveles provincial, municipal y parroquial rural de la región, en tanto, el ejercicio de competencias exclusivas del nivel regional tienen incidencia directa con las competencias de los otros niveles de gobierno subnacional. Ello permitirá, sin duda, la optimización de la gestión en el territorio, evitar la superposición de competencias así como la duplicidad de gasto.

²⁹¹ Organismo público de control, según lo determina el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

Aunque no se descarta las posibilidades de cooperación con los GAD de otro nivel, de otras regiones, circunvecinas, la relación será prioritaria con los GAD provincial, municipal y parroquial rural de la región.

7.8. Facultad legislativa del GAD regional y el sistema de fuentes

Es discutible el alcance de la denominada “facultad legislativa” que formalmente está prevista en el artículo 240 de la Constitución a favor de los GAD regional, provincial y municipal, (que ya fue reconocido en la Constitución Política de 1998, que establecía también lo que denominó “facultad legislativa” a los gobiernos provincial y municipal, pero que fue matizado por el legislador ordinario, de modo expreso, en la reforma a la Ley de Régimen Municipal de 2004, señalando que se trataba de facultad normativa cantonal²⁹²) por la que ya que no es claro si en efecto, es verdadera facultad legislativa o es simplemente un enunciado formal que no se concreta en un contenido material. Si ello fuera así, de verdadera facultad legislativa, entonces, ya no estaríamos frente a un estado unitario clásico, con monopolio de la facultad legislativa en el nivel nacional, sino con facultad legislativa multinivel, en cuatro niveles, nacional, regional, provincial y municipal, cuatrisegmentado, parafraseando a Barrios Suvelza, lo cual abonaría más a la dispersión que a la racionalidad en la producción normativa. Sin embargo, tal denominación, pese a que aparenta fuerza, no compagina con el resto de disposiciones constitucionales, por ejemplo, con la jerarquía normativa que prevé el artículo 425, que por su trascendencia en este punto de análisis, transcribo:

El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución, los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas [provinciales y municipales]; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

²⁹² El artículo 228, inciso segundo preveía: “Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en ejercicio de su *facultad legislativa* podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras”. El artículo 10 de la Ley reformativa a la Ley de Régimen Municipal, sustituía el artículo 26, con el siguiente contenido: Art. ...El Gobierno cantonal estará a cargo del concejo municipal con *facultades normativas cantonales*, de planificación, consultivas y de fiscalización, presidido por el Alcalde con voto dirimente”. La cursiva me corresponde.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.

Como se puede advertir del contenido de la norma en cita, en lo formal, las normas regionales, son jerárquicamente inferiores a la ley ordinaria, consiguientemente, no tienen la categoría ni pueden ser consideradas leyes. En lo material, de la misma manera, las posibilidades de desarrollo de contenidos normativos a través de normas regionales serán en el ámbito de las competencias que asuma, de entre las nueve exclusivas que prevé el artículo 263 de la Constitución, siempre en función de observar y no contradecir los contenidos constitucionales y legales. Quizás el principio de competencia que opera como regla complementaria del principio de jerarquía normativa y que implica la atribución a un órgano o ente concreto de la potestad de regular determinadas materias o de dictar cierto tipo de normas con exclusión de los demás²⁹³ enunciado de modo expreso en la misma norma constitucional, deja abierta la posibilidad de prevalencia de la norma regional, siempre que se trate de aquellas regulaciones derivadas de las competencias exclusivas que asuma, pero el escenario resulta bastante restringido, sobre todo por la clase de materias que asumiría vía Estatuto de autonomía.

Es en este último escenario descrito en el que se puede elucidar si la norma regional es o no fuente de derecho. Para ello creo necesario primero entender qué se define por fuentes del derecho. Ignacio de Otto sostiene que con tal expresión “[...] se designa la propia manifestación de la voluntad normadora, esto es, el acto al que conduce el ejercicio de la voluntad normadora del órgano habilitado para ello por el ordenamiento jurídico”. Agrega “Fuentes son los llamados *actos normativos*, aquellos a los que el ordenamiento jurídico atribuye la virtualidad de producir una norma jurídica.”²⁹⁴ (Resaltado en el texto).

Aplicada esta definición a la denominada *facultad legislativa* a cargo del consejo regional, órgano del gobierno autónomo descentralizado regional, encontramos que en

²⁹³ García Ruiz, José Luis, Girón Reguera Emilia, *El sistema constitucional de fuentes del derecho*, visitado el 7 de octubre de 2017, <http://www.derechoconstitucional.es/2012/02/el-principio-de-competencia.html>.

²⁹⁴ De Otto, Ignacio, *Derecho constitucional, Sistema de fuentes* (Barcelona: Ariel, 2007), 70.

efecto, las “normas regionales” son actos normativos, están contemplados en la Constitución (artículo 240, facultad legislativa y 425, jerarquía normativa) y desarrollados en el COOTAD (artículo 34, a), es decir, al estar previstos en el ordenamiento jurídico, se cumple con aquella característica que De Otto califica de “virtualidad de producir una norma jurídica.” Esto, junto a la posibilidad que tiene, a través del desarrollo de contenidos de las competencias exclusivas que asuma el GAD regional, sin duda que las “normas regionales” se integran al sistema de fuentes del ordenamiento jurídico. Desde luego su virtualidad creadora, será la que ejerza su órgano de creación, el consejo regional, el órgano de legislación del GAD regional.

7.8.1. Los actos normativos del gobierno regional: la norma regional

Los actos normativos son fruto del ejercicio de la facultad normativa del órgano de legislación del gobierno autónomo descentralizado regional, y son normas generales con eficacia jurídica con efectos en la jurisdicción territorial de la región. El acto normativo propio del concejo regional es la *norma regional* que es la materialización de esa facultad normativa de la que gozan, para el desarrollo de las competencias exclusivas que son de su responsabilidad, en los términos que se exponen en el capítulo III sobre el sistema de competencias. Como bien advierte Hernández, “...sólo la Ley ordinaria y los otros niveles jerárquicos ascendentes están por encima de las normas regionales.”²⁹⁵ Es preciso recordar que la Constitución reconoce a favor del consejo regional, la facultad legislativa, junto a los gobiernos provincial y municipal, facultad que, desde mi punto de vista no es tal, conforme se deja expuesto.

Las *normas regionales*, en la escala jerárquica del ordenamiento jurídico que reconoce la Constitución de la República (artículo 425) tiene la misma jerarquía que las *ordenanzas distritales*, aquellas que serán expedidas por los concejos de los distritos metropolitanos autónomos, cuando ellos se constituyan; difieren en jerarquía respecto a las *ordenanzas provinciales y municipales* que son todas aquellas que expiden los concejos provinciales y concejos municipales de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales. Esta similitud es necesario señalarla por dos razones básicas, primero por la mayor jerarquía que la Constitución reconoce a las

²⁹⁵ Hernández Terán, Miguel, *Descentralización y Gobiernos Autónomos*, (Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2009), 208.

normas regionales junto con las ordenanzas distritales que, como consecuencia de ello, están por sobre las ordenanzas provinciales y municipales, con consecuencias prácticas en tanto pueden entrar en colisión porque si bien surten en efectos territorialmente diferentes, confluyen en el mismo territorio de la región que es la suma de los de las provincias que lo integran y éstas a su vez, forman parte del territorio de la provincia; y, además, porque las materias que pueden regularse a través de las normas regionales y las ordenanzas distritales son, potencialmente, más amplias a las ordenanzas provinciales y municipales, en tanto los GAD regionales pueden asumir competencias a través del Estatuto de autonomía y los distritos metropolitanos autónomos pueden asumir competencias de los gobiernos provincial y regional, a más de las propias del nivel cantonal, en cambio que las ordenanzas provinciales y municipales deben circunscribirse a las competencias de los gobiernos provincial y municipal, en espacios territoriales distintos de la provincia y del cantón, respectivamente.

Un tema adicional que es necesario señalar respecto a las *normas regionales* es que, ahora con mayor claridad, éstas son normas de carácter general, especialmente aquellas que regulan materias propias del gobierno autónomo descentralizado regional, las competencias exclusivas, que para su aplicación, en muchos casos demandarán de su complementación a través de normas reglamentarias, que sin lugar a dudas, serán responsabilidad del gobernador regional, como titular de la función ejecutiva del gobierno regional. Esto es una muestra de la potencialidad que tienen las normas regionales que se convierten en verdaderas fuentes creadoras del derecho.²⁹⁶

7.8.2. Otros actos decisorios del gobierno regional

En el esquema de la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal Codificación de 2005), para los gobiernos municipales, los actos decisorios de sus cuerpos colegiados, los concejos municipales, incluían a ordenanzas, acuerdos y resoluciones, esto en razón de que a la fecha de su expedición (1966) no existía reconocimiento expreso alguno del ejercicio de la facultad legislativa o normativa de los concejos, lo cual, se concreta a partir de la Constitución Política de la República del

²⁹⁶ Zavala Egas, Jorge, *El Estatuto del régimen administrativo de la Función Ejecutiva en el ordenamiento jurídico*, analiza las formas de delegación legislativa, reconociendo a estas como fuentes generadoras de derecho

Ecuador de 1998 y se reitera en la actual, con las interpretaciones y matices que cabe señalar.²⁹⁷ Ahora, la concreción de la facultad legislativa de este nivel de gobierno, en los términos expuestos, se da a través de normas regionales (artículo 34, a) del COOTAD), de manera que los otros actos decisorios de este cuerpo colegiado serán los acuerdos y las resoluciones (artículo 34, e) del COOTAD) que en estricto sentido no son parte del ejercicio de la facultad normativa, sino verdaderos actos administrativos, algunos de los cuales, no todos, pueden tener efectos generales. Ahora bien, resulta trascendente esta distinción, en tanto al no ser actos normativos, su impugnabilidad está sujeta a observar el procedimiento judicial para cuestionar los actos administrativos, pues, son eso, actos administrativos con efectos generales, aunque algunos pueden tener efectos particulares, expedidos por el cuerpo colegiado, de allí la trascendencia de su distinción. Estos actos decisorios también son reconocidos por el COOTAD, en el artículo 34, e) que establece como atribución del consejo regional: “Expedir acuerdos o resoluciones, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado regional, para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares.”

a) Acuerdos

Los acuerdos son actos decisorios del consejo regional que versan sobre asuntos de interés particular y se aprueban en un solo debate. Pueden ser dados a conocer a través de cualquier medio de difusión disponible, ya mediante la fijación de carteles, ya mediante la notificación de su contenido a los interesados. Surten efecto desde que el interesado recibe la notificación, una característica para que todo acto administrativo resulte eficaz y se agotan con su ejecución. Figura similar a éstos, son los acuerdos de los GAD municipales que se utilizan especialmente para honrar personalidades o reconocimientos por acciones relevantes en el acontecer de la ciudad o para concretar mecanismos de cooperación con otros GAD.²⁹⁸

b) Resoluciones

Al igual que los acuerdos, versan sobre asuntos de interés particular, se aprueban en un solo debate y surten efecto desde que son dados a conocer a los interesados en

²⁹⁷ Explicación detallada de los actos normativos de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, en la obra *Derecho Municipal*, del autor del estudio.

²⁹⁸ Ecuador Cuenca Alcaldía, “Acuerdos”, *Cuenca Alcaldía*, visitado el 7 de octubre de 2017, <http://www.cuenca.gov.ec/?q=search/node/Acuerdos>.

forma personal o a través de cualquier medio de difusión. Si no es notificado, al igual que los acuerdos, el acto puede ser válido, pero no eficaz. La forma de notificación bien puede ser el mismo que se emplea en el caso de las normas regionales, su publicación en la gaceta regional y en la web institucional. En el caso de estos actos administrativos es posible que se generen verdaderos cuerpos normativos, si sus efectos son generales y no se agotan con su ejecución, sino que permanecen en el tiempo, hasta que sean derogados; en este caso estaremos ante actos normativos, pero con rango inferior a una norma regional. Como no está operativo ningún GAD regional no se puede evidenciar casos, pero como uno similar, por ejemplo, el concejo metropolitano de Quito, expide resoluciones por diferentes materias: traspaso de créditos (Resolución 2016-13), aceptación de renuncia de secretario del concejo (Resolución RC-2016-009) o partición de predio de José Valladares (RC-2016-016); archivo de resoluciones.²⁹⁹

7.8.3. Proceso de formulación de los actos normativos de los gobiernos regionales

Las normas regionales son actos normativos que constituyen la materialización de la facultad de legislación de los consejos regionales, cuerpos colegiados de los GAD regionales. Son normas de carácter general, de inferior jerarquía que la ley, que tienen dos limitaciones: una en lo material, lo cual significa que deben circunscribirse al ámbito de competencias del GAD regional, es decir aquellas que le reconoce la Constitución de la República (competencias exclusivas) y la ley (competencias exclusivas y concurrentes), incluidas las que asuma como consecuencia del proceso de descentralización (competencias concurrentes, adicionales y residuales) y que consten expresamente señaladas en el Estatuto de autonomía, o como dice la norma constitucional, las que inicialmente asuma, aunque no exista limitación para que pueda asumirlas todas las que la Constitución le reconoce. La otra limitación, también material, viene dada por el espacio territorial en el que rigen, el territorio de la región autónoma, con lo cual, se descarta la posibilidad de que existan normas interregionales o con vigencia fuera del espacio territorial de la región. Estas limitaciones de las normas regionales pueden ser parcialmente modificadas cuando se trata de ordenanzas distritales (las que expidan los concejos distritales de los distritos metropolitanos

²⁹⁹Ecuador Alcaldía de Quito, “Ordenanzas”, *Alcaldía de Quito*, acceso el 7 de octubre de 2017, http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/.

autónomos, DMA) por su ámbito competencial, mayor en tanto el DMA puede asumir competencias de los gobiernos de los niveles provincial y regional; además, en la posibilidad de que los DMA puedan constituirse con dos o más cantones, su espacio territorial puede llegar a ser también supra-cantonal, aunque en este caso, debería entenderse que el espacio territorial sigue siendo cantonal, pero con la integración del territorio de más de un cantón, en una suerte de fusión de cantones, sin constituirse en un nuevo nivel territorial, porque su incidencia es esencialmente institucional. La jerarquía de la norma regional, en todo caso, tiene sentido en tanto, prevalece sobre ordenanzas provinciales y ordenanzas cantonales de los GAD de estos niveles territoriales que se encuentren en el territorio regional, con lo que la jerarquía tiene sentido.

Un tema que suscita debate, la aplicación del principio de competencia previsto en la norma constitucional, como mecanismo para defender la prevalencia de normas regionales frente incluso a normas de mayor jerarquía. Cuando estén operativos los GAD regionales sin duda que pueden presentarse casos concretos que deberán ser resueltos o dilucidados por las instancias administrativas³⁰⁰ o jurisdiccionales³⁰¹ con competencia para ello.

7.8.3.1. La iniciativa normativa

Al igual que en el ámbito nacional donde hay multiplicidad de fuentes para la iniciativa, así como en los otros niveles de gobierno autónomo descentralizado con facultad legislativa, en el gobierno autónomo descentralizado regional, cuatro son las fuentes desde donde nace la iniciativa para proponer actos normativos: el gobernador regional, los consejeros regionales, la ciudadanía y los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, cantonales y parroquiales rurales. Aunque la legislación no lo reconoce de manera expresa, se puede entender que en el concepto de ciudadanía, se incluyan, además de las personas naturales, las personas jurídicas de derecho privado y las organizaciones y colectivos sociales. Se entendería así mismo que se excluyen de

³⁰⁰ Ecuador, Comisión Nacional de Competencias (artículos 269 de la Constitución y 117 del COOTAD).

³⁰¹ Ecuador, Corte Constitucional, (artículo 436.7 de la Constitución y 144. 1 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional).

la iniciativa normativa otras dependencias e instituciones como las públicas distintas a los GAD.

7.8.3.2. Iniciativa del gobernador regional

El gobernador regional tiene iniciativa para proponer proyectos de ordenanzas, de manera general en todas las materias que son de competencia de los gobiernos autónomos descentralizados regionales (artículo 37, letra d del COOTAD). Pero en materia tributaria, esta facultad es privativa o exclusiva del gobernador regional, pues solo a él le corresponde la iniciativa para presentar proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos (artículo 37, letra e del COOTAD)³⁰², es decir, se constituye en el medio para hacer efectiva la facultad tributaria que sobre tributos, tasas y contribuciones especiales de mejorar, tiene el gobierno autónomo descentralizado regional (artículo 179 del COOTAD). Esta atribución privativa del gobernador regional tiene algunos efectos: limita las atribuciones de los consejeros regionales y de la ciudadanía en esta materia; es de amplio efecto ya que cubre todos los aspectos tributarios, incluidos las tres clases de tributos, impuestos (en los aspectos que corresponda regular al gobierno regional), tasas y contribuciones especiales de mejoras. Esta atribución amplia, contrasta con la que tiene el Presidente de la República que se circunscribe a los impuestos, aunque en la práctica se aplica como que corresponde a todo aspecto tributario, pues de alguna manera, la Asamblea Nacional no ha cuestionado esa forma de aplicación de tal atribución y tampoco ha ejercido iniciativa normativa en materia tributaria³⁰³.

7.8.3.3. Iniciativa de los consejeros regionales

Los consejeros regionales tienen iniciativa para presentar proyectos de normas regionales en cualquier materia de las que corresponde al gobierno autónomo

³⁰² El legislador ha adoptado para los gobiernos autónomos descentralizados un mecanismo similar al que la Constitución (artículo 135) prevé para el ejercicio legislativo en el ámbito nacional, que reconoce atribución privativa al Presidente de la República para presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la organización político administrativa del país.

³⁰³ Los proyectos de ley que en materia tributaria presenta el Presidente de la República, van más allá de la sola regulación de impuestos, un ejemplo de ello es el Decreto Ley de Fomento Ambiental de noviembre de 2011, que además de los impuestos ambientales, regula el procedimiento coactivo, cuya aplicación al ámbito tributario está en discusión, pese a que en la práctica se ha impuesto.

descentralizado regional, excepto la tributaria que, como quedó expuesto, corresponde con exclusividad al gobernador regional. Debe entenderse que el consejero regional en forma individual puede ejercer esta atribución, lo que no excluye que pueda hacerlo en forma conjunta, por ejemplo, a través de una comisión; su ejercicio estará supeditado a las regulaciones que el propio consejo regional expida (artículo 327 del COOTAD). Tampoco queda claro, pero no se excluye, que sea el propio consejo regional como cuerpo colegiado que pueda presentar proyectos de normas regionales, aunque su sola posibilidad resulte extraña; tales aspectos deben estar regulados por las normas internas que se expidan para regular su funcionamiento, de manera que se aborde todos los aspectos del ámbito parlamentario.

7.8.3.4. Iniciativa ciudadana

La ciudadanía también tiene derecho a formular proyectos de normas regionales, como parte de la concreción del ejercicio del derecho de participación ciudadana garantizado en la Constitución de la República. Su ejercicio está regulado en el artículo 309 del COOTAD.³⁰⁴ Aunque la norma, en forma limitativa señala que puede proponer proyectos y su derogatoria, es de entenderse que los mismos pueden tener como propósito, regular una materia determinada (nueva norma regional), modificar una existente (reforma) o suprimirla (derogatoria). La única materia en la que habría limitación es en la tributaria, que como se dejó expuesto, corresponde en forma privativa al gobernador regional, por lo que, por exclusión, no podría ejercerla la ciudadanía, o, en el mejor de los casos, la iniciativa pasaría al Gobernador Regional para que ejerza su atribución privativa. También puede entenderse que el ejercicio de esta iniciativa cubre toda clase de actos decisorios, en los que se incluyen acuerdos y resoluciones, pese a que la norma refiere solo a las normas regionales. Esta iniciativa normativa está sujeta a control constitucional por parte de la Corte Constitucional.³⁰⁵

³⁰⁴ Un ejercicio de iniciativa normativa ciudadana, a nivel del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, ha sido impulsada por un colectivo, DIABLUMA, identificado con el movimiento político del gobierno nacional, que ha procurado por todos los medios, que el Concejo Metropolitano apruebe su iniciativa encaminada a prohibir las corridas de toros, interpretando el alcance de los resultados de la consulta popular de mayo de 2011, que prohibió los espectáculos públicos con la muerte del animal como parte del mismo. La propuesta no alcanzó los votos necesarios para su aprobación en el seno del cuerpo colegiado.

³⁰⁵ El artículo 126 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece: “Alcance del control constitucional de la iniciativa popular normativa.- Cuando una norma jurídica sea el resultado

7.8.3.5. Iniciativa de otros niveles de gobierno autónomo descentralizado

Aunque ni la Constitución ni la ley (el COOTAD) prevén de manera expresa la iniciativa normativa de los otros niveles de gobierno subnacional, no es contradictorio que vía estatuto de autonomía así se prevea, pues formaría parte de la concreción de los principios de cooperación y colaboración que cubre a todo el ámbito de los GAD. Lo que habría que especificar de manera expresa dentro de qué ámbito puede hacerlo, que no será otro que el de las competencias específicas de cada nivel de gobierno y podrían ejercerla solo los GAD de los otros niveles pero que se encuentren dentro del territorio de la región, porque no tiene sentido alguno que quienes promuevan al GAD regional la iniciativa, sean de fuera del territorio regional, aunque, por fines de conservación o complementariedad ecológica, tales materias bien podrían rebasar el territorio de la región. En este caso, también aplica la restricción a aquellas materias de competencia del Gobernador regional.

Lo que no está previsto que puedan ejercer iniciativa otras autoridades del Estado, de otras funciones. Siendo iniciativa, no encuentro impedimento, salvo que se pretenda restringir competencias del AGD regional, en cuyo caso, la iniciativa no prosperaría o generaría resistencias al interior del cuerpo colegiado, pero insisto que la posibilidad es muy potente.

7.8.3.6. Preparación del Proyecto

El proyecto de acto normativo (norma regional, acuerdo o resolución) puede corresponder a quien tiene la iniciativa, gobernador regional, consejero regional, ciudadanía o GAD provincial, municipal o parroquial rural, pero en la práctica, su ejercicio corresponde a instancias técnicas, así, en el caso del gobernador regional, serán las dependencias de la administración del gobierno regional, según la materia de que se trate, las encargadas de elaborar los soportes técnicos para la formulación del proyecto; en el caso de los consejeros regionales, será el equipo asesor el que prepare los justificativos técnicos y contenidos específicos del proyecto; si no cuenta con equipo

de la iniciativa popular normativa, el control comprenderá el examen de la constitucionalidad del trámite respectivo. En tales circunstancias, el control tendrá el mismo alcance y se ejercerá en los mismos términos del régimen general de control constitucional.”

asesor, podrían ser los mismos funcionarios del gobierno regional los que brinden asistencia en la preparación del proyecto.

Igual ocurre en el caso de la iniciativa de los otros GAD. En el caso de la ciudadanía, muy probablemente, será un equipo asesor, contratado específicamente para tal propósito, el encargado de elaborar los insumos. La preparación puede incluir la necesidad de contar con estudios técnicos que soporten el contenido, en función de la materia específica de la que se trate. Para cumplir con estos cometidos, deberá preverse recursos, especialmente económicos, que permitan brindar apoyo a estas iniciativas.

7.8.3.7. Formulación de proyecto

La formulación consiste en la redacción del contenido del proyecto, incluido el articulado específico, el que deberá observar el mandato legal de que el proyecto debe referirse a una sola materia (artículo 322 del COOTAD)³⁰⁶. En función del origen del proyecto, serán los mismos equipos responsables de la preparación de los soportes técnicos los encargados de formular el contenido. La formulación puede incluir la discusión de los contenidos, en el ámbito interno de quienes lo formulan, lo cual puede conducir a una reformulación o reelaboración, previa a la versión final del proyecto que se somete a consideración del consejo regional. La formulación del proyecto debería responder a la técnica normativa entendida como “...*el arte de construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas, esto es, un ordenamiento que haga efectivo el principio de la seguridad jurídica*”³⁰⁷. Pues como lo sostiene Jaime Rodríguez-Arana Muñoz:

“En un Estado de Derecho las normas jurídicas se confeccionan para que se apliquen. Han de ser claras en lo que atiende a su rúbrica, a su objeto, a sus efectos y a sus destinatarios. Han de ser lo más completas posibles, lo más concretas posibles y lo más concisas que se pueda. Han de estar redactadas según los más elementales cánones de la producción de normas. Es decir, han de recoger, en la medida de lo posible los patrones y las reglas propias de la mejor técnica normativa. Y la mejor técnica normativa es

³⁰⁶ Esta exigencia consta en la Constitución para los proyectos de ley (artículo 135) y ha sido trasladado al COOTAD para los proyectos de actos normativos.

³⁰⁷ Cita de Sainz Moreno, Fernando, *Técnica Normativa; visión unitaria de una materia plural*, realizada por Andrés Segovia Salcedo, en la obra *Nociones de Técnica Legislativa*, pág. 11.

aquella en la que más resplandece el principio de seguridad jurídica y sus corolarios necesarios: buena fe y confianza legítima entre otros”³⁰⁸

Estos son los mínimos que debería observarse en la formulación de proyectos normativos en todo nivel de gobierno con facultad normativa, incluidos, desde luego, los gobiernos autónomos descentralizados regionales.

7.8.3.8. Presentación del proyecto

Una vez elaborado, redactado el proyecto, se lo presenta al gobernador regional para que lo someta a conocimiento del consejo regional. Todo proyecto debe ingresar al despacho del gobernador regional en razón de ser él quien elabora y pone a consideración del consejo regional el orden del día. Pensando en el cumplimiento de formalidades, el proyecto una vez puesto a consideración del gobernador regional, éste deberá remitirlo a la comisión que corresponda en razón de la materia, para que prepare el informe para primer debate. Puede, sin embargo, sobre todo en los proyectos de iniciativa de los consejeros regionales, que sea propuesto directamente en el seno del consejo, en cuyo caso, si se da curso a una modificación del orden del día, puede incluirse su tratamiento, a través de este mecanismo de presentación directa; en este caso, igual, deberá el proyecto ser remitido a la comisión que corresponda para que prepare el informe para primer debate.

En todo caso, se deberá observar la regulación específica que sobre práctica parlamentaria expida el correspondiente cuerpo colegiado del GAD regional.

7.8.3.9. Discusión

Una vez presentado el proyecto, incluido en el orden del día para su tratamiento, el consejo regional lo conoce y aprueba en dos discusiones que deben realizarse en dos sesiones, en días diferentes, independiente de la clase de sesión, ordinaria o extraordinaria. No hay una regulación legal específica que determine un plazo que medie entre la primera y segunda discusión, lo cual puede dar a entender que, si la discusión se realiza en sesiones ordinarias, mediará ocho días entre la primera y segunda discusión, hecho que no obsta para que, en razón del contenido del proyecto y

³⁰⁸ Rodríguez-Arana, Muñoz, Jaime, *Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional*, Universidad Externado, pág. 119.

su urgencia, pueda convocarse a una sesión extraordinaria para evacuar su conocimiento, bien sea para la primera o para la segunda discusión³⁰⁹. La primera discusión, sirve para que los miembros del consejo regional conozcan el contenido íntegro del proyecto y formulen observaciones. Puede, en esta primera discusión, requerirse el apoyo de personal y equipos técnicos que expliquen el contenido y alcance del proyecto, sobre todo en aspectos que requieran de conocimientos técnicos especializados. Las observaciones que se formulen deberán ser recogidas y procesadas por la Comisión Permanente o Especial a la que se le asigne la responsabilidad de procesar tales observaciones y preparar un informe para el segundo debate, en el que se aprobará. Todo este procedimiento parlamentario puede ser regulado por el propio consejo regional, con normativa específica, que responde a la generalidad de la práctica parlamentaria.

7.8.3.10. Aprobación

Luego de procesadas las observaciones formuladas en la primera discusión, la Comisión encargada de hacerlo, presentará el informe que deberá ser conocido por el consejo regional en una nueva sesión, en la que se aprobará el proyecto en forma definitiva. No hay regulación en torno a lo que se puede incluir o excluir del proyecto en la segunda discusión. La reglamentación interna, cuando existe, suele asimilar, para el consejo regional, el mismo procedimiento parlamentario de la asamblea nacional.

7.8.3.11. Sanción u objeción

Aprobado el proyecto por el consejo regional, el secretario del mismo lo somete a consideración del gobernador regional, quien en el plazo de ocho días podrá sancionar u objetar el proyecto. Las observaciones del gobernador regional pueden ser porque no se haya respetado el procedimiento para su aprobación (razones de forma) o que su contenido sea contrario a la Constitución de la República o las leyes (razones de fondo o material). Si no se advierte la existencia de estos vicios en el proyecto aprobado por el consejo regional, el gobernador regional lo sanciona y dispone su promulgación. Si lo

³⁰⁹ Estos temas son los que deben complementarse con normativa interna específica que regule el funcionamiento del Consejo regional.

objeta, el proyecto regresa al consejo regional para que conozca y resuelva sobre el contenido de las observaciones. El consejo podrá aceptar o allanarse a las observaciones formuladas por el gobernador regional o insistir en el texto aprobado originalmente, en cuyo caso se requiere del voto conforme de las dos terceras partes de los integrantes del consejo regional. Si no se sanciona o se formulan observaciones por parte del gobernador regional dentro de ocho días, se entiende que ha sido “*sancionada por el ministerio de la ley*”³¹⁰. No se prevé plazo para que el consejo regional conozca las observaciones formuladas por el gobernador regional, pero es recomendable que lo haga en la siguiente sesión ordinaria, sin perjuicio de que se convoque una sesión extraordinaria para evacuarlas, en función de la trascendencia o premura del contenido del proyecto. La oportunidad para la aprobación, pasará siempre por la conveniencia política, si se cuenta para la aprobación, con los votos suficientes en el seno del Consejo.

7.8.3.12. Promulgación o publicación

Una vez sancionada por el gobernador regional, allanado el consejo regional en las observaciones formuladas por él o insistido en el texto originalmente aprobado o sancionada por el ministerio de la ley, la norma regional se entiende que ha sido sancionada y se debe proceder a su promulgación y difusión. En concepto del código civil, la promulgación consiste en la publicación en el Registro Oficial (artículo 5) fecha desde la cual, entra en vigencia, salvo que la misma ley prevea un plazo distinto para su vigencia (artículo 6); en el caso de las normas regionales, la promulgación debe hacerse en la gaceta del gobierno regional, órgano de difusión que obligatoriamente deberán crear los gobiernos regionales. También deberán publicarse en el dominio web (página web) que tenga cada gobierno regional. Cuando se trata de normas regionales de carácter tributario, deberán publicarse en el registro oficial. Por lo que, además de publicarse en la gaceta del gobierno regional y en el dominio web, también tienen que publicarse en el Registro Oficial, sin condicionante de ninguna naturaleza, con lo que es dable recurrir al arbitrio de disponer que “*entren en vigencia a partir de su sanción, sin perjuicio de su publicación*”, opción que es de uso frecuente en el ejercicio de la

³¹⁰ Por mandato o disposición legal.

facultad normativa por aquellos órganos que la tienen, aunque en materia tributaria, la opción de que entren en vigencia en un tiempo distinto al de publicación en el Registro Oficial, es hacia futuro, no antes, así lo señala de manera expresa el artículo 11 del Código Orgánico Tributario “...salvo que establezcan fechas especiales de vigencia posteriores a esa publicación”. Tampoco se prevé un efecto en caso de que no se publique en el Registro Oficial, lo cual es un vacío que le corresponde llenar al legislador. El propósito de la promulgación o publicación es el conocimiento de su contenido a la ciudadanía, por lo que no se excluye que se pueda publicar a través de carteles ubicados en espacios públicos, además de los medios formales que se dejan expuestos o por medios impresos³¹¹.

Como se advierte la formulación normativa del ámbito regional podrá alcanzar importantes contenidos, en tanto la multiplicidad de fuentes de iniciativa que la enriquece, así como también el ámbito de regulación que será definido, en base a las competencias que inicialmente asuma. Se requerirá sin duda de las normas que regulen el ejercicio de esta función en base a la práctica parlamentaria de general aplicación, de manera similar a las regulaciones que estilan cuerpos colegiados de los otros niveles de gobierno.³¹²

7.9. Contenido material de los actos normativos

Como ya se dejó expuesto, los actos normativos deben contar con los soportes técnicos necesarios que justifiquen el contenido de sus regulaciones, además del articulado específico. En algunos casos, pueden requerir de agregar anexos al texto normativo para una mayor claridad en las regulaciones, sobre todo, de aquellas de alta especialidad dependiendo de la materia que se regule.³¹³ Enseguida, los contenidos específicos que debe contener el proyecto para su presentación a trámite.

³¹¹ La norma de la ley de régimen municipal era más adecuada a la realidad nacional en cuanto permitía su difusión por cualquier medio disponible. Ahora, en forma obligatoria deberán hacerlo en la gaceta municipal.

³¹² Es el caso de la Resolución C-074 que regula el desarrollo y organización de las sesiones y el ejercicio de la facultad de fiscalización, la coordinación entre el concejo y el ejecutivo metropolitano de Quito y el código de ética del concejo metropolitano, de 8 de marzo de 2016, acceso el 7 de octubre de 2017, http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/.

³¹³ El COOTAD, en el artículo 322 regula lo que denomina decisiones legislativas, aplicable a los tres niveles de gobierno con esta facultad, incluidas las normas regionales, aunque equivoca su

7.9.1. Exposición de motivos

La exposición de motivos es la justificación técnica, política, económica o social del contenido de las regulaciones. Equivale a realizar una descripción del contexto en el que se formula, con la inclusión de datos, cifras, costos históricos, proyecciones, entre otros puntos. La exposición de motivos sirve de fundamento para soportar el contenido del articulado. Dependiendo de la materia, su contenido podrá variar.

7.9.2. Considerandos

Los considerandos contienen los sustentos jurídicos, las disposiciones constitucionales, legales y estatutarias que respaldan el ejercicio de la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados regionales, debe ir en forma de textos cortos con referencia de la norma constitucional, legal o estatutaria expresa; en muchos casos, es posible que se transcriba los textos de las normas.³¹⁴ No hay un número determinado, pero pueden ser entre tres, cuatro o cinco, sin que ello sea una regla. Se justifica constitucional y legalmente la facultad normativa del consejo regional y la materia objeto de la regulación contenida en la norma regional. Si fuere una resolución, se agregará la base normativa prevista en las correspondientes normas regionales.

7.9.3. Título o denominación

El título o denominación de la norma regional tiene como propósito identificar la materia que regula, como por ejemplo “*norma regional que regula la gestión integrada de cuencas hidrográficas*”; debe, en pocas palabras, señalar en forma clara y concreta el objeto de la regulación. Algunas ocasiones es recomendable identificar numéricamente las normas regionales por periodo de cada autoridad, o por periodos

denominación, al llamarlas ordenanzas regionales, lo que contraría lo previsto en el artículo 34.a) del mismo cuerpo legal.

³¹⁴ La trascendencia que ha tenido la motivación como elemento esencial del debido proceso y los efectos de nulidad que acarrea un acto inmotivado, los actos normativos de cualquier organismo con atribución para expedirlos, hoy contienen una variada referencia normativa y fáctica, muchas de las veces innecesaria y hasta impertinente.

anuales de tiempo. Ahora, con el nuevo órgano de difusión institucional, la gaceta regional, puede ayudar para iniciar con la numeración de las normas regionales, elemento que facilitará su identificación a los ciudadanos y usuarios de estos instrumentos normativos, que no siempre son asequibles a la generalidad de la población a la que están dirigidas sus regulaciones.

7.9.4. Articulado

El articulado es el cuerpo del instrumento normativo. Inicia con una disposición que describe el objeto y ámbito de la regulación. Los siguientes artículos desarrollan todos los temas específicos materia de la regulación.³¹⁵ No se puede prever una exigencia sobre el número de artículos o extensión de los mismos, ya que ello está en función de la materia regulada. Dependiendo del objeto de regulación la normativa puede incluir fórmulas o porcentajes, sobre todo cuando se trata de regulaciones técnicas. Luego del contenido general, al final suelen agregarse disposiciones generales y disposiciones transitorias. El cuerpo normativo se cierra con una disposición final que determina su vigencia que por lo general debe ser a partir de su publicación en la gaceta o en el Registro Oficial, aunque se recurre con frecuencia al arbitrio de disponer que entre en vigencia “*a partir de su sanción, sin perjuicio de su publicación*”, que únicamente en el Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, se prevé para el caso de decretos, reglamentos y demás normas que expiden los órganos de la Función Ejecutiva; consiguientemente su uso, generalizado, puede devenir en arbitrario.

7.9.5. Reforma

Las normas regionales pueden ser reformadas, total o parcialmente, como consecuencia propia de la dinámica de las materias reguladas, observando el mismo procedimiento previsto para su aprobación, con discusión en dos sesiones realizadas en días distintos. La reforma parcial puede incidir en uno o varios artículos. La reforma total implica la derogatoria de la norma regional reformada.

³¹⁵ Similar al contenido del texto de la ordenanza 102 del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por la que se regula el sistema metropolitano de participación ciudadana y control social, acceso el 7 de octubre de 2017, http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/.

7.9.6. Derogatoria

La derogatoria de los actos normativos, concretamente de las normas regionales, cabe en cualquier tiempo, observado el mismo procedimiento para su aprobación, en función de razones de oportunidad o de necesidad institucional o social. La derogatoria puede darse sin que se expida una nueva, o mediante la sustitución total de la derogada, ante lo cual se está ante una reforma total.

7.9.7. Mecanismos de impugnación de los actos normativos

Además del ejercicio de auto tutela de los actos normativos que puede ser practicado por el propio órgano normativo en la forma prevista en la ley, aquellos también pueden ser impugnados judicialmente por terceras personas, la ciudadanía o las instituciones públicas o privadas que se vean afectadas con su contenido. Entre las instituciones públicas impugnantes pueden estar otros gobiernos autónomos descentralizados, de cualquier nivel. El mecanismo tradicional previsto en el ordenamiento jurídico ecuatoriano es la acción objetiva o de anulación para actos normativos en materia administrativa contemplada en el Código Orgánico General de Procesos, que lo puede interponer quien tenga interés directo o por representantes de colegios profesionales u organizaciones gremiales; el propósito de esta acción es la expulsión del ordenamiento jurídico, con efectos generales, *erga omnes*; también existe la acción directa o de anulación de actos normativos en materia tributaria, también con efectos *erga omnes*. Los actos normativos administrativos se impugnan ante los tribunales distritales de lo contencioso administrativo³¹⁶; mientras que los actos normativos en materia tributaria, ante la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, por disposición expresa del Código Orgánico de la Función Judicial.

Sin embargo, ante la disposición constante en el artículo 404 del COOTAD, que prevé que los actos normativos de los gobiernos autónomos descentralizados “no

³¹⁶ Estuvieron en funciones prorrogadas luego de que entró en vigencia la Constitución de la República de 2008 y luego de la expedición del Código Orgánico de la Función Judicial (2009). Luego con la reforma al COFJ de junio de 2013, se ratificó la existencia de los tribunales distritales, tanto tributarios como administrativos, pese a que ahora, el Consejo de la Judicatura, los desconoce, al forzar la figura de las unidades judiciales, amparadas en el denominado modelo de gestión.

admiten otra vía de impugnación que la jurisdiccional ante la Corte Constitucional” surgen algunas dudas que se exponen a continuación.

Partir desde el escenario relacionado con las razones de impugnación, con una interpretación extensiva de la norma, puede entenderse que se trate de cualquier clase de vicios que afecten a la norma por ilegalidad, ilegitimidad o inconstitucionalidad. No obstante, con una interpretación restrictiva de la misma norma y atendiendo la atribución propia de la Corte Constitucional³¹⁷, puede entenderse que cabe la impugnación ante el órgano de justicia constitucional únicamente por vicios de constitucionalidad, porque no le corresponde a este tribunal conocer acciones de justicia ordinaria. Con estos argumentos, si la impugnación se formula por razones de legalidad o legitimidad, se entendería que las acciones son las señaladas en el párrafo precedente, avalado con la atribución que de manera expresa reconoce el Código Orgánico de la Función Judicial a favor de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo³¹⁸. Este es un tema nuevo, complejo, que únicamente se resolverá con decisiones jurisprudenciales, es decir, mediante una sentencia que aclare el alcance de estas disposiciones de las que se derivan las antinomias que se deja expuestas. La práctica judicial se ha decantado por reconocer la especialidad, de manera que, si se trata de cuestionar normas por razones de legalidad, accionan la vía objetiva o de anulación o por exceso de poder, mientras que si el vicio es de rango constitucional, la acción se propone ante la Corte Constitucional, con racional objetividad.

El escenario de la producción normativa del gobierno regional, estará supeditado a la fortaleza institucional con la que surjan y la legitimidad de las autoridades, legislativas y ejecutivas. Igual pasará con el ejercicio de las acciones de impugnación de las mismas, que por lo general, surgen cuando se afectan intereses de terceros.

7.10. La facultad de fiscalización del consejo regional

³¹⁷ El artículo 429 de la Constitución de la República establece que “La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia.”

³¹⁸ El artículo 217.3 establece como atribución de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo: “Conocer y resolver las impugnaciones que se propusieren en contra de los reglamentos, resoluciones y más actos normativos, de rango inferior a la ley, en materia no tributaria, provenientes de las instituciones del Estado que integran el sector público”.

La facultad de fiscalización del consejo regional está expresamente reconocida en la ley (artículo 34, letra b del COOTAD). Sin embargo de que su enunciación es clara en el texto normativo, su materialización como responsabilidad específica del consejo regional y de los consejeros (artículo 35, letra d, ibídem) es una tarea de difícil discernimiento y aplicación, por el componente político que su aplicación implica. Además, en lo conceptual, está relacionada, de alguna manera, con otras categorías que eventualmente suelen ser utilizadas como sinónimos, sin embargo, de lo cual tienen sus particularidades, contenidos y actores específicos. A continuación, una breve revisión de estos conceptos.

7.10.1. La rendición de cuentas de las autoridades del gobierno regional

La rendición de cuentas es una alocución que ha cobrado mucha trascendencia en el escenario nacional, sobre todo desde que la Constitución de la República la establece como un deber y responsabilidad de todos los ecuatorianos (artículo 83, número 11) y, que además dispone que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige, entre otros principios, por el de *transparencia* (artículo 227). Para Carlos Ugalde (2002) rendición de cuentas, es un término que traduce en forma limitada la palabra anglosajona “*accountability*” que significa;

“el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o reportar algo {...} ser responsable de algo {...} ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas”; por lo que para el mismo autor también significa “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar, justificar sus actos al público, que es último depositario de la soberanía en una democracia”, o “la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento”.³¹⁹

Otros términos como *control* o *fiscalización* se utilizan como sinónimos de *rendición de cuentas*. Sin embargo, se pueden advertir diferencias, ya que la rendición

³¹⁹ Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia*, el caso de México. (México: Instituto Federal Electoral, 2002), 9.

de cuentas tiene que entenderse desde el obligado a darlas, la autoridad o el funcionario que tiene el deber de rendir cuentas de su gestión; mientras que el control y la fiscalización se constituyen en las acciones activas de quienes tienen la tarea de controlar o fiscalizar, que por lo general corresponde a otras instancias, distintas de quienes deben rendir cuentas para asegurar la idoneidad del ejercicio.

Ugalde señala que control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones.³²⁰ Control y fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas, pero éste abarca además otros instrumentos como la transparencia y los informes periódicos que los gobernantes deben rendir a los ciudadanos³²¹.

También el término *transparencia* se usa como sinónimo de rendición de cuentas. La transparencia para Ugalde es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno, pero no significa un acto de rendir cuentas a un destinatario específico sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que los interesados puedan revisarla, analizarla y en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. Es un instrumento del sistema global de rendición de cuentas.

7.10.2. El control gubernamental a cargo de los organismos de control del Estado

Llamado también control gubernamental, es el que ejercen los organismos de control establecidos en la Constitución de la República o la Ley, en orden a la materia, la institucionalidad o el sector sujeto del ejercicio de control; así, la Contraloría General del Estado es la responsable del control de la gestión de los recursos públicos³²²; o, las

³²⁰ Ugalde, Luis Carlos, *Ibíd.*, 9.

³²¹ Los ejercicios de rendición de cuentas, cada autoridad lo ha interpretado a su manera, por suerte que encontramos diferentes mecanismos de ellas, como informes semanales, quincenales o periódicos, enlaces sabatinos, programaciones radiales, pero ninguna de ellas cumple con el cometido específico que nos detalla el concepto aludido.

³²² Las enmiendas constitucionales aprobadas por la Asamblea Nacional, que entraron en vigencia en diciembre de 2015, limitaron el alcance del control de este organismo, limitándolo al control de cuentas.

superintendencias, cada una en su área de acción, son responsables del control de segmentos específicos como la banca, las sociedades mercantiles, las instituciones financieras, de seguros, los medios de comunicación y empresas de telecomunicaciones. Desde la Constitución de 2008, este organismo de control gubernamental, junto con las superintendencias como la de Ordenamiento Territorial de reciente creación e institucionalización³²³, conforman la denominada Función de Transparencia y Control Social, de la que su brazo ejecutor es el denominado Consejo de Participación y Control Social, CPCS, organismo que a su vez se derivó de la antes denominada Comisión de Control Cívico de la Corrupción, creada en 1997. Pese a tener entre sus atribuciones la investigación de denuncias que se formulen por la presencia de casos de corrupción, en los diez años de vida institucional, fue instrumentada para seleccionar autoridades nacionales como Contralor, Procurador, Fiscal, vocales del Consejo de la Judicatura, sin que en la década del gobierno anterior, existan casos relevantes investigados en ejercicio del control social que tiene como propósito institucional. Es sin duda una de las razones por la que, muchas veces se han pronunciado por su eliminación de la institucionalidad estatal. La consulta popular de febrero de 2018 reformó su mecanismo de integración, a través de elección directa de sus integrantes.

El ejercicio de este control, desde la Contraloría General del Estado, puede derivar en la determinación de responsabilidades administrativas y civiles e indicios de responsabilidad penal, dependiendo de la gravedad de la infracción cometida. Cuando de recursos públicos³²⁴ se trata, la facultad de control y fiscalización es privativa de la Contraloría General del Estado, organismo que forma parte de la Función de Participación y Control Social. El ejercicio de esta forma de control se concreta a través de auditorías generales o específicas, en función de la programación que desarrolla el propio organismo o a través de los departamentos de auditoría interna que deben funcionar en cada organismo, con funcionarios designados por el Contralor General del Estado.

³²³ Ecuador, *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*, Registro Oficial No. 790, 5 de julio de 2016.

³²⁴ El Código de Planificación y Finanzas Públicas, en su artículo 76 señala que “Se entienden por recursos públicos los definidos en el Art. 3 de la ley de la Contraloría General del Estado”, que señala que “Para efectos de esta ley se entenderán por recursos públicos, todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones, y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que proceden...”.

7.10.3. Control político

Según Enríquez Fuentes, G. (2011) el control político es una institución retomada por la doctrina constitucional desde inicios del siglo XX, como elemento fundamental del constitucionalismo moderno, pero que siempre estuvo presente, de alguna manera, en la historia de la humanidad, en cualquiera de las formas de organización social, incluso desde la *polis* griega.³²⁵ En la actualidad se traduce en la facultad que ejercen los órganos parlamentarios (cámaras, congresos, asambleas, parlamentos) respecto de mandatarios y determinadas autoridades de otras funciones del Estado, que se materializa a través del denominado enjuiciamiento político y que en la Constitución de Ecuador se la denomina “*control de la acción de gobierno*”³²⁶. En esta categoría puede ubicarse la atribución de fiscalización que la ley reconoce a los cuerpos colegiados de los gobiernos autónomos descentralizados en general y a los GAD regionales en particular, en tanto mediante su activación, ejercen control de las actividades del gobernador regional como primera autoridad del ejecutivo regional (artículo 36 del COOTAD). Dicho control se extiende también a los consejeros como integrantes del cuerpo colegiado.

7.10.4. El ejercicio de fiscalización por parte del consejo regional

La facultad de fiscalización corresponde al consejo regional y a los consejeros regionales en particular, pues ésta se activa a partir de la acción de uno o varios de ellos como integrantes del consejo regional; su aplicación dependerá de las fuerzas políticas afines o contrarias a la primera autoridad, pues no hay que olvidar el elevado componente político que puede tener este tipo de intervenciones, que es lo que generalmente activa su ejercicio, más allá de infracciones o incumplimientos específicos de la autoridad ejecutiva.

a) Características

³²⁵ Gastón Julián, Enríquez Fuentes, *La revaloración del control parlamentario en México*, Universidad Autónoma de México, 2011, 45.

³²⁶ Pueden ser sometidos a enjuiciamiento político por las causas previstas en la Constitución, el Presidente y Vicepresidente de la República, ministros de estado, máximas autoridades de la Procuraduría, Contraloría, Fiscalía, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Superintendencias, miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (artículos. 129 y 131 de la Constitución de la República).

El ejercicio de la facultad de fiscalización es un procedimiento regulado, que debe estar determinado con claridad y de manera previa los mecanismos de su ejercicio, desde la denuncia, su instrumentación, calificación y trámite, hasta su decisión final.³²⁷ Es parte de los procedimientos parlamentarios que deben ser normados por los consejos regionales, en ejercicio de la facultad normativa, precautelando en todo momento el derecho a la defensa y el debido proceso del funcionario sometido a tal mecanismo de control, que son principios fundamentales que tutela la Constitución.

b) Alcances

El ejercicio de la facultad de fiscalización cubre todo el ámbito y accionar del gobierno autónomo descentralizado regional, en la parte de la Función Ejecutiva que es responsabilidad del gobernador regional, por ser la máxima autoridad administrativa, por lo que, independiente de que quien haya generado una consecuencia negativa por acción o por omisión dentro de la administración, con incidencia en la ejecución de obra pública, la prestación de servicios o la gestión interna del gobierno autónomo descentralizado regional, la responsabilidad política la asume el gobernador regional como primera autoridad; si del ejercicio de esta modalidad de control se derivan otras responsabilidades u otros sujetos de responsabilidad, además de la máxima autoridad, les corresponderá a las instancias administrativas o judiciales establecer el grado y la naturaleza de tal responsabilidad. Si el ejercicio se extiende a los consejeros regionales, también puede llegar a la destitución. Otra consecuencia que podría derivar del ejercicio del control político es la intervención en la gestión de las competencias del gobierno regional por omisión o deficiencia, figura que como bien anota Hernández, la disposición no ordena un remplazo o sustitución en la ejecución de la competencia, porque queda abierta como posible, no necesaria.³²⁸

c) Límites en el ejercicio del control político

³²⁷ Como ejemplo, está la Resolución C-074 del Concejo Metropolitano de Quito, que regula el desarrollo y organización de las sesiones y el ejercicio de la facultad de fiscalización, la coordinación entre el concejo y el ejecutivo metropolitano de Quito y el código de ética del concejo metropolitano, de 8 de marzo de 2016, acceso el 7 de octubre de 2017, http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/.

³²⁸ Hernández Terán, Miguel, *Descentralización y Gobiernos Autónomos*, (2009), 194.

Los límites en el ejercicio de la facultad de fiscalización en los gobiernos autónomos descentralizados regionales pueden marcarse en tres escenarios: el temporal, el material y el espacial.³²⁹

Lo *temporal* está dado por el período en el que la autoridad ejerce su función, que bien puede extenderse hasta dentro de un plazo prudente posterior a la fecha de finalización del mismo para efectos de facilitar el ejercicio de la fiscalización.

En lo *material* está el ámbito de competencias del gobierno autónomo descentralizado regional, las funciones y responsabilidades específicas que le corresponden al gobernador regional como máxima autoridad ejecutiva.

Lo *espacial* es el espacio territorial de la jurisdicción de la región autónoma como área de incidencia de la gestión de la autoridad regional.

d) Los sujetos del ejercicio de fiscalización

Con ya queda expuesto en líneas anteriores, tres son los sujetos de la fiscalización: el consejero o consejeros regionales que la promueven, el consejo regional que la califica, acepta y ejecuta y, el gobernador regional, que es el sujeto pasivo de la fiscalización, cuya administración es objeto del examen de la tarea fiscalizadora. Desde luego, no hay que dejar de mencionar que, detrás del gobernador regional existirá un equipo de colaboradores que tendrán algún grado de responsabilidad, pero que la determinación de responsabilidades y posible sanción, en caso de tales servidores no le corresponderá al consejo regional, salvo establecer indicios o presunciones de responsabilidad que corresponderá confirmar a otras instancias como los órganos de control formal o las instancias de administración de justicia, según el tipo de infracción de que se trate, para lo cual servirán de antecedente las decisiones que adopte como consecuencia del ejercicio de la facultad de fiscalización.

La fiscalización política a los consejeros regionales, integrantes del cuerpo colegiado, también le corresponde ejecutar al consejo regional, instrumentada en similares condiciones a las del gobernador regional; las razones por las que puede operar deben derivarse del ámbito de atribuciones que tienen los consejeros regionales dentro del propio consejo regional.

³²⁹ Los elementos en análisis son desarrollados por el autor, sobre la base del contenido de las normas que regulan el control político en la Constitución 2008, artículos 129 a 131.

Pese a que en los niveles de gobierno operativos, provincial y municipal, los cuerpos colegiados activan ocasionalmente los mecanismos de control político a las funciones ejecutivas, en el nivel regional, queda abierta esta posibilidad que de seguro será objeto de aplicación por el cuerpo colegiado regional, con el consabido ingrediente político que su ejercicio implica.

7.11. El Estatuto de autonomía regional

El Estatuto de autonomía es el instrumento jurídico que permitirá facilitar la conformación del gobierno de la región autónoma, en tanto constituye, una vez aprobado, en la forma prevista en la Constitución, la norma institucional básica de la región.³³⁰ Y, por cómo está prevista su aprobación, y el efecto de la misma, además, sin él, tampoco concluye el proceso de conformación de la región. Lamentablemente en el caso de Ecuador, el Estatuto de autonomía, si bien debe contener elementos clave en la conformación del gobierno de la región, y se apuesta por un mecanismo legítimo de aprobación, de democracia directa, mediante consulta popular, adolece de algunas limitaciones y vacíos que pueden advertirse como debilidades, que requerirá posiblemente de pronunciamientos como los de la Corte Constitucional, a través de los dictámenes de constitucionalidad que debe emitir, para aclarar contenidos, alcance, jerarquía normativa, entre los aspectos más relevantes; a la Corte Constitucional le corresponderá modular los contenidos específicos que desarrollen los proponentes, sin limitarlos.

7.11.1. Naturaleza jurídica

El Estatuto de autonomía, de acuerdo a la norma constitucional, artículo 246, una vez aprobado, será la norma institucional básica de la región, en similar expresión de la Constitución española de 1978 (artículo 147) respecto del Estatuto de autonomía de las Comunidades Autónomas del Estado ibérico. La expresión “norma institucional básica” con la que describe la norma constitucional al Estatuto, (artículo 246 de la Constitución) no contribuye a determinar su naturaleza jurídica. Al estatuto

³³⁰ En el derecho comparado, el Estatuto de las comunidades autónomas en España es aprobado por las Cortes Generales, mediante ley orgánica y publicado en el Boletín Oficial.

tradicionalmente se lo ha relacionado con la estructura orgánica interna de organismos públicos (los estatutos orgánicos) o privados (estatutos de sociedades mercantiles o de organizaciones sociales) y por lo general regulan precisamente la estructura interna de organismos públicos o privados. En el caso de las CCAA, Estupiñán sostiene que los estatutos, representan la carta puebla o la carta de navegación de la descentralización de las regiones en España, es decir, su norma institucional básica. Mediante ellos, se crearon, organizaron y asumieron competencias las CCAA. En general una norma jurídica, que además de establecer condiciones de funcionamiento de la región, forman parte del ordenamiento jurídico estatal, en tanto son aprobados pro las Cortes Generales mediante Ley Orgánica. Por lo mismo, están sometidos a la Constitución y al correspondiente control de constitucionalidad, además y conforme al sistema de fuentes, sirven de parámetro de constitucionalidad de otras normas del Estado y de las CCAA (Pérez, 2002, 295-390).³³¹

Un “estatuto” de naturaleza suigeneris es el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, ERJAFE, que es un ejemplo de deslegalización, pues su contenido, estuvo, antes de éste, regulado por la Ley de Régimen Administrativo, lo que le daría un carácter reglamentario, que bien puede calificar como aquellos reglamentos autónomos que reconoce la doctrina, por una parte del contenido, la organización de la función ejecutiva (tiene además normas de procedimiento administrativo, reclamos, recursos, en una suerte de código administrativo de la función ejecutiva); es expedido por el Presidente de la República, mediante decreto ejecutivo, en aplicación de la atribución legal contenida en la Ley de Modernización del Estado;³³² su contenido, salvo una explicación al tiempo de su expedición, en 1994, por uno de sus autores, Jorge Zavala Egas,³³³ no ha merecido

³³¹ Estupiñán, Liliana, ob. Cit., 116.

³³² El artículo 40 de la Ley de Modernización del Estado establece: “Art. 40.- *Regimen Administrativo del Ejecutivo*.- Dentro de los límites que impone la Constitución Política, declarase de competencia exclusiva del Ejecutivo la regulación de la estructura, funcionamiento y procedimientos de todas sus dependencias y órganos administrativos. En el plazo máximo de tres meses, contados a partir de la vigencia de esta Ley, el Presidente de la República, deberá mediante un Decreto Ejecutivo, expedir y promulgar el Nuevo Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. En lo sucesivo, dicho Régimen Administrativo podrá ser modificado por el Presidente de la República a través de un Decreto Ejecutivo de acuerdo a las necesidades de la Administración Pública.” Desde la vigencia de la Ley, diciembre de 1993, todos los gobiernos, incluido el Presidente Correa, han utilizado, de manera muy versátil esta atribución.

³³³ Con el auspicio de la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, CLD, publicó la obra “El Estatuto del régimen administrativo de la función ejecutiva en el ordenamiento jurídico”. Concluye

mayor análisis. El ERJAFE se mantiene vigente, pese a ser el resultado de la ley símbolo del neoliberalismo, la Ley de Modernización del Estado, que tanto ha cuestionado el gobierno en funciones, durante todo su largo periodo de ejercicio.

En el contexto en el que es concebido en la Constitución el Estatuto de autonomía, como norma institucional básica de la región, si bien no se aparta de esta concepción primigenia, por sus contenidos y alcances, parecería que está llamado a trascender más allá de una simple norma interna orgánica del GAD regional.

Para aportar con elementos que contribuyan a despejar estas dudas, es necesario repasar el alcance que le da una parte de la doctrina y la jurisprudencia española al Estatuto de Autonomía, por ser la figura posiblemente más similar y cercana a la ecuatoriana. López Pina, al analizar el Estatuto de autonomía de la Región de Murcia, refiere a que Muñoz Machado y Tornos “consideran que como ley estatal, el Estatuto forma parte del Ordenamiento del Estado, y, en cuanto permite la emergencia de un Ordenamiento secundario, es la norma de cabecera del mismo”³³⁴. Reconoce además que por su contenido: es un ordenamiento singular por la autodisposición de competencias por los representantes de la Comunidad; es un Ordenamiento integrado porque sus normas se incorporan al ordenamiento jurídico del Estado que las asumen como propias; limita la competencia legislativa de las Cortes; salva la integridad y unidad del Ordenamiento jurídico estatal; se incorpora al bloque de constitucionalidad.³³⁵

Sobre la misma discusión si los estatutos son normas del Estado o normas autonómicas, García de Enterría es concluyente en expresar que “son las dos cosas, con toda claridad, dado su origen, su aprobación y su posición respecto a la Constitución”³³⁶. Entonces, el alcance del Estatuto de autonomía, de ser norma institucional básica de las Comunidades Autónomas, es que se trata de una norma jerárquicamente subordinada únicamente a la Constitución. César Aguado por su parte, de manera coloquial sostiene que el Estatuto de Autonomía es una norma <<normal>>, que mantiene una relación con el resto de las normas que se rige por el principio denominado de

que es perfectamente constitucional que el legislador adopte la técnica de la delegación, que es más propiamente una deslegalización.

³³⁴ López Pina, Antonio, *La constitución territorial de España, el orden jurídico como garantía de la igual libertad*. (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP. Marcial Pons, 2006), 47.

³³⁵ *Ibíd.*, 47-48.

³³⁶ García de Enterría, Eduardo, *Estudios sobre autonomías territoriales*. 295.

<<competencia>>, que de otro modo significa que no es superior a otras normas que dispongan del rango primario que es el rango de ley.³³⁷

En el caso de Ecuador, parafraseando a los autores españoles, se puede decir que el Estatuto de autonomía es la norma de cabecera de un ordenamiento jurídico secundario que, expedido en la forma prevista en la Constitución y la ley, goza de legitimidad democrática al ser aprobado por la población de la región; como tal, se integra al ordenamiento jurídico nacional y es el soporte para el ejercicio de la facultad normativa del consejo regional, como órgano normativo del GAD regional, que sirve para desarrollar los contenidos de las competencias exclusivas que asuma.

7.11.2. Jerarquía normativa del estatuto

La similitud de denominación con el Estatuto de Autonomía de España, se aleja cuando revisamos que las diferencias sobre la forma de aprobación son sustanciales. La Constitución española señala que el proyecto se tramitará como ley (artículo 146) y su aprobación por las Cortes Generales como ley orgánica (artículo 147), con lo que se puede concluir que los Estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas españolas son leyes, aunque puede quedar margen para la duda sobre si se trata de una ley ordinaria o una ley orgánica, pues ello no se dilucida con certeza de las disposiciones constitucionales referidas.

En el caso del Ecuador, el proceso de aprobación del Estatuto de autonomía es diferente, mediante consulta popular de la población residente en la región, previo dictamen de constitucionalidad sobre su contenido por parte de la Corte Constitucional, como se dejó expuesto, sin intervención de la Asamblea Nacional. Ello sin embargo, en lugar de esclarecernos el escenario, amplía la incertidumbre en cuanto a su jerarquía normativa, ya que el artículo 425 de la Constitución de la República, que aborda la materia de la jerarquía normativa de todo el ordenamiento jurídico, no incluye al estatuto de autonomía en su extensa enumeración, por lo que deja abierta la discusión, sobre este aspecto trascendente, pues su jerarquía abre una serie de dudas sobre la prevalencia de sus disposiciones, que no se resuelven únicamente con la invocación del

³³⁷ Aguado Renedo, César, *Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía*. Revista Española de Derecho Constitucional, Año 17. No. 49, (Enero-abril 1997), 170.

principio de competencia que también contempla el artículo 425 de la Constitución de la República.

Sobre este principio de competencia Muñoz Machado (2007) lo considera como elemento básico para disciplinar las relaciones entre el ordenamiento autónomo y el estatal³³⁸. En la Constitución de la República está concebido como mecanismo para reconocer prevalencia de las normas de los GAD, por sobre las demás del ordenamiento jurídico, cuando se trata de regular competencias exclusivas, tema que en el Ecuador no ha sido reclamado ni ha merecido pronunciamiento judicial constitucional que esclarezca su contenido y alcance. Pero además, el Estatuto de autonomía no es el instrumento regulador de competencias exclusivas del GAD regional, pues lo único que hará es enunciarlas, enumerarlas, ya que el desarrollo de sus contenidos le compete al órgano de legislación, al consejo regional, a través de las normas regionales, denominación de los actos normativos previstos en la Constitución y la ley para los que provienen del consejo regional, con prevalencia, a la letra de la Constitución, de los decretos, pero subordinados a la ley.

El proyecto de Estatuto de autonomía del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2010)³³⁹, propuso asimilar a la jerarquía y categoría de ley orgánica, propuesta que no contiene justificativos sólidos que permita sostener y defender su constitucionalidad ante la Corte Constitucional, sobre todo por el dictamen que debe emitir el organismo de control de constitucionalidad.

7.11.3. Contenidos del estatuto

La misma norma constitucional (artículo 246) anuncia el contenido general del Estatuto: "...denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá". La Constitución (artículo 247) y el COOTAD (artículo 77) prevén cuerpo normativo similar para los distritos metropolitanos autónomos, que tendrá el mismo procedimiento de aprobación. El COOTAD además (artículos 93 y 94) lo contempla para las circunscripciones

³³⁸ Muñoz Machado, Santiago, *ibíd.*, 209.

³³⁹ Versión preparada en el Instituto de la Ciudad, dependencia del MDMQ, por un equipo de trabajo liderado y dirigido por Luis Verdesoto Custode.

territoriales de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, con las denominaciones de *estatutos constitutivos* o *estatuto de constitución y funcionamiento*, sin señalar contenidos mínimos, salvo la aprobación en consulta popular con una mayoría diferente (tres cuartas partes de la población residente en el nivel territorial en el que se propone la conformación de la circunscripción, previo dictamen de la Corte Constitucional). Analicemos cada uno de los elementos enunciados en la norma constitucional.³⁴⁰

La denominación de la región probablemente es una de las materias más complejas que tiene el proceso de regionalización, pues, al juntar dos o más provincias, que de por sí tienen identidad propia fuerte, pueden devenir en discusiones difíciles de encontrar puntos de acuerdo. En Sudamérica, Chile, en el proceso de regionalización obvió la denominación, asignándoles un número (XV regiones). Similar ejercicio hace el gobierno nacional con su forma de organización administrativa a través de las denominadas zonas de planificación (siete inicialmente, nueve ahora). Castillo (1997) en sus primeras versiones de su estudio sobre regionalización, proponía una denominación que mezclaba algunos criterios, entre otros, las cuencas hidrográficas (Cuenca del Pastaza, Cuenca del río Guayas); su nexos con el mar (región del Pacífico: Manabí Galápagos); o, antecedentes históricos (región sur, región del Yaguarzongo, Loja, Zamora y El Oro).³⁴¹

Los símbolos, probablemente pueden ser de más fácil resolución, no exento de discusión sin duda, pues se encaminan a resaltar sentimientos de civismo e identidad propia con el nivel de gobierno, en este caso el regional. El nexos está con lo más representativo del territorio regional, sea natural, histórico que procure identidad propia a la región.

Respecto a los principios, el punto de partida serán los que la propia Constitución reconoce a todos los GAD (artículo 238) solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana, respecto de los que ya se

³⁴⁰ En el derecho comparado, España la mayoría de estatutos tienen un contenido bastante amplio, inician con un preámbulo y desarrollan catálogo de derechos, principios, antecedentes históricos, garantías de los derechos estatutarios, instituciones (parlamento, presidente, gobierno y administración), relaciones entre instituciones, el poder judicial, competencias, relaciones institucionales, entre lo más destacado.

³⁴¹ Castillo Vivanco José, *Descentralización del Estado y desarrollo fronterizo*. Bordagaray y Asociados S.A., Quito. 42-43.

desarrolló ideas principales sobre su concepción y alcance. Esto no obsta a que se incluyan otros, como estrategia para fortalecer la parte dogmática estatutaria.

Sobre las instituciones del gobierno regional, las dos principales ya están enunciadas en la norma Constitucional, Gobernador Regional y Consejo Regional, lo que podría cambiar es su denominación específica, como signo inequívoco de ejercicio de gobierno propio. A ellas habrá que agregar la institucionalidad de lo que el COOTAD denomina Función de Participación ciudadana y control social, que ningún nivel de gobierno subnacional ha institucionalizado.³⁴² También deberá desarrollar el cómo se concretará la administración desconcentrada que también ordena el COOTAD (artículo 30) para facilitar su gestión, donde posiblemente los escenarios de desconcentración sean las capitales de las provincias que integran la región, que no sean sede del gobierno.

La denominada “sede” es una forma liviana de abordar otro tema complejo, la capitalidad de la región, esto es el centro de poder de la región, pues al integrar dos o más provincias, las capitales de aquellas propugnarán por ser la sede del gobierno regional, lo que de alguna manera se puede desactivar mediante las propuestas de desconcentración, por ejemplo mediante subsedes o dependencias del gobierno regional en las capitales de las provincias integrantes de la región. El que denomino “ejercicio de inducción” en el que se empeña el gobierno nacional a través de las zonas de planificación, es una forma de reducir la discusión en torno al tema. De manera clara se puede visibilizar al revisar las sedes de algunas de las zonas de planificación: la zona cinco, sede en Milagro, zona cuatro sede en Montecristi, ciudades que no son capitales de provincia, son un ejemplo.

En cuanto a la identificación de los bienes, es un tema complejo de resolver, pues, a primera vista no se puede identificar qué bienes pueden pasar a pertenecer al gobierno autónomo descentralizado regional. Una posibilidad, es que asuman aquellos que pertenecen a las gobernaciones provinciales (dependencias del ejecutivo nacional), organismos que resultan innecesarios frente a la opción del gobierno regional; sin embargo esta opción pasa por el consentimiento de la Función Ejecutiva y la eliminación de la figura provincial; en todo caso, no deja de ser una opción posible y

³⁴² Antecedentes en la institucionalización de procesos participativos, a nivel cantonal, son la Asamblea Cantonal de Cotacachi, Imbabura y el parlamento cantonal de Guamote, Chimborazo, apoyados por programas de cooperación internacional, entre fines del siglo pasado e inicios del presente.

cierta. Otra posibilidad, serían los activos que disponían los organismos de desarrollo regional, aunque con las modificaciones institucionales de la Función Ejecutiva que se han concretado, muy probablemente, tales bienes ya están asignados a alguna otra dependencia pública, sin embargo su reasignación si sería factible.³⁴³ Habría que descartar la posibilidad de adquirir bienes, pues, implicaría un peso presupuestario inicial difícil de sostener, a menos que provenga del presupuesto general del Estado.

En lo que tiene que ver con las rentas, deben considerarse los grupos siguientes: a) Ingresos propios; b) Transferencias del presupuesto general del Estado; c) Otras transferencias, legados y donaciones; d) Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; y, e) Recursos provenientes de financiamiento; de todas ellas, las más trascendentes serán los ingresos propios y las transferencias del presupuesto general del Estado. Sobre los recursos propios, serán aquellos que provengan de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas, los de la venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas y sorteos³⁴⁴ entre otros ingresos.

Respecto a la enumeración de las competencias que *inicialmente asumirá* (artículo 246 de la Constitución), el enunciado relativiza la asunción de las competencias, al prever que el estatuto contenga aquellas que inicialmente asumirá. Desde mi punto de vista, las competencias exclusivas que la Constitución de la República reconoce a favor del GAD Regional, al igual que de los otros niveles de gobierno, pueden y deben ser asumidas desde el inicio todas, pues no existe justificación válida para que no sea así, salvo los problemas derivados de la forma en que están concebidas en el texto constitucional. En este sentido, coincido con la reflexión que realiza Hernández, quien sostiene que “(...) el sistema nacional de competencias no puede, válidamente, condicionar, eliminar, limitar, afectar, dificultar ni entorpecer el ejercicio de las competencias constitucionales de los gobiernos autónomos

³⁴³ El Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público, INMOBILIAR, dependencia de la Función Ejecutiva, tendrá sólida información sobre el patrimonio inmobiliario público, que puede facilitar su identificación y posterior asignación.

³⁴⁴ No son aquellas que fueron prohibidas por la consulta popular de mayo de 2011, esencialmente casinos, por lo que tienen vía libre para su implementación.

descentralizados.”³⁴⁵ Entonces debe asumir las nueve que describe el artículo 262 de la Constitución, reiteradas en el artículo 32 del COOTAD, a saber:

Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial. Esta competencia la tienen todos los niveles de gobierno y se orienta a lograr la articulación de la planificación, como objetivo el sistema nacional.

Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley. Materia que en el nivel meso en el que actuará el gobierno regional, permite diseñar políticas, proyectos y acciones de gestión y conservación del recurso hídrico.

Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades. Esta competencia en la práctica estará vaciada de contenido, en tanto la transferencia de competencias en esta materia a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, en tres modalidades (aplicación práctica del principio de progresividad), ha cubierto a todas las administraciones municipales.

Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional. Su aplicación depende de la categorización de las vías, de manera que se pueda identificar aquellas que tengan en carácter regional, de manera de evitar superposiciones y eventuales conflictos con el nivel de gobierno provincial principalmente.

Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional. Es difícil dimensionarla como competencia o área de intervención relevante, pues no se advierte que puedan existir muchas organizaciones sociales regionales.

Determinar las políticas de integración e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional. Aunque su enunciado resulta ambicioso, su ejecución no se advierte de fácil concreción, pues, dependerá principalmente de estructuras de educación superior o tecnológica que ya tienen una estructura que no necesariamente está territorializada.

³⁴⁵ Hernández Terán, Miguel, *Ibíd.*, 186.

Fomentar las actividades productivas regionales. Esta es una competencia, que se ve limitada porque en la práctica deberá compartirla con el GAD provincial, que tiene una competencia exclusiva con similar enunciado.

Fomentar la seguridad alimentaria regional. Las acciones en esta materia deberán enmarcadas en lo que prevé la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, expedida en el año 2009, cuya finalidad es establecer los mecanismos mediante los cuales el Estado cumple con su obligación y objetivo estratégico de garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos, sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente (artículo 1).³⁴⁶

Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. La exclusividad de esta competencia también está en entredicho, en tanto la comparten todos los niveles de gobierno. Además, el gobierno central, ha concentrado las políticas de cooperación internacional, a través de diferentes instituciones,³⁴⁷ por lo que los márgenes de actuación propia del gobierno regional serán reducidos.

A estas competencias deberán agregarse aquellas que el Consejo Nacional de Competencias determine a través del plan nacional de descentralización, salvando aquellas que de manera subsidiaria, debían asumir, tránsito por ejemplo, condicionado a que no lo hagan los GAD municipales a los que se les reconoce como competencia exclusiva. Sobre el contenido de las competencias exclusivas, se agregará un análisis con mayor detalle en el siguiente capítulo.

También hay que considerar que la norma del artículo 262 de la Constitución contiene una cláusula abierta, para admitir nuevas competencias asignadas mediante ley, así se entiende la frase “[...] sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias”; aunque la ley, el COOTAD, no haya señalado nuevas competencias a favor del GAD regional, no se descarta que a través de otras leyes, sectoriales por ejemplo, se puedan establecer competencias a favor del GAD regional .

³⁴⁶Ecuador, *Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria*, Registro Oficial No 583, Suplemento, 5 de mayo de 2009.

³⁴⁷ Inicialmente, Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional, AGECI; luego, Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, SETECI; ahora, Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Como estrategia para fortalecer el gobierno regional, habría que promover la revisión del catálogo de competencias señaladas en la Constitución y la incorporación de nuevas competencias que tengan radios de acción más amplias tanto en contenido como en territorio, de lo contrario, las analizadas no motivan la conformación de este nuevo nivel territorial.

7.12. Mecanismos de tutela del Estado a los gobiernos autónomos descentralizados regionales

Los mecanismos de tutela que puede adoptar el Estado son aquellos que permitan la consolidación de la región autónoma como nivel de gobierno, facilitando, de manera oportuna, de forma que aseguren su vigencia y se traduzca en su fortalecimiento institucional.

La tutela, parte de una declaración general constante en el COOTAD, artículo 6 que contiene la más abierta declaración de garantía a favor de todos los GAD:

Art. 6 Garantía de autonomía.- Ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá intervenir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes de la república... (se agregan en 14 numerales las prohibiciones expresas).

La inobservancia de cualquiera de estas disposiciones será causal de nulidad del acto y de destitución del funcionario público reponsable en el marco del debido proceso y conforme el procedimiento previsto en la ley que regula el servicio público (Ley Orgánica de Servicio Público, LOSEP), sin perjuicio de las acciones legales a que hubiere lugar.

En caso de que la inobservancia de estas normas sea imputable a autoridades sujetas a enjuiciamiento político por parte de la Función Legislativa, ésta iniciará dicho proceso contra la autoridad responsable.

Norma con suficiente fuerza coercitiva que debía servir de mecanismo idóneo para garantizar el ejercicio de la autonomía, pero que en la práctica no ha tenido ningún efecto ni aplicación, ya que son muchas las leyes que han impuesto atribuciones y reconocido funciones especialmente a dependencias de la Función Ejecutiva nacional, en desmedro de las competencias exclusivas de los GAD en general y de los GAD regionales en particular. A guisa de ejemplo, el Código Orgánico de Planificación y

Finanzas³⁴⁸ contiene obligaciones relacionadas con el cumplimiento de determinados deberes que condicionan la transferencia de recursos del presupuesto general del Estado, que ponen en duda el real alcance de la autonomía y los principios que gobiernan el proceso de transferencia. La Ley Orgánica del Servicio Público³⁴⁹, condiciona varios aspectos del régimen de talento humano, a las disposiciones que emita el Ministerio de Trabajo (Función Ejecutiva), restando la posibilidad a los GAD de generar sus propios sistemas de recursos humanos, como lo contemplaba en su momento la derogada Ley de Régimen Municipal.

7.12.1 Mecanismos políticos

En lo político, los mecanismos deben ser aquellas acciones que garanticen la transparencia en la elección de sus autoridades, tanto del gobierno regional como las representaciones a nivel nacional, como es el caso de los asambleístas regionales, tarea que le corresponde a la Función Electoral a través de sus organismos, el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, cada uno dentro de sus competencias y responsabilidades específicas. También desde lo político, la Función Ejecutiva, puede contribuir con la priorización de inversiones en el territorio regional, a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; y, a la asignación de recursos para la ejecución de proyectos de alcance regional o mediante la concreción de incentivos económicos que están enunciados en el COOTAD.

7.12.2. Mecanismos administrativos

La transferencia de competencias, que en el esquema como está consagrado en la Constitución de la República, debe cumplir con la máxima que implica que toda transferencia de competencias debe estar acompañada de los recursos necesario para su ejercicio, se nutre de la ejecución del proceso de descentralización, cuyas competencias

³⁴⁸ Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas*, Registro Oficial No. 306, Suplemento, 22 de octubre de 2010.

³⁴⁹ Ecuador, *Ley Orgánica del Servicio Público*, Registro Oficial No. 294, Suplemento, 6 de octubre de 2010.

y recursos deben ser asignados por el Consejo Nacional de Competencias³⁵⁰, órgano que deberá priorizar aquellas que permita al GAD regional constituirse en verdadero nivel de gobierno. Un escenario del que se puede nutrir el proceso de descentralización a favor del GAD regional, es de las competencias desconcentradas que se han asignado en las zonas de planificación, con lo que la estructura física y recursos podrían destinarse a fortalecer el gobierno de la región. En este punto es importante considerar que la asignación de recursos provenientes del presupuesto general del Estado, las transferencias para la equidad, deben ser asignadas desde el inicio de la gestión del GAD regional. Este es un tema que puede acarrear conflictividad pues, de los mismos porcentajes del presupuesto, participan todos los niveles de gobierno, y en la actualidad, no existe una previsión para asignar recursos a los GAD regionales, que mientras no existan, permitan capitalizar para cuando entren en operación. Además, los recursos que se recauden de los “impuestos transferidos”, también deberán asignarse prioritariamente.

7.12.3. Jurisdiccionales

Los medios de tutela jurisdiccional, son aquellos que el ordenamiento jurídico consagra a favor de toda la institucionalidad pública. En específico, a los GAD regionales, les posibilitará defender su gestión las acciones jurisdiccionales ordinarias en temas específicos, como son las acciones contenciosas administrativas o contenciosas tributarias, reguladas por el Código General de Procesos, COGEP.

Sobre los actos normativos, el COOTAD prevé, primero que tales actos, en este caso las normas regionales, causan estado, lo que implica que no se pueden impugnar en sede administrativa, con lo que la única vía de impugnación es la jurisdiccional, ante la Corte Constitucional (artículo 404).

Sobre esto, desde mi punto de vista, esta disposición legal es poco atinada, en tanto, la Corte Constitucional, como máximo órgano de control constitucional, que lo determina de manera expresa el artículo 429 de la Constitución, no puede atender impugnaciones por vicios de legalidad de los actos normativos del GAD regional ni de

³⁵⁰ Al Consejo Nacional de Competencias, creado por el COOTAD, deberá incorporarse un representante de los gobiernos regionales y de los distritos metropolitanos autónomos, cuando estén operativos. Ello permitirá generar incidencia en la ejecución de los procesos de descentralización.

ningún otro nivel, hacerlo significaría apartarse de su función específica consagrada en la misma Constitución, por lo que el alcance de esta disposición legal habría que matizarla, en tanto, es pertinente la impugnación de los actos normativos de los consejos regionales, como órgano de legislación de los GAD regionales, ante la Corte Constitucional, siempre que los vicios que se imputen en la impugnación sean de constitucionalidad, pues, si por el contrario, los vicios son de ilegalidad, la vía de cuestionamiento judicial es la contenciosa ya administrativa, ya tributaria, dependiendo de la materia que contenga la norma impugnada.³⁵¹

Este es un tema que deberá ser dilucidado por la propia Corte Constitucional, que hasta ahora no ha podido hacerlo en casos concretos, pues únicamente existen pronunciamientos sobre la inconstitucionalidad de normas de los GAD, en este caso, de los municipales.

Con el análisis de la región como nivel territorial y su institucionalidad, el gobierno autónomo descentralizado regional, quedan descritos los principales elementos de este nivel de gobierno, los requisitos, el procedimiento para acceder, sus principales instituciones, al igual que los mecanismos de interrelación, como las garantías que el ordenamiento jurídico dispone para su conformación y una vez instituido, el como fortalecer la nueva institucionalidad, con lo que se cuenta con los elementos suficientes para analizar las competencias que asumirá este nivel de gobierno, tema que será objeto de desarrollo del siguiente capítulo.

8. Los distritos metropolitanos autónomos

Incluyo este acápite que amplía la referencia al régimen especial de los distritos metropolitanos autónomos previstos en la Constitución, en razón de ser una figura que como regla general, sin modificar la organización territorial, modifica la estructura institucional del nivel de gobierno en el espacio territorial del cantón, el GAD municipal y que, por los requisitos, procedimiento, estructura y sobre todo, el régimen de competencias que puede asumir, se asemeja mucho al GAD regional y que una vez se

³⁵¹ En materia contencioso tributaria, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en más de una causa, ha emitido decisiones en acciones directas de impugnación de actos normativos por vicios legalidad; igual, lo ha hecho la Corte Constitucional, por vicios de constitucionalidad, pronunciamientos que ratifica lo que se deja expuesto.

concrete su conformación, bien puede servir de antecedente para adoptarlo como referente para la reconfiguración de la región autónoma y del propio GAD regional.³⁵²

Los regímenes especiales previstos en la Constitución (artículos 254, 256, 257, 258 y 259) modifican, de manera general, la institucionalidad de los gobiernos autónomos descentralizados; ello ocurre por ejemplo con el régimen especial de la provincia de Galápagos (artículo 258, el consejo de gobierno de Galápagos, con integración bipartita del Ejecutivo y de los GAD de la provincia insular, sustituye al gobierno autónomo descentralizado provincial de Galápagos), y con las circunscripciones territoriales indígenas, afro-ecuatorianas y montubias, (artículo 257, en el nivel provincial, municipal y parroquial rural, sustituirá al GAD del nivel territorial pertinente); y, sólo excepcionalmente, modifican la organización territorial del Estado, por ejemplo, cuando un distrito metropolitano autónomo, se constituya con dos o más cantones, (artículo 254), condicionado a la existencia de conurbación entre las jurisdicciones cantonales. Un caso excepcional, es la región amazónica³⁵³ que también es considerada régimen especial para precautelar la biodiversidad del ecosistema amazónico, sin modificar ni la organización ni la estructura institucional; en este caso, los GAD de esta región natural deberán adoptar políticas de desarrollo sustentable (artículo 259). En este sentido, la región amazónica no modifica la organización territorial ni puede constituirse en GAD regional.

La Constitución reconoce los siguientes regímenes especiales³⁵⁴:

Por razones *demográficas*: los distritos metropolitanos autónomos, en el nivel cantonal. La justificación para este régimen especial es la mayor concentración

³⁵² Parte de las ideas que se desarrollan en este acápite, son tomadas del texto de la obra Derecho Municipal, del autor.

³⁵³ La Ley Orgánica para la planificación integral de la circunscripción territorial especial amazónica, luego de una larga y compleja discusión, finalmente fue aprobada en aplicación de lo previsto en el artículo 259 de la Constitución de la República. Está publicada en el suplemento al Registro Oficial No. 245 de 21 de mayo de 2018. En el artículo 1 se expresa que tiene por objeto regular la planificación integral de la circunscripción territorial especial amazónica y su ordenamiento territorial.

³⁵⁴ Esta institucionalidad no es nueva en la Constitución de Montecristi, pues ya la Constitución de 1998 la previó, aunque de manera más puntual. El artículo 238 de la Constitución señalaba: “Existirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales. Para la protección de las áreas sujetas a régimen especial, podrán limitarse dentro de ellas los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad que pueda afectar el medio ambiente. La ley normará cada régimen especial. Los residentes del área respectiva, afectados por la limitación de los derechos constitucionales, serán compensados mediante el acceso preferente al beneficio de los recursos naturales disponibles y a la conformación de asociaciones que aseguren el patrimonio y bienestar familiar. En lo demás, cada sector se regirá de acuerdo con lo que establecen la Constitución y la ley. La ley podrá crear distritos metropolitanos y regular cualquier tipo de organización especial. Se dará preferencia a las obras y servicios en las zonas de menor desarrollo relativo, especialmente en las provincias limítrofes”

poblacional en los grandes centros poblados, como es el caso de Quito y Guayaquil, junto con sus áreas conurbanadas, considerando que la exigencia de población es de al menos el 7% del total de la población.

Por razones de *conservación*: el consejo de gobierno de Galápagos en la provincia del mismo nombre y la región amazónica, en la región natural del mismo nombre. La razón está en las características excepcionales que tienen estas áreas que requieren de una intervención de todo el aparato estatal, especialmente en Galápagos, cuya condición de patrimonio de la humanidad, demanda una mayor preocupación por mantener sus condiciones especiales, que son monitoreadas con rigurosidad por la UNESCO.

Por razones étnico-culturales: las circunscripciones territoriales indígenas, afro-ecuatorianas y montubias que pueden constituirse en provincias, cantones o parroquias rurales. Es la concreción de las demandas de los pueblos y nacionalidades que ya habían incluido algunas disposiciones en la Constitución Política de 1998, pero que no se concretaron porque estaban condicionadas a la expedición de la ley que les daría institucionalidad, que no se dio en los diez años de vigencia del texto constitucional.

8.1. Requisitos para conformar los distritos metropolitanos autónomos

Está dicho que los distritos metropolitanos autónomos se pueden constituir por razones demográficas, esto es por la mayor concentración poblacional en determinadas circunscripciones del nivel cantonal, como es el caso de las ciudades de Quito y Guayaquil. Las autoridades cantonales (alcalde y concejo municipal) pueden conformar distritos metropolitanos autónomos, siempre que se reúnan los siguientes requisitos:

Cantón o cantones contiguos en los que existan conurbaciones. La conurbación, que se aplica para el caso de cantones contiguos, es entendida como la consolidación y extensión del crecimiento urbano de una ciudad más allá del espacio territorial de una jurisdicción cantonal, de manera que físicamente constituyen un solo espacio urbano continuo, más allá de la delimitación formal o legal de una jurisdicción cantonal, esto es, junta materialmente dos o más cantones, como es el caso de Quito con los cantones vecinos de Rumiñahui y Mejía: o, de Guayaquil, con Samborondón y Daule (parroquia La Aurora); y,

Población en el territorio del futuro distrito metropolitano autónomo (el cantón o cantones) superior al 7% de la población nacional, que se tomará con base a la información oficial proporcionada por el INEC. Con una población de catorce millones y medio de habitantes (en el año 2010)³⁵⁵, el siete por ciento equivale a un millón quince mil habitantes. Las dos principales ciudades, Quito y Guayaquil, individualmente y sin considerar los cantones conurbanados, albergan dos millones y medio y más de tres millones de habitantes, respectivamente, con lo que cumplen de manera amplia con el requisito poblacional.

8.2. Procedimiento para constituir los distritos metropolitanos autónomos

El procedimiento para la conformación de los distritos metropolitanos autónomos es el siguiente:

El concejo o los concejos cantonales interesados, que cumplan los requisitos de conurbación y población, elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del futuro distrito metropolitano autónomo. El proyecto de ley deberá crear el DMA y definir los límites de la circunscripción que no es otro que el del cantón o cantones que lo integran. El proyecto de estatuto deberá definir denominación, símbolos, estructura institucional, competencias y recursos económicos y físicos que asume.

Cuando el distrito metropolitano autónomo se integre con dos cantones o más, el proyecto de ley deberá ser presentado al Presidente de la República para que lo someta a aprobación de la Asamblea Nacional, en tanto su conformación implica modificar la organización territorial por la eliminación de uno o más cantones para dar lugar al DMA.³⁵⁶ En cambio, si el DMA se constituye con un solo cantón el proyecto podría ser presentado directamente a la Asamblea Nacional ya que no implica modificación de la organización territorial, cual es la exigencia constitucional para el ejercicio de la atribución privativa del Presidente de la República en esta materia, según el artículo 135 de la Constitución. La Asamblea Nacional tendrá el plazo de 120 días para aprobar el proyecto de ley; si no lo hace, entrará en vigencia por el ministerio de la ley; en caso de

³⁵⁵ Ecuador, INEC, *Censo de población y vivienda de 2010*. (Ecuador 2010).

³⁵⁶ En este caso, se produce una suerte de absorción del cantón de mayor población, un limitante en la práctica para que las autoridades de los GAD municipales involucrados se interesen por la opción, porque “pierden” la condición de nivel de gobierno.

negativa al proyecto, requerirá del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea. Como se puede advertir, es el mismo procedimiento previsto para la conformación de las regiones autónomas.

Un caso excepcional constituye el Distrito Metropolitano de Quito, el que por el contenido de la Disposición General Séptima del COOTAD, la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 345 de 27 de diciembre de 1993, cumple la función de declaración de creación del Distrito Metropolitano Autónomo y de su delimitación territorial, lo cual, a la luz de la regulación constitucional imperante, es un tanto forzado, utilizar un texto normativo que responde a otro marco constitucional; sin embargo, con ello, para concluir el proceso únicamente le falta, la elaboración del estatuto de autonomía y su aprobación por la población mediante consulta popular.³⁵⁷

En este caso, Quito, continúa siendo distrito metropolitano, por haber conseguido tal denominación con la ley referida y la reforma constitucional que en su momento así lo prescribió, sin embargo, no ha concluido el proceso de transformación en *distrito metropolitano autónomo*, que es la nueva figura que reconoce la Constitución, pues falta la aprobación, en consulta popular, del estatuto de autonomía del DMA.

A partir de la vigencia de la Constitución de 2008, se ha trabajado en el proyecto de Estatuto de Autonomía: el primero fue promovido en las postrimerías de la gestión del alcalde Paco Moncayo, elaborado por el Instituto de la Ciudad, (Corporación civil adscrita a la alcaldía, responsable de llevar adelante varias investigaciones sobre diferentes tópicos de interés de la ciudad); fue conocido en primera discusión por el Concejo Metropolitano, pero no llegó a concluir su proceso de aprobación, principalmente por consideraciones de orden político. Concluido tal proceso, el DMA de Quito podrá ejercer plenamente todas las atribuciones previstas en la Constitución y la ley. Mientras ello no ocurra, sigue siendo distrito metropolitano, pero como gobierno

³⁵⁷ La disposición transitoria establece: “SÉPTIMA.- Ley del Distrito Metropolitano de Quito.- El presente Código no afecta la vigencia de las normas de la Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 345, de 27 de diciembre de 1993. A todo efecto, la Ley Orgánica del Distrito Metropolitano de Quito, cumple la función de declaración de creación del Distrito Metropolitano y de su delimitación territorial. El gobierno autónomo del distrito metropolitano de Quito concluirá el proceso de constitución con la elaboración, control de constitucionalidad y sometimiento a consulta de su Estatuto de Autonomía, en los términos previstos en la Constitución.”

subnacional, es decir, gobierno autónomo descentralizado municipal, con una serie de contradicciones en su marco regulatorio fruto de la vigencia de las dos leyes que rigen su institucionalidad, el COOTAD y la Ley Orgánica para el Régimen del Distrito Metropolitano de Quito.³⁵⁸

El proyecto de estatuto debe someterlo a dictamen de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de sus disposiciones, dictamen que deberá emitirlo en el término de cuarenta y cinco días; si no lo hace, se entenderá que el mismo es favorable. Si la Corte Constitucional encuentra que sus disposiciones no son conforme con la Constitución, devolverá el proyecto a sus promotores para que acojan las observaciones; ingresado nuevamente el proyecto, la Corte Constitucional tendrá diez días adicionales para emitir el informe.

Con la ley aprobada por la Asamblea Nacional (excepto en el caso de Quito, que ya tiene su ley de creación, como queda expuesto *ut supra*) y el dictamen de constitucionalidad favorable de la Corte Constitucional, o por el ministerio de la ley una vez vencidos los plazos para la aprobación, el Consejo Nacional Electoral convocará a consulta popular para la aprobación del estatuto. En caso de que se constituya un DMA con dos o más cantones, el estatuto deberá ser aprobado por la población de cada cantón. Con la consulta popular favorable, estatuto y ley entran en vigencia y el Consejo Nacional Electoral convocará a la población a elegir las primeras autoridades del Distrito Metropolitano Autónomo, alcalde metropolitano y concejales metropolitanos. La oportunidad política de que esto suceda dependerá del momento en que se ponga a consideración de la población el Estatuto, pues, una consulta popular puede devenir en una suerte de evaluación de la autoridad local; por esto, quien pretenda dar el paso siguiente de convocatoria a consulta popular para la aprobación del Estatuto deberá tomar en cuenta este escenario.

La conclusión de la conformación, también habilita la elección de asambleístas del DMA a la Asamblea Nacional, de la misma manera que la conformación de regiones autónomas.

Para las nuevas autoridades, una vez constituido el DMA, se aplica la disposición transitoria Quinta del COOTAD que señala que: “Las primeras autoridades

³⁵⁸ En la administración del Alcalde Mauricio Rodas, también se encarga al Instituto de la Ciudad la actualización de los estudios que permitan formular el proyecto de Estatuto; lamentablemente, no se ha concretado porque el mismo no es parte de la agenda política de la administración actual.

electas de cada distrito metropolitano autónomo, una vez concluido el proceso de conformación, durarán en su cargo hasta que tenga lugar la siguiente elección para esas dignidades, de conformidad con el estatuto de creación. ”

La disposición se justifica en tanto procura estabilidad en la nueva institucionalidad y ajustar la periodicidad de elección de las autoridades de todos los GAD.

En más de una ocasión se ha preguntado por parte de líderes y autoridades locales la ventaja de constituir el DMA o en el caso de Quito, de concluirlo. En evidencia, hay dos, la opción de asumir competencias de tres niveles de gobierno, regional, provincial y las propias del nivel municipal (artículo 266 de la Constitución), de lo cual se deriva la opción de percibir más recursos económicos y la posibilidad de establecer un modelo de gobierno de la ciudad que se oriente a satisfacer las necesidades de la población, que por su densidad demográfica, la estructura tradicional de los GAD municipales resulta insuficiente. El DMQ actualmente tiene una estructura desconcentrada, que igualmente resulta insuficiente para atender de manera eficaz las necesidades ciudadanas, especialmente de sus áreas conurbanas, donde se concentra una gran cantidad de población. Una nueva estructura de gobierno de la ciudad servirá además para repensar en los contenidos de competencias y estructuras institucionales de los GAD regionales, que vía reforma constitucional o legal sea necesario introducir para viabilizar su conformación.³⁵⁹

9. Mecanismos de financiamiento de los GAD regionales

Los GAD regionales, al igual que los otros niveles de gobierno subnacional, deberán generar su propios recursos, por mandato constitucional, el artículo 270 así lo dispone: “Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad”; no obstante esa posibilidad no será tan fácil ejecutarla en este nuevo espacio territorial porque depende, no solo de las atribuciones

³⁵⁹ La administración municipal actual del MDMQ ha impulsado a través del Instituto Metropolitano de Planificación Urbana, IMPU, lo que denomina Visión 2040, una propuesta de planificación de largo plazo, enfoque que forma parte de las directrices del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025. Curiosamente en este instrumento no está la conclusión del proceso de DMA.

legales de las que dispondrá, sino, principalmente, de la capacidad de pago que disponen los ciudadanos, lo cual a su vez depende de las condiciones de desarrollo económico en las respectivas localidades, que tampoco son similares en todos los territorios.

Sin embargo, los ingresos de los GAD regionales tendrán varias fuentes que les permitirán cumplir con sus objetivos institucionales. Los recursos de mayor importancia serán los que provengan del presupuesto general del Estado, lo que ratifica la debilidad que tendría el nuevo nivel de gobierno, con la dependencia financiera del gobierno central.

9.1. Transferencias para la equidad

La transferencia de recursos del Presupuesto General del Estado a los gobiernos autónomos descentralizados ha sido el tema en el que se ha concentrado la discusión sobre descentralización fiscal en los últimos quince años, ya en el porcentaje de participación, ya en los mecanismos de transferencia, ya en los montos efectivamente transferidos o, ya en los beneficiarios de las transferencias.

Antes de 1998 se marcaron dos hitos importantes en materia de transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales: primero el reconocimiento a los gobiernos seccionales autónomos del derecho a participar del 15 por ciento del presupuesto general del Estado, lo cual ocurrió con la reforma a la Constitución de 1979 en 1996; y, el segundo la regulación de este derecho por la ley de asignación del 15% del presupuesto general del Estado de 1997³⁶⁰, que si bien no dio paso a la entrega inmediata de ese porcentaje de recursos, marcó el inicio de su cumplimiento integral que se concretó años más tarde.

En la Constitución vigente, a más de la *suigeneris* clasificación de ingresos en *permanentes* y *no permanentes* (que corresponde a la tradicional clasificación de ingresos “*corrientes*” y “*de capital*”) y el incremento de porcentajes, que a primera vista puede verse como positivo, pero que se relativiza, si consideramos por un lado que la diferenciación de ingresos puede incrementar o disminuir uno u otro, según el concepto

³⁶⁰ Un elemento curioso de esta ley fue que su justificación enuncia que la asignación de recursos del presupuesto general del Estado servirá para consolidar el proceso de descentralización, que en la práctica, sus regulaciones concretaron la transferencia de recursos, mas no la transferencia de nuevas competencias a los gobiernos provinciales y municipales operativos en ese entonces.

adoptado³⁶¹ y por otro, que como ya quedó dicho, los partícipes de las transferencias se incrementan en el cien por ciento, con la inclusión de los GAD regionales y de los GAD parroquiales rurales, estos últimos ya operativos desde el año 2000 y que no participaban del 15 por ciento anterior. El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas,³⁶² en el artículo 78 trae la siguiente definición:

Ingresos permanentes: Son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos públicos reciben de manera continua, periódica y previsible. La generación de ingresos permanentes no ocasiona la disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos permanentes no pueden provenir de la enajenación, degradación o venta de activos públicos de ningún tipo o del endeudamiento público.

Ingresos no-permanentes: Son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, reciben de manera temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria. La generación de ingresos no-permanentes puede ocasionar disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos no permanentes pueden provenir, entre otros, de la venta de activos públicos o del endeudamiento público.

Por otra parte, esta forma de clasificación de ingresos tiene incidencia en el destino de los recursos, pues también los egresos se clasifican en permanentes y no permanentes, conceptualizados y regulados así mismo por ley. El artículo 79 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece la clasificación de egresos de la siguiente manera:

Los egresos fiscales se clasifican en egresos permanentes y no permanentes, y éstos podrán clasificarse en otras categorías con fines de análisis, organización presupuestaria y estadística.

Egresos permanentes: Son los egresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, efectúan con carácter operativo que requieren repetición permanente y permiten la provisión continua de bienes y servicios públicos a la sociedad. Los egresos permanentes no generan directamente acumulación de capital o activos públicos.

³⁶¹ La clasificación tiene este propósito, controlar los montos de ingresos repartibles, en función de que rubros alimentan una u otra clase de ingreso, así se entiende el alcance de la regulación que expresa que la generación de ingresos permanentes no ocasiona la disminución de la riqueza nacional, con lo que, por ejemplo, los ingresos petroleros no forman parte de los ingresos permanentes ya que si provocan la disminución de la riqueza nacional, pero su consideración como ingresos no permanentes, disminuye en forma considerable la masa repartible, sin lugar a dudas.

³⁶² Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas*, Registro Oficial No 306, Suplemento, 22 de octubre de 2010.

Egresos no-permanentes: Son los egresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, efectúan con carácter temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria que no requiere repetición permanente. Los egresos no-permanentes pueden generar directamente acumulación de capital bruto o activos públicos o disminución de pasivos. Por ello, los egresos no permanentes incluyen los gastos de mantenimiento realizados exclusivamente para reponer el desgaste del capital.

Otro elemento a considerar sobre esta temática, son los criterios que prevé la Constitución para que operen las transferencias, a saber (artículo 272):

Tamaño y densidad de la población;

Las necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los GAD;

Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del GAD.

Estos criterios, aunque no en los mismos términos³⁶³, ya estaban considerados en la Constitución de 1998, pero fueron utilizados parcial y referencialmente en la concreción de las transferencias. Ahora, enriquecidos en su descripción y complementados como están, la jerarquización de las necesidades básicas insatisfechas es un tema que de definirse cómo opera, requieren de un mecanismo más complejo que permita su aplicación. Eso se lo hace a través del COOTAD que materializa el mecanismo, mediante la fórmula del modelo de equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos, mediante la fórmula expresamente prevista (artículos 193 y 194 del COOTAD). La mayor cantidad de dinero que se distribuye a través de este mecanismo corresponde a los GAD municipales. Los GAD regionales en tanto no están operativos no tienen participación, la que deberá hacerse efectiva con su concreción.

Desde mi punto de vista el modelo de transferencia de recursos a los GAD regionales puede permitir la anhelada redistribución de la riqueza, una necesidad cada vez más sentida para reducir brechas y mejorar el desarrollo de aquellos territorios que mantienen preocupantes niveles de pobreza. La asignación de recursos al gobierno

³⁶³ El artículo 231 de la Constitución de 1998 establecía como criterios para la asignación de recursos número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa.

regional, debe contribuir a racionalizar el uso de recursos y mejorar la inversión en los territorios.

9.2. Transferencia para el ejercicio de nuevas competencias

A más de las transferencias del denominado modelo para la equidad territorial descrito en el acápite precedente, los GAD regionales también pueden ser beneficiarios de los recursos que se deben acompañar a la transferencia de competencias, para lo cual debe activarse el mecanismo de identificación de recursos que corresponde a las competencias a ser transferidas, a través de las comisiones técnicas de costeo de competencias que deben integrarse como parte del proceso de descentralización.

Sobre esto hay que señalar que los recursos transferidos serán importantes en tanto el volumen de competencias que se transfieran al GAD regional también lo sean, pues de lo contrario, no resultaría importante y como ya se dijo, mientras no se ejecute el proceso de descentralización no se puede advertir de cuántos recursos se trata. Lo que sí se puede adelantar es que como la descentralización es obligatoria, la transferencia cubriría a todos los gobiernos autónomos descentralizados como receptores de competencias, lo cual, implica un cambio significativo en relación con el sistema anterior. Hasta lo que se ha concretado en cuanto a transferencias a los GAD que se encuentran operativos, no ha habido traspaso de recursos, no de manera significativa.

9.3. Transferencias para compensar la explotación de recursos naturales no renovables

Otro mecanismo de transferencia a favor de los GAD en general, que beneficiará también a los GAD regionales es la de recursos destinados a compensar la explotación de recursos naturales en la respectiva jurisdicción. El antecedente de estas transferencias es la Ley 010 del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y el Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales que distribuye recursos de la exportación de petróleo a favor de los GAD de la región amazónica; en igual sentido, la Ley 047 del asignaciones del 5% de las rentas generadas por la venta de energía que realicen las centrales hidroeléctrica de Paute, Pisayambo y Agoyán para beneficio de las provincias de

Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua (Vigésimo Octava Disposición Transitoria de la Constitución).

En similares condiciones se pueden generar nuevas asignaciones sobre todo para compensar a los GAD por explotaciones mineras a gran escala que están en proceso. Por ahora no se puede cuantificar los montos que implicaría a favor de los GAD regionales la aplicación de este mecanismo de transferencia.

9.4. Ingresos propios no tributarios

Una fuente importante de ingresos a favor de los GAD regionales es la relacionada con los no tributarios que pueden tener diferentes orígenes, según el tipo de fuente; así, pueden provenir de rendimientos financieros, arriendos de locales, venta de bienes muebles e inmuebles, regalías por uso de espacio público, explotaciones económicas como generación de energía. Las multas también son ingresos no tributarios, pero no puede considerarse un mecanismo seguro pues las multas tienen como propósito generar cambios de conducta de los ciudadanos y no pueden asegurar más ingresos.

En todo caso, los ingresos no tributarios dependen mucho de las competencias que asume el GAD regional, así como de la fortaleza del patrimonio que tenga.

9.5. Ingresos propios tributarios

Todo el esquema del régimen impositivo de los gobiernos autónomos descentralizados regionales se desarrolla en el COOTAD, pues, como queda dicho, la Constitución no hace referencia específica alguna a esta materia. De ella se hace una suerte de *agregación* en su aplicación a favor de los Distritos Metropolitanos Autónomos, tema que también le da afinidad a esta estructura de gobierno subnacional con el de la región autónoma. El artículo 179 del COOTAD reconoce a favor de los GAD regionales la denominada facultad tributaria, en los siguientes términos:

Artículo 179.- Facultad tributaria.- Los gobiernos autónomos descentralizados regionales podrán crear, modificar o suprimir , mediante normas regionales, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por los servicios que son de su responsabilidad y para las obras que se ejecuten dentro del ámbito de sus competencias o circunscripción territorial

Con la finalidad de establecer políticas públicas, los gobiernos autónomos descentralizados regionales podrán fijar un monto adicional referido a los impuestos a todos los consumos especiales, vehículos y al precio de los combustibles.

Así mismo, los gobiernos autónomos descentralizados regionales podrán crear, modificar, o suprimir recargos, tasas y contribuciones de mejoras y de ordenamiento.

Los recursos generados serán invertidos en la región de acuerdo a sus competencias bajo los principios de equidad territorial, solidaridad y en el marco de su planificación.

Esta facultad tributaria es extensible a los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos.

Esta disposición legal suple el vacío constitucional, y abre la posibilidad de que el GAD regional ejerza potestad tributaria derivada, (reconocida por la ley, con sustento en la norma constitucional, artículo 301) en dos clases de tributos, tasas y contribuciones especiales. Analicemos en detalle el ejercicio de la potestad tributaria derivada por parte de este nivel de gobierno.

9.5.1. Impuestos transferidos

Respecto de los impuestos, incorpora una figura “nueva” a la legislación tributaria del país, la de los “*impuestos transferidos*”, en virtud de la cual, los gobiernos regionales pueden ser partícipes de los valores que generen en el espacio territorial de la región, los impuestos a la renta por herencia, legados y donaciones, el impuesto a la propiedad de los vehículos motorizados (de beneficio nacional) y el impuesto a los consumos especiales sobre vehículos motorizados y aviones, avionetas y helicópteros, excepto aquellas destinadas al transporte comercial de pasajeros, carga y servicios; motos acuáticas, triceres, cuadrones, yates y barcos de recreo.

En la práctica, no se produciría la transferencia de ninguna facultad tributaria relacionada con los impuestos mencionados, que las conserva de manera íntegra, el Servicio de Rentas Internas³⁶⁴ como administrador de los mismos, lo que se entrega es el producto, esto es, los valores que se recauden por tales impuestos, con lo que la figura pierde fuerza en la práctica, ya que no operaría ninguna transferencia competencial relacionada con los aludidos impuestos.³⁶⁵ Lo dicho se corrobora con el hecho de que en

³⁶⁴ El Servicio de Rentas Internas es el organismo nacional responsable de la administración de los impuestos nacionales, como aquellos que están previstos ser transferidos sus recursos.

³⁶⁵ En el proceso de discusión del proyecto de ley, el SRI siempre evitó que se transfiera atribuciones y menos la participación en otros impuestos. Memorias de discusión del proyecto, archivo personal.

caso de reclamaciones de devolución de estos impuestos pagados, que implique restitución de fondos recaudados, el gobierno regional deberá devolverlos, previa resolución del Servicio de Rentas Internas o resolución judicial que así lo determine. En este esquema los GAD regionales, cuando se constituyan, podrán ser beneficiarios de los valores que se recauden en su territorio en concepto de tales *impuestos transferidos*. La denominación utilizada por el legislador es muy ambiciosa para el resultado que se conseguirá.

Una similitud de esta figura se puede encontrar en el derecho comparado, en los denominados “*impuestos cedidos*” que la legislación española (artículo 157.1.a de la Constitución y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas) reconoce a favor de las Comunidades Autónomas³⁶⁶, pero con connotaciones bastante diferentes a la establecida por el legislador ordinario en el país, que en el inicio tuvo la misma connotación (la cesión de los rendimientos territorializados de unos tributos). La figura se sustenta en el principio de corresponsabilidad fiscal, pues hasta 1996 uno de los defectos del sistema de financiación autonómica era la falta de corresponsabilidad fiscal. Los ingresos de las Comunidades Autónomas procedían en su mayor parte de las transferencias del Estado para el desarrollo de sus competencias, que implicaba una divergencia entre la potestad de gastar y la potestad de ingresar, con plena autonomía para gastar pero para financiar el gasto recurrían al Estado.³⁶⁷ Este enunciado podría equipararse al mandato contenido en el artículo 270 de la Constitución destinado a los GAD, de generar sus propios recursos, que en esencia se contradice con la forma como se concibió la figura en análisis, pues no corresponde al propósito de la norma constitucional de generar los propios recursos si no tiene capacidad de gobierno en el contenido esencial de los impuestos, pues, como queda dicho, el rol del gobierno regional respecto de estos impuestos será pasivo, solo de receptor de recursos, con lo que no se cumple el principio de corresponsabilidad fiscal, entendida como al exigencia de compartir responsabilidades fiscales entre el Estado y el gobierno regional.

³⁶⁶ Ver Juan Martín Queralt, en la obra “Manual de Derecho Tributario”, p 872.

³⁶⁷ De la Peña Amorós, María del Pilar, Penalva, Victoria, *Derecho financiero, los tributos cedidos*, visitado el 8 de octubre de 2017, ocw.un.es.

9.5.2. Participación en otros impuestos

Finalmente, como una potestad del gobierno nacional, y como mecanismo para estimular la conformación de regiones, éste podrá destinar un porcentaje del impuesto al valor agregado generado en su territorio, lo cual deberá responder a políticas nacionales que miren en la creación de regiones una opción válida de descentralización y de gestión desde el territorio, de lo contrario, al tratarse de un mecanismo potestativo, dependerá del gobernante de turno su concreción a favor de los gobiernos regionales, que puede además aplicarse en forma parcial a uno o varios gobiernos, no a todos, con lo cual el mecanismo puede resultar distorsionador del sistema de ingresos por este concepto.

9.5.3. Tasas y contribuciones especiales de mejoras

Los gobiernos autónomos descentralizados regionales, como atribución propia, tienen lo que el COOTAD denomina *facultad tributaria* (potestad tributaria derivada) en ejercicio de la cual pueden crear, modificar, exonerar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras; facultad que es reconocida con base en el artículo 301 de la Constitución, en los siguientes términos, según el art. 179 del COOTAD:

Artículo 179.- Facultad tributaria.- Los gobiernos autónomos descentralizados regionales podrán crear, modificar, o suprimir, mediante normas regionales, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por los servicios que son de su responsabilidad y para las obras que se ejecuten dentro de su ámbito de competencias o circunscripción territorial.

Con la finalidad de establecer políticas públicas, los gobiernos autónomos descentralizados regionales podrán fijar un monto adicional referido a los impuestos a todos los consumos especiales, vehículos y al precio de los combustibles.

Asimismo, los gobiernos autónomos descentralizados regionales podrán crear, modificar o suprimir recargos, tasas y contribuciones especiales de mejoras y de ordenamiento.

Los recursos generados serán invertidos en la región de acuerdo a sus competencias bajo los principios de equidad territorial, solidaridad y en el marco de su planificación.

Esta facultad tributaria es extensible a los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos.

La posibilidad de establecer tasas, al relacionarse con el costo del servicio o el monto del presunto beneficio,³⁶⁸ será necesario identificar aquellos servicios que sean de responsabilidad del gobierno regional, para verificar las posibilidades de establecerlas. Respecto de las contribuciones especiales, que están basadas en el principio del beneficio,³⁶⁹ también se deberá observar las obras que pueden generar beneficio al contribuyente.

El ejercicio de esta facultad, es responsabilidad del consejo regional (artículo 34, d del COOTAD) norma que al parecer, de modo inconsciente, repite el error que tiene el artículo 264.5 de la Constitución que reconoce potestad tributaria a los GAD municipales respecto de tasas y contribuciones especiales, las que puede crear, modificar y extinguir, pero no exonerar; esta norma que se complementa con la facultad tributaria prevista en el artículo 186 del COOTAD que si contiene la facultad de exonerar. Igual ocurre en el caso del gobierno regional, pues el artículo 179 transcrito si contempla la facultad de exonerar que no se menciona en el artículo 34,d). En todo caso, la complementación de la facultad, determinada en el COOTAD, obedece, como queda expuesto, a lo previsto en el artículo 301 de la Constitución, segunda parte, que reconoce que por acto normativo de órgano competente se puede crear, modificar, exonerar y suprimir tasas y contribuciones especiales, norma que permite el ejercicio de la potestad tributaria derivada, en los términos desarrollados en las normas referidas del COOTAD.

Entre las novedades que se incluyen en la aludida legislación están dos: la de fijar un monto adicional al impuesto a los consumos especiales³⁷⁰ y al precio de los combustibles; y, la denominada atribución para crear, modificar o suprimir “*recargos*”. Sobre lo primero, que a su vez tiene dos partes: a) Respecto del monto adicional al impuesto a los consumos especiales, se trata de una verdadera delegación legislativa de la potestad tributaria, de uno de los elementos esenciales del impuesto, cual es su tarifa, pues al reconocerle al gobierno regional la posibilidad de fijar un monto adicional a dicho impuesto, estaría modificándose la tarifa de ese impuesto, mediante norma regional, con lo cual se modifica el principio de reserva legal, que ya se había

³⁶⁸ Pérez Royo, Fernando, *Derecho Financiero y Tributario*, parte general, (Pamplona, 2008), 41.

³⁶⁹ Pérez Royo, Fernando, *Ibíd.*, 45.

³⁷⁰ Podría considerarse como equivalente a los impuestos cedidos de las Comunidades Autónomas referido por Pérez Royo, Fernando, *Ibíd.*, 55.

comentado, cubre en forma particular a los impuestos, que además deja la duda sobre la constitucionalidad de la norma, tema que posiblemente, cuando se materialice su aplicación, puede ser fuente de conflictos y cuestionamientos judiciales; b) En cuanto al monto adicional sobre el precio de los combustibles, hay que anotar que los precios de los combustibles no constituyen ninguna especie de tributo, sino un precio de un bien regulado por la entidad pública en cuanto a los márgenes, mínimos y máximos a aplicarse, con lo que el legislador ha optado por incorporar un mecanismo especial de financiamiento a favor de los gobiernos regionales, quienes con este arbitrio pueden modificar los precios finales de los combustibles en la respectiva jurisdicción regional, lo cual podría, hipotéticamente, ocasionar distorsiones en los procesos de comercialización, dependiendo de los niveles de variación de tales precios en los distintos territorios donde se aplique. Intentando una identidad a esta carga impositiva, posiblemente puede asimilarse a las contribuciones especiales, apartado eso sí, del principio de beneficio³⁷¹ que caracteriza a este tributo.

Respecto a la atribución relacionada con los “*recargos*”, de suyo, de naturaleza muy discutida,³⁷² hay que señalar de entrada que éstos no se ajustan a las tasas o a las contribuciones especiales, generales o específicas en las que desagrega la disposición del COOTAD, por lo que bien puede entenderse que se trata de un verdadero impuesto, lo cual nos conduce a intentar una explicación desde las normas constitucionales que lo regulan. El impuesto, que goza de reserva legal, tiene además un *iter* determinado para crearlo, ya que sólo el Presidente de la República, puede presentar proyectos de ley que creen modifiquen o supriman impuestos (artículo 135 de la Constitución), por lo que habría que verificar si el proyecto del COOTAD fue presentado por el Presidente de la República, y contenía esta materia para que se ajuste al requerimiento constitucional en el proceso de formación de la ley en cuanto a la materia tributaria; en segundo término, si se otorga la facultad al GAD regional para crear, modificar o extinguir recargos y convenimos que éstos son verdaderos impuestos, se violentaría el principio de reserva de ley, ya que al crear, modificar o extinguir un recargo el gobierno regional, lo haría mediante norma regional, de inferior jerarquía a la ley, conforme la jerarquía normativa

³⁷¹ Pérez Royo, Fernando, *Ibíd.*, 45.

³⁷² Por ejemplo, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, mediante Resolución de 4 de mayo de 2011, declaró que el recargo del 20% en ejercicios de determinación practicados por la Administración Tributaria, es de naturaleza sancionatoria.

prevista en la propia Constitución en el artículo 425, porque entraría en contradicción con lo previsto en el artículo 301 constitucional.

Estos son los temas que resaltan a la hora de analizar el contenido de este desarrollo normativo y que seguramente requerirán de aplicación por parte de jueces especializados de la justicia ordinaria o de interpretación sobre su alcance por parte de los jueces constitucionales. Son temas además que deben esclarecerse en el estatuto de autonomía para aclarar lo extremos que se deja expuestos y evitar conflictos en su aplicación.

De la descripción de las posibles fuentes de ingresos de los GAD regionales, también se puede concluir que tampoco permite avizorar un contenido fuerte que garantice su sostenibilidad.

De los temas abordados en el presente capítulo se destaca el análisis de los requisitos constitucionales y legales, como el procedimiento a observar para la creación de las regiones y los principales elementos del gobierno autónomo descentralizado regional que surge como consecuencia de la creación del nivel de organización territorial, fines, funciones y competencias, la institucionalidad mínima trazada tanto en la Constitución como en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. El contenido de este capítulo se complementa, además de la lectura crítica del contenido normativo, con la temática que se aborda en el siguiente capítulo, las competencias del gobierno autónomo descentralizado regional.

Capítulo tres

Competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado Regional

En este capítulo se desarrollará el tema relacionado con las competencias que le corresponderá asumir al gobierno regional; al efecto se realizará una revisión general del sistema nacional de competencias, con su contenido específico de catálogo competencial, las clases de competencias que se reconocen, además de la institucionalidad, la Comisión Nacional de Competencias, responsable de llevar a cabo el proceso de transferencia de competencias a los diferentes niveles de gobierno, receptores de las competencias a transferidas.

1. El Sistema Nacional de Competencias

Para hablar de las competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado Regional, que forman parte del Sistema Nacional de Competencias, es preciso partir de indagar qué ha ocurrido con la descentralización en el Ecuador, pues el catálogo competencial incorporado al texto constitucional tiene sentido como parte del modelo de descentralización aplicable; al respecto, se puede identificar en los últimos veinte y cinco años, al menos cuatro momentos claramente diferenciados.³⁷³

1.1. Los primeros pasos de la descentralización

La descentralización ha marcado los procesos de reforma del Estado en América Latina, en los últimos años.³⁷⁴ La descentralización se pone en primer plano a partir de la década de los noventa, luego de haber topado fondo el modelo de Estado centralizado. Ojeda sostiene que son “numerosas las causas y motivos por los que reaparece en la escena política la tendencia descentralizadora.” Agrega como los argumentos más reiterados: crisis, desprestigio y agotamiento del estado centralista;

³⁷³ Las ideas centrales de este acápite son tomadas del artículo “El Estado de la descentralización fiscal en el Ecuador”, del autor, publicado en la Revista de Derecho Foro No. 20, II Semestre, 2013.

³⁷⁴ Alex Rosenfeld, citado por Ivonne Dávila, identifica tres aspectos que involucran a los distintos niveles de la estructura del Estado en el contexto de la reforma del Estado: la reforma política, reformas en la esfera político administrativa y la reforma presupuestaria. La descentralización en juego, 2015. 20

pérdida paulatina de capacidad económica, política y administrativa del gobierno central; mayor complejidad de las responsabilidades y atribuciones del gobierno central; demanda de una mayor autonomía de los niveles locales e incremento de la transferencia de recursos públicos; desilusión por los resultados y papel de la planificación central; y, aumento de las demandas por ampliar la participación.³⁷⁵ En el contexto también coincide con la necesidad de que los gobiernos locales se innoven en relación a sus roles tradicionales y asuman nuevas funciones que estaban reservados a niveles superiores de gobierno.³⁷⁶

En lo jurídico, el inicio de la discusión se da con la inclusión del tema de la descentralización en la Constitución (la de 1979, con sus reformas; la primera codificación de junio de 1984 y la segunda de mayo de 1993 no lo contemplaba; la tercera codificación de junio de 1996 ya lo incluye en el artículo 1, intitulado “Forma de Estado y Gobierno”, declara que el Ecuador es un “Estado descentralizado”); luego en la legislación secundaria (Ley de Modernización del Estado, de 1993), que no genera mayor efecto práctico, salvo el posicionamiento del tema en la discusión pública y académica (con más énfasis en esta última), puesto que de mano de la referida ley, mayor interés ocupó la reducción del tamaño del Estado a través de la compra de renuncias y supresión de partidas de servidores públicos y los intentos de privatización de los principales negocios públicos; para desencanto de muchos, la privatización tampoco logró sus propósitos, pues, a más de la concreción de unos pocos casos, como la venta de Ecuatoriana de Aviación, la línea de bandera del país y parte de algunos paquetes accionarios de propiedad pública en las empresas cementeras, los demás casos no se pueden llamar privatización porque únicamente lo que se cambió fue la forma de las sociedades, de instituciones públicas (institutos como INECCEL, o empresas como EMETEL o las empresas eléctricas) a formas privadas, principalmente sociedades anónimas, sin que se haya privatizado la titularidad del capital, muy a tono con lo que se conoce como la huida del derecho público hacia formas privadas, tendencia que marcó

³⁷⁵ Ojeda Segovia, *Lautaro, Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador*, (Ediciones Abya Yala, 1998), 8.

³⁷⁶ Marianacci, Guillermo, *Innovación en el rol de los Gobiernos Locales: Avance tecnológico y ciudad en la era de la globalización*, Universidad Nacional de Quilmes, Federación Argentina de Municipios. Bernal, (Argentina. 2002), 169.

época.³⁷⁷ El artículo 1 señala que el objeto de la Ley es “*b) la descentralización, la desconcentración y la simplificación [de procedimientos administrativos]*”. Más adelante, incluye el Capítulo IV denominado “*De la descentralización y desconcentración*”; y, en el artículo 34 establece que:

El Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, coordinará, supervisará y controlará la ejecución de las políticas de descentralización que tiene por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de los recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales...Así mismo coordinará, supervisará y controlará la ejecución de políticas de desconcentración cuya finalidad es transferir funciones, competencias, tributos y responsabilidades administrativas y de gestión tributaria del gobierno central, a sus propias dependencias provinciales.

El texto resulta de suma importancia para entender la evolución del proceso, pues en él se conceptúa a la descentralización como *delegación del poder*, frase que va más por la figura de la desconcentración que de la descentralización propiamente tal; incluye como materia de descentralización la gestión de los recursos tributarios del gobierno central, tema que en la legislación posterior no se incluye, debilitando la posibilidad de la descentralización fiscal. En todo caso, en materia legal, es el antecedente que ubica en el debate público el tema, independiente de la falta de eficacia por su no aplicación. Marca también la tendencia, pues se incluye en su normativa la descentralización y la desconcentración, ésta última entendida como transferencia del gobierno central a sus propias dependencias provinciales, es decir, delimitada y orientada a escenarios institucionales del gobierno central en el ámbito provincial. También se incluye la figura de la *delegación de atribuciones* (diferente a la delegación de funciones) de los máximos personeros institucionales a otros funcionarios de menor jerarquía, posiblemente como mecanismo complementario de la desconcentración o de mejoramiento de la gestión administrativa de autoridades institucionales nacionales.

Estas disposiciones de la Ley de Modernización al no haber sido derogadas en forma expresa, subsistieron formalmente, a la Constitución de 1998 y a la Ley Especial

³⁷⁷ Cassagne, Juan Carlos, tendencias del derecho administrativo, 2005, documento de la Universidad de Salamanca, (archivo del autor).

de Descentralización y Participación Social, que tampoco fue derogada de manera expresa.³⁷⁸

Como consecuencia de las disposiciones constantes en la Ley de Modernización del Estado que lo habilitaban para ello³⁷⁹, el Presidente de la República expidió el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, ERJAFE, el primero mediante Decreto Ejecutivo No. 1634, publicado en el segundo suplemento al Registro Oficial No 411, de 31 de marzo de 1994, que luego fue sustituido por Decreto Ejecutivo No. 2428, publicado en el Registro Oficial No. 536 de 18 de marzo de 2002. Este cuerpo normativo, de inferior jerarquía que la ley, que sustituyó a la Ley de Régimen Administrativo y que regula la estructura general, el funcionamiento, el procedimiento administrativo y las normas sobre responsabilidad de los órganos y entidades que integran la administración pública central e institucional de la Función Ejecutiva, contiene normas sobre la descentralización y la desconcentración. El artículo 51, que trata de la descentralización, señala:

Mediante la descentralización administrativa se transfieren de manera definitiva funciones que desempeñan órganos de la administración central a favor de las entidades de derecho público de la administración pública institucional (descentralización funcional) o del régimen seccional autónomo (descentralización territorial).

La norma, al amparo de las disposiciones de la Ley de Modernización del Estado, pone énfasis en algunos elementos, en la descentralización administrativa, en el carácter definitivo de la transferencia, en los receptores de la transferencia, en función de lo cual diferencia la descentralización funcional de la descentralización territorial. Otro elemento importante es que la norma trata de la descentralización de funciones, no de competencias o atribuciones.

Sobre la desconcentración, el ERJAFE, en el artículo 54 señala:

La titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentrados en otros jerárquicamente dependientes de aquellos, cuyo efecto

³⁷⁸ La academia y la cooperación internacional se preocuparon en extenso del tema, sin que se lleguen a concretar procesos de transferencia, con algunos ensayos fallidos o mal ejecutados, como el caso de la transferencia de los catastros rurales de la DINAC a algunos gobiernos municipales.

³⁷⁹ La aplicación de lo que la doctrina conoce como delegación legislativa, que se puede profundizar en la obra de García de Enterría y Fernández. También Jorge Zavala Egas realizó un análisis sobre el tema.

será el traslado de la competencia al órgano desconcentrado. La desconcentración se hará por Decreto Ejecutivo o Acuerdo Ministerial.

El énfasis de la norma está en la jerarquía y dependencia de los órganos que participan de la desconcentración. En este caso se habla de competencia cuando se identifica la materia que se transfiere, a diferencia de la “función” que refiere la norma del artículo 51 que trata de la descentralización.

El reglamento sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado (Decreto Ejecutivo No. 2328, publicado en el Suplemento al Registro Oficial No. 581, de 2 de diciembre de 1994) desarrolla las normas de la Ley, partiendo de la inclusión como parte del proceso de modernización del Estado a la descentralización y desconcentración administrativa (Art. 1, literal c). Luego, en el Capítulo V desglosa tanto la descentralización como la desconcentración. El artículo 30 consagra como facultad del Presidente de la República la de transferir a los organismos del régimen seccional [autónomo] o a las entidades regionales de desarrollo, las atribuciones de las entidades, organismos y dependencias del Estado y otras entidades del sector público; y, las personas jurídicas creadas por Ley para el ejercicio de la potestad estatal, la prestación de un servicio público o el desarrollo de actividades económicas asumidas por el Estado. El alcance de las responsabilidades transferibles es amplio puesto que incluye a los órganos de la administración pública central y de la administración pública institucional, las dos integrantes de la Función Ejecutiva³⁸⁰. La disposición reglamentaria establece el alcance de la transferencia, al señalar que:

“...comprenden el ejercicio de facultades, deberes, obligaciones, procedimientos administrativos, así como la [facultad] de resolver conflictos administrativos, hacer cumplir dichas resoluciones o la expedición y otorgamiento de títulos o certificados” (artículo 29, inciso segundo del Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización.)

³⁸⁰ Según el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, ERJAFE, la administración pública central y la administración pública institucional forman parte de la Función Ejecutiva. La administración pública central comprende: a) La Presidencia y Vicepresidencia de la República y los órganos dependientes o adscritos a ellas; y, b) Los Ministerios de estado y los órganos dependientes a ellos. La administración pública institucional está integrada por: c) Las personas jurídicas del sector público adscritas a la Presidencia de la República, a la Vicepresidencia de la República o a los ministerios de estado; y, ch) las personas jurídicas del sector público autónomas cuyos órganos de dirección estén integrados en la mitad o más por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores que integran la administración pública central (artículo 2, ERJAFE)

Las disposiciones reglamentarias introducen una definición de la descentralización administrativa, al entenderla como:

“...el proceso mediante el cual una entidad u organismo del Gobierno Central transfiere atribuciones, facultades, u obligaciones de que gozaba a favor de otra entidad que es descentralizada ya sea territorialmente [del gobierno o régimen seccional autónomo] o funcionalmente [organismos creados para la prestación de un servicio, pero dependientes de la función ejecutiva, de la administración pública institucional]”.

Abre también la posibilidad de crear nuevas entidades para que ejerzan en el ámbito regional o provincial o de manera especializada funciones originalmente atribuidas al Gobierno Central (artículo 30 del Reglamento), lo cual es un contrasentido con el proceso mismo ya que el escenario ideal de la descentralización, como receptores de competencias transferidas, lo constituyen los organismos del régimen seccional, no otras entidades u organismos que responderían más propiamente a la descentralización funcional, con el consiguiente esfuerzo fiscal que significa dar paso a otra institucionalidad a más de la ya existente.

Se incluye como obligación del CONAM, con apoyo de la Secretaría de Desarrollo Administrativo, SENDA y el Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE³⁸¹ la preparación de un plan de descentralización del sector público para aprobación del Presidente de la República. Prevé la norma reglamentaria un contenido mínimo del plan:

- a) La definición de competencias, funciones y responsabilidades que corresponde al Gobierno Central, Organismos Seccionales y de Desarrollo Regional;
- b) Establecer las competencias, funciones y responsabilidades que deben ser trasladadas del Gobierno Central, a los Organismos Seccionales y de Desarrollo Regional;
- c) Establecer prioridades de las áreas a descentralizarse, las mismas que estarán en relación a la capacidad técnica – administrativa de los organismos seccionales y de desarrollo regional para receptor nuevas atribuciones;
- d) Los plazos en los que, de acuerdo a las características de las áreas a descentralizarse, debe llevarse a cabo el proceso; y,
- e) Formular la normativa legal, que será expedida por la Autoridad competente para la ejecución del proceso.

³⁸¹ La Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, SENDA y el Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE fueron suprimidas por las reformas introducidas a la Constitución Política por la Asamblea Nacional de 1997. Luego se dio paso a la Secretaría Técnica de Remuneraciones, SENRES creada por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, creada por Decreto Ejecutivo, con atribuciones similares a las que ejercían las entidades suprimidas. La SENRES pasó a formar parte del Ministerio de Relaciones Laborales, hoy Ministerio de Trabajo.

A pesar de la obligación reglamentaria, no se dio paso a la elaboración de ningún plan de descentralización, lo cual solo se cumple con la expedición del Reglamento a la Ley de Descentralización, recién en el año 2001.

El Reglamento sustitutivo de la Ley de Modernización conceptúa la desconcentración administrativa como:

“... el proceso mediante el cual las instancias superiores de un ente u organismo público transfieren el ejercicio de una o más de sus facultades a otras instancias que forman parte del mismo ente u organismo, para lo cual deberán solicitar al Ministro de Finanzas y Crédito Público³⁸², determine y apruebe los mecanismos y procedimientos necesarios para la desconcentración económica conforme con los principios contenidos en la Ley de Presupuesto del Sector Público” (artículo 34).

Más adelante agrega que cada entidad u organismo establecerá un programa de desconcentración de competencias, funciones y responsabilidades a sus órganos regionales o provinciales dependientes (artículo 35). Incluye el contenido de los programas, similar al de los programas de descentralización.

Pese a esta incorporación al ordenamiento jurídico nacional de la descentralización, no tuvo aplicación práctica, motivado quizás por la prioridad dada a las privatizaciones y a procesos de achicamiento del aparato burocrático estatal central mediante los mecanismos de compra de renuncias y de supresión de partidas, ejecutados con agresividad, en los años siguientes a la vigencia de la Ley de Modernización del Estado y su reglamento de aplicación, como ya se dejó expuesto.

1.1.1. La normativa específica sobre descentralización

La profundización del marco normativo específico sobre descentralización se da con la expedición de la Ley de asignación del 15 por ciento del presupuesto general del Estado para los gobiernos seccionales autónomos (marzo de 1997) y la Ley de descentralización y participación social (noviembre de 1997), así como con las normas constitucionales incorporadas en las reformas de 1998.

³⁸² Hoy, Ministerio de Finanzas.

La Ley de asignación del 15 por ciento del presupuesto general del Estado para los gobiernos seccionales autónomos,³⁸³ a pesar de que sus justificativos y sustentos constitucionales son los de la descentralización (artículos 1 y 149 de la Constitución Política de 1979, cuarta codificación de febrero de 1997), que incluso traslada a una de sus disposiciones la intención del legislador de que sirva de mecanismo de financiamiento de los procesos de descentralización (artículo 2 de la Ley, Fondo de Descentralización), ni en el resto de sus disposiciones y menos en su aplicación sirvieron para tal propósito. Como consecuencia de su vigencia, se transfirieron recursos a los gobiernos seccionales provinciales y municipales pero no se transfirieron competencias, por lo que los recursos transferidos sirvieron para financiar el ejercicio de competencias que ya las tenían e incluso para gasto corriente, perdiendo la oportunidad para fortalecer un real proceso de descentralización administrativa, si se condicionaba la transferencia de recursos a la asunción de nuevas competencias.

La Ley regula (artículo 1) la distribución, manejo, transferencia y control de la asignación constitucional del 15% del Presupuesto del Gobierno Central. Reconoce además, de manera expresa, otras fuentes de ingresos provenientes del mismo presupuesto, como los asignados a través del Fondo de Desarrollo Seccional o los reconocidos a través de otras leyes.³⁸⁴

La asignación de recursos a través del Fondo de Descentralización, conocido así solo de nombre, es distribuido 70% para las municipalidades y 30% para los consejos provinciales. Se dispone además que las alícuotas sean invertidas en “planes o proyectos de desarrollo económico, social y cultural”, de acuerdo con los fines que les confieren la Constitución y las leyes (artículo 3), desvirtuando el propósito inicial de destinar tales recursos a financiar procesos de descentralización. Se reconoce también la posibilidad de destinar determinados porcentajes de los fondos asignados (10% las municipalidades, 20% los consejos provinciales) para cubrir gastos de operación o gasto corriente, facultad potestativa que se transformó en práctica generalizada en todos los gobiernos seccionales autónomos, provocando un desincentivo en la mejora de los rendimientos de ingresos propios, ante la presencia de recursos frescos, sin sacrificio ni medidas

³⁸³Ecuador, *Ley de asignación del 15 por ciento del presupuesto general del Estado para los gobiernos seccionales autónomos*, Registro Oficial No. 27, 20 de marzo de 1997.

³⁸⁴ El tema se aborda en el artículo sobre el estado de la descentralización fiscal, publicado en la Revista Foro, 2015.

impopulares hacia los ciudadanos, represando las tarifas de tasas e impuestos y prácticamente eliminando el cobro de las contribuciones especiales de mejoras.

Si se hace una relación de las regulaciones de esta ley con el texto constitucional de 1998, subsistieron dos problemas derivados del contenido de este cuerpo legal: a) la inclusión o no de tales recursos como fuente de financiamiento para la transferencia de competencias, a favor de la descentralización; y. b) la inclusión o no en la asignación de tales recursos a los otros dos niveles de gobierno seccional reconocidos de manera expresa por la Constitución de 1998, sobre todo, a las juntas parroquiales rurales, operativas desde el año 2000 y que carecieron por varios años de una fuente segura de asignación de recursos³⁸⁵. No fueron temas fáciles de abordar en su momento, pues para los gobiernos seccionales tradicionales de ese entonces (Consejos Provinciales y Municipalidades) pasaban por ser “*derechos adquiridos*”, en los que cabía una posible modificación, si, pero siempre y cuando se respete los porcentajes ya reconocidos, lo cual implicaba que una posible reforma debía pasar por un incremento del porcentaje tanto para financiar la transferencia de competencias como para participar del mismo a las juntas parroquiales rurales³⁸⁶.

La Segunda Disposición Transitoria de la Ley dispuso la suspensión de la descentralización hasta enero de 1998, lo cual resultaba un contrasentido, ya que el proceso no se había iniciado, a pesar de las disposiciones constantes en la Ley de Modernización desde diciembre de 1993, ya comentadas. Y más difícil de entender una disposición como aquella cuando se presumía que contenía los recursos para financiar el proceso.

La Ley Especial de Descentralización y Participación Social fue expedida por Ley 27, publicada en el Registro Oficial No 169, de 8 de octubre de 1997, es decir, antes de que entren en vigencia las reformas constitucionales aprobadas por la Asamblea Nacional de 1997, lo cual ocurrió casi un año más tarde, el 10 de agosto de

³⁸⁵ Las asignaciones de recursos económicos para las juntas parroquiales rurales han sido una constante demanda de los representantes de este nivel de gobierno, que desde 2001 tuvieron un incremento significativo, de US \$ 4'100.000 hasta US \$ 30'000.000 en el último año (2013); la escasa asignación presupuestaria, sumada a la ninguna posibilidad de generación de recursos propios, hacía imposible una asignación equitativa a su favor. Los recursos que perciben hasta ahora, sirven casi exclusivamente para cubrir costos operacionales, con una estructura administrativa mínima: remuneración de Presidente, de secretario/tesorero, dietas de vocales y gastos administrativos.

³⁸⁶ El Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador, CONAJUPARE, entre el 2005 y 2006 intentó en más de una ocasión, sin éxito, una posible reforma a la ley para hacer partícipes a las juntas parroquiales rurales de los recursos del presupuesto general del Estado.

1998. En consecuencia, los fundamentos esgrimidos por la legislatura para la expedición del citado cuerpo legal, fueron las disposiciones de la Constitución de 1979, cuarta codificación de febrero de 1997, como el artículo 1 que señalaba:

“El Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático, unitario, **descentralizado**, pluricultural y multiétnico”; y, el artículo 149 que establecía que: “Mediante la **descentralización administrativa del Estado** se propende al desarrollo armónico de todo su territorio, al estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de los recursos y servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales.”

Además, el mandato contenido en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, que disponía que: “ La descentralización de las funciones, recursos, humanos, materiales y financieros, se realizarán a partir de enero de 1998, de acuerdo a la Ley de Descentralización que en el plazo máximo de 180 días será expedida por las funciones Legislativa y Ejecutiva”³⁸⁷.

Pese a la necesidad de armonizar las disposiciones de esta Ley con las de las normas constitucionales vigentes a partir de agosto de 1998, tal evento no ocurrió, lo cual fue fuente de discrepancias en su aplicación y que en la práctica también obstaculizaron el avance del proceso. La Ley, de 47 artículos, norma los siguientes temas: en el Capítulo I, el objeto, ámbito de aplicación, finalidades principales; en el Capítulo II, las Transferencias y el fortalecimiento del Régimen Seccional Autónomo; en el Capítulo III, el Comité Permanente de Desarrollo Provincial; en el Capítulo IV, la desconcentración de funciones; y, en el Capítulo V, la Participación Social.

El objeto de la Ley es anunciado para “*impulsar la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado, la participación social en la gestión pública y poner en práctica la categoría de Estado descentralizado*” (artículo 1). Loable intención la del legislador, al pretender, con la Ley, impulsar la ejecución, que hasta ese entonces, no había pasado de los enunciados constitucional y legales ya referidos. Incluye en la disposición tanto a la descentralización como la desconcentración administrativa, pero agrega un nuevo elemento, la [descentralización y desconcentración] financiera, que equivale al concepto

³⁸⁷ Contenido de los Considerandos 1, 2 y 5 de la Ley Especial de Descentralización.

de la descentralización fiscal, salvo que se hubiera querido implicar únicamente la transferencia de recursos económicos necesarios para el ejercicio de las competencias transferidas.

Otro propósito digno de resaltar es la inclusión en el objeto de la Ley, “*la participación social en la gestión pública*”, motivado posiblemente por los procesos exitosos generados en los escenarios locales tanto del Ecuador como de la Región³⁸⁸. No obstante, la participación social no fue decantada suficientemente por lo que, a partir de su inclusión en el texto legal, generó más confusión en cuanto al rol que le correspondería cumplir a la sociedad civil, organizada o no, en el proceso de descentralización, pues entre los posibles escenarios de intervención están “*la gestión pública*”, conforme al enunciado de la Ley, pero no se limita a ello, pues cabe también su intervención en el diagnóstico, en la formulación de propuestas, en la ejecución, en el control social; la concreción de la participación social depende mucho de la dinámica de los procesos y del grado de comprometimiento de la sociedad involucrada en los mismos. Sin embargo, al incluir en el objeto de la Ley y desarrollarlo más adelante en el mismo cuerpo legal, es un punto en pro de la regularización y profundización de la participación en el proceso de descentralización y un anticipo de lo que se podría incorporar más adelante, como en efecto ocurrió con la Constitución de 2008, en la que se da paso a la creación de la quinta función del Estado, la de Transparencia y Control Social, amén de otras disposiciones que regulan e impulsan la participación y el control social, al margen de estar o no de acuerdo con la forma de su institucionalización y menos de los resultados.

La Ley contribuye a la construcción de los conceptos de descentralización y de desconcentración en el país, en proceso desde la expedición de la Ley de Modernización del Estado en 1993. De la descentralización señala que:

“...consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales”.

³⁸⁸ Para esa fecha ya se habían iniciado procesos de participación social en Cotacachi y Guamote en el país; y, a nivel regional, en Bolivia se ponía énfasis en la participación social, mediante la promulgación de la Ley de Participación Popular que dio paso a la inserción en la gestión pública a las organizaciones territoriales de base, OTBs.

Nótese que el énfasis de la definición se orienta a la descentralización administrativa, lo cual difiere de la constante en la Ley de Modernización que incluye la política, la económica, así como la participación en la gestión de recursos tributarios (artículo 3, inciso primero). Establece el carácter definitivo de la transferencia y habla de funciones, atribuciones y responsabilidades, elementos constitutivos de las competencias que se incorporan luego en la Constitución Política de 1998; y con orientación hacia los gobiernos seccionales autónomos como receptores de las competencias. Mantiene un concepto amplio en la medida en la que incluye a las competencias de todas las entidades de la Función Ejecutiva, incluyendo el Gobierno Central y la Administración Pública Institucional.³⁸⁹ Señala además como finalidades principales de la descentralización (al igual que para la participación social, sin incluir a la desconcentración, aunque del contenido de los mismos se deduce que también la cubre):

Lograr equidad en la participación y distribución de los recursos financieros, materiales y tecnológicos, contribuyendo a la eficiencia en la prestación de los servicios públicos a favor de la comunidad; justificado en la inequitativa distribución de recursos que ha caracterizado la gestión del Estado en el modelo centralista.

Incentivar las iniciativas y fortalecer las capacidades locales [de los gobiernos seccionales autónomos] para consolidar una gestión autónoma eficiente; de la mano del rol protagónico adquirido por los gobiernos locales al ser responsables de un importante grupo de servicios básicos y su relación muy cercana con la ciudadanía.

Definir relaciones y responsabilidades entre la Función Ejecutiva y los Gobiernos Seccionales Autónomos sobre las áreas de servicio a la comunidad, para evitar superposición de funciones; la superposición de funciones incide en la inequitativa distribución de recursos y en la mala calidad del gasto.

Transformar la organización administrativa y financiera del Estado y de las instituciones del sector público; muestra el énfasis en la descentralización administrativa, acompañada de la descentralización fiscal.

³⁸⁹ El Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, ERJAFE, en el artículo 2 describe que comprende la Administración Pública Central y las Administración Pública Institucional.

Redistribuir con justicia los servicios y recursos [del Estado y de las instituciones del sector público] a fin de incrementar los niveles de eficacia, agilidad y productividad en la administración de las funciones a su cargo; mejorar la provisión y cobertura de servicios era una necesidad sentida por la mayoría de la población.

Fortalecer prioritariamente las instituciones del régimen seccional autónomo a través de la transferencia de competencias para satisfacer de manera próxima y eficiente las demandas de la comunidad, sobre todo en la prestación de servicios. Permitía hacer efectivo el principio de subsidiariedad de asignar las competencias al nivel que más cercano está al ciudadano y que mejores condiciones institucionales para prestarlos tiene.

Como principios que sustentan, orientan o guían la descentralización están los siguientes: autonomía, progresividad, eficiencia, agilidad coparticipación en la gestión pública y solidaridad social (artículo 5); no obstante, su simple inclusión en el texto legal como elementos de una categoría normativa, sin que se agregue su definición y alcance no es suficiente para que se conviertan en base o sustento de la descentralización. Además, pierden eficacia cuando entre ellos se incluyen características, cualidades que deben gobernar la gestión de los servicios como son la eficiencia, la agilidad, la coparticipación o una cualidad institucional como la autonomía que es reconocida a los gobiernos seccionales autónomos, calificados así por mandato constitucional. Esta deficiencia en la técnica legislativa le resta eficacia a la norma que, lejos de ser un mandato claro, se convierte en una fuente generadora de elementos que distorsionan su contenido.

Sobre desconcentración establece que:

“...es el mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo” (artículo 3, inciso segundo).

Se lo concibe como mecanismo de delegación, con carácter permanente, con la inclusión de recursos y aunque lo dirige a órganos provinciales de manera directa, no excluye la posibilidad de que vaya a otros niveles (cantonal o parroquial). La disposición es limitada pues no discrimina con la funcionalidad y operatividad del

aparato estatal que, a la fecha, ya funcionaba de manera desconcentrada a través de direcciones provinciales, jefaturas cantonales, u oficinas regionales. La norma no marca la diferencia con esta modalidad de administración que ya existe, que no es ajena a la institucionalidad pública de la Función Ejecutiva.

La participación social es la característica que se pretende imprimir como elemento distintivo de la propuesta contenida en la Ley de Modernización. En un ensayo de definición de participación social se considera a ésta como:

el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del habitante ecuatoriano, con miras a una más justa distribución de los servicios y recursos públicos” (artículo 3, inciso tercero).

Definición que dice mucho del “deber ser” de las cosas pero que no ayuda a concretar la participación social, porque el enunciado resulta demasiado etéreo. Como finalidad se establece “fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública y promover la autogestión de las fuerzas sociales comunitarias” (artículo 4, letra d).

Para la participación social también se establecen principios: “democracia, equidad social y de género, pluralismo, respeto y reconocimiento a los valores de los pueblos indígenas y negros” (artículo 6), con el mismo error de no definir su contenido y alcance, además de agregar otras categorías de orden social o político como democracia y pluralismo, que no necesariamente pueden ser considerados principios.

El cuerpo legal en análisis (Ley de Descentralización) prevé la obligación de la Función Ejecutiva de transferir en forma definitiva a las municipalidades y a los consejos provinciales funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos para cumplir competencias en diferentes sectores, para lo cual hace un ejercicio de identificación de competencias que corresponderían a cada uno de estos niveles subnacionales.

A la Ley de Descentralización, le sobreviene la Constitución Política del Estado de 1998, codificación que entró en vigencia el 10 de agosto de 1998,³⁹⁰ en su primer artículo reconocía que el Gobierno del Ecuador **es de administración descentralizada**, lo cual daba muestra de la trascendencia que quiso imprimir el legislador constituyente de 1997 cuando introdujo modificaciones sobre el tema en el texto de la Carta Suprema.

³⁹⁰ Ecuador, *Constitución Política del Estado*, Registro Oficial No. 1, 10 de agosto de 1998.

Sin embargo, de esta declaración suficientemente explícita, las normas constitucionales sobre la materia se quedaron solo en un enunciado general como el citado.

En el Capítulo 2 del Título V de la Constitución, de las Instituciones del Estado y la Función Pública, el primer inciso del artículo 124 expresaba que “La administración pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada”, lo cual ubicaba, nuevamente a la descentralización, como una estrategia de Estado, que los administradores de la cosa pública estaban en la obligación de implementar.

El artículo 225 incluyó dos temas que definían el modelo de descentralización. En el inciso primero se definían los propósitos que se persiguen con la descentralización: “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”.

Constituyeron pues, mientras estuvo vigente la Constitución, un mandato para el Estado, para sus gobernantes, impulsar la descentralización para alcanzar los propósitos que la norma preveía. Vista así, la descentralización era una política de Estado que debió ser aplicada por los gobernantes de turno en forma obligatoria. En el inciso segundo de la norma constitucional se incluyeron los principios que cobijaba la descentralización, el de progresividad o gradualidad, con los partícipes de los procesos, el gobierno central como transferente y las entidades seccionales autónomas como receptoras, en las que podían también intervenir otras entidades de carácter regional:

El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión (la del gobierno central) delegando atribuciones a funcionarios del régimen seccional dependiente.

Otro elemento que contenía la Constitución de 1998 era la desconcentración, lo que implicaba que las opciones que se tenía para el proceso eran la descentralización y la desconcentración, ya previstas en la legislación secundaria previa, sin primacía, prioridad ni orden, lo cual implicaba que bien podían, en forma concurrente, optar por las dos o por una u otra modalidad. Ahora bien, por las características de la

desconcentración, de naturaleza unilateral, del superior al inferior, cabía siempre que sean los órganos superiores del gobierno central los que promuevan e impulsen la desconcentración, lo que no ocurría con la descentralización que requería de la voluntad de las autoridades de los gobiernos seccionales autónomos para activarla, aún más, para iniciar el proceso.

El artículo 226 constitucional complementaba lo previsto en las normas antes citadas. En el inciso primero, vía excepción, establecía que todas las competencias eran de carácter descentralizable, excepto las que en ella se señalaban:

Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión del endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan”.

El inciso segundo consagraba una condición para que opere la descentralización, la transferencia de recursos: “En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias”, condición que fue utilizada indebidamente, por representantes del nivel central para obstaculizar el proceso al interpretar de diferentes maneras la expresión “*recursos equivalentes*”; por las autoridades de los niveles seccionales, al oponer el entendido de que no habrá transferencia de competencias sin transferencia de recursos [exclusivamente económicos, según algunos] y la negativa a aceptar la transferencia, cuando no existe transferencia efectiva de recursos³⁹¹.

El último inciso del artículo 226 contenía el precepto que, a mi modo de ver, se constituyó en el obstáculo más grande del proceso, el modelo, ecuatoriano, “voluntario-

³⁹¹ Una experiencia concreta, los 68 convenios de transferencia de competencias en materia ambiental suscritos en el 2001 pese a ser convenios específicos de transferencia de competencias, mientras estuvo vigente el sistema anterior, no se pudieron implementar. Argumentos para ello, muy variados, pero el que destacaba era que los mismos no contemplaban los recursos correspondientes, a pesar de que expresamente incluían la atribución de fijación y cobro de tasas por servicios ambientales. Un ejemplo en contrario constituyó la descentralización de salud a la Municipalidad de Cotacachi, proceso en el que, pese a no haberse concretado la transferencia de recursos económicos y humanos, no fue obstáculo para el ejercicio de competencias descentralizadas en el nivel cantonal, aunque siempre se puede hablar de proceso inconcluso, precisamente porque faltó concretar la transferencia de recursos económicos.

obligatorio”³⁹²: “La descentralización será obligatoria [para el gobierno central] cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla”. Esto suponía que el mecanismo para activar la descentralización estaba en la voluntad de las autoridades de los gobiernos seccionales, quienes, con decisión política de por medio, debían poner a andar el proceso, con la petición inicial, la que transformaba en obligatoria la descentralización para el nivel central. Mientras ello no ocurría, el proceso ni siquiera se iniciaba. Y como la obligatoriedad se activaba con la formal petición de las autoridades seccionales, mientras no se presentaban las solicitudes, el gobierno nacional no atendía ni impulsaba el proceso porque el mismo no se iniciaba.

La Constitución Política de 1998 contenía un capítulo sobre la descentralización en sus disposiciones transitorias, con cuatro artículos, de las que resulta importante comentar la Trigésima Segunda: “Para hacer efectiva la descentralización y la desconcentración, el gobierno nacional elaborará un plan anual e informará al Congreso sobre su ejecución”, disposición que procuraba (en pasado no solo porque ya no está vigente, sino por transitoria, que tampoco fue suficiente) promover e incentivar, desde el gobierno nacional, la descentralización; lamentablemente, ésta como muchas otras disposiciones, permanentes y transitorias del texto constitucional codificado cayeron en el olvido y el incumplimiento. Sin embargo, siendo este el marco constitucional, las disposiciones de normas secundarias, de las leyes, debían guardar armonía con aquellas, escenario en el que lamentablemente no se trabajó lo suficiente desde la legislatura, por ello es que mientras estuvo vigente la Constitución de 1998, subsistieron disposiciones sobre la materia en más de un cuerpo legal, sin una derogatoria o reforma expresa, campo suficientemente amplio para encontrar excusas o justificaciones para no ejecutar el proceso, cuando de falta de voluntad política para hacerlo se trata.

³⁹² En otras latitudes se ha ensayado modelos más ortodoxos, obligatorio, cuando se establece por ley o decreto; o, voluntario cuando se deja a la voluntad de las partes, no solo de una de ellas, como en el caso ecuatoriano. El voluntario para ambas partes tiene la virtud de generar condiciones para procesos concertados.

1.1.2. La ejecución del proceso de descentralización

La ejecución del proceso de descentralización como estrategia para frenar los vientos autonomistas³⁹³ que se evidenciaron en las consultas populares realizadas en cinco provincias en el año 2000, a partir de mediados del 2001 con la expedición del Reglamento a la Ley de descentralización, al que, de alguna manera y de forma poco adecuada, se incorporaron los contenidos constitucionales de 1998, la formulación del primer plan nacional de descentralización, que permitió ejecutar ya procesos de transferencia de competencias en el periodo comprendido entre 2001 y 2006; muchos de ellos inacabados por la abierta o solapada oposición principalmente de los mandos medios del nivel central de gobierno³⁹⁴. También en esta etapa, marca un hito la reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 2004 que en la materia, incorpora el procedimiento para la ejecución del proceso, antes contemplado únicamente en el reglamento a la ley de descentralización³⁹⁵, que siguió vigente para los procesos del otro nivel de gobierno vigente a la fecha, los provinciales.

El reglamento a la Ley de Descentralización del Estado, fue expedido por Decreto Ejecutivo No. 1581, publicado en el Suplemento al Registro Oficial No. 349 de 18 de junio de 2001, a casi cuatro años de vigencia de la Ley. Curiosamente, en los considerandos del Reglamento, se hace referencia a las disposiciones constitucionales que norman la descentralización, que entraron en vigencia en 1998, luego de la expedición de la Ley que se reglamenta, que como se dejó señalado tiene sustento en las disposiciones constitucionales anteriores a 1998. Desde luego, el reglamento no era la figura jurídica indicada para armonizar la legislación secundaria con las normas constitucionales, pues lo que hizo fue reglamentar un cuerpo legal preconstituyente.

³⁹³ Las demandas de autonomía provincial fueron auspiciadas por los prefectos provinciales, mediante la formulación de preguntas cerradas que no daban opción al electorado a pronunciarse en contra de ellas, lo que arrojó los resultados positivos alcanzados en todas las consultas.

³⁹⁴ De estos procesos, son decisores los de transferencia de competencias en materia de salud hacia el gobierno municipal de Cotacachi, que finalmente, no se perfeccionó por la falta de transferencia de recursos económicos, pese a que los demás aspectos fueron asumidos por la administración municipal.

³⁹⁵ La falta de claridad del proceso previsto en el reglamento, en más de una ocasión fue tomado como excusa para no avanzar en la ejecución de algunos ya iniciados o por otra parte, se intentó complementarlo sectorialmente como fue el Acuerdo 55 del Ministerio del Ambiente, que en fin de cuentas estableció su propio mecanismo de transferencia.

El reglamento condiciona la suscripción de los convenios de descentralización a que el Ministerio y la entidad autónoma identifiquen y acuerden las funciones, responsabilidades, competencias y recursos que se transferirán (artículo 2). Reitera lo ya previsto en la Ley en cuanto a que los convenios serán suscritos por el Presidente de la República, el Ministro que transfieren las funciones y competencias, el Ministro de Economía y Finanzas y los representantes legales del gobierno autónomo.³⁹⁶ El reglamento incorpora el contenido mínimo de los convenios. En el reglamento se incluye el procedimiento a seguir, una vez presentada la petición por los representantes legales de los gobiernos seccionales autónomos.

Un tema importante previsto como mecanismo para favorecer los procesos de descentralización, es el relacionado con la Comisión Nacional de Competencias, creada mediante el Reglamento a la Ley, para impulsar y consolidar el proceso, atender y resolver los reclamos y controversias que surgieron entre los actores tanto de los convenios de transferencia de competencias como de los de mancomunidad, en este último caso, entendido de aquellos que se suscriban para asumir competencias descentralizadas.

La Comisión estaba integrada por un delegado del Presidente de la República, que la presidía; un representante del Consorcio de Consejos Provinciales de Ecuador, CONCOPE, elegido en asamblea general; y, un representante de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, elegido en asamblea general. La intención de la autoridad responsable de la formulación del cuerpo reglamentario, loable, no pasó de la buena intención, pues, a más del intento por conformar la Comisión en el 2004, año en que el Presidente de la República designó a su delegado, ésta no llegó a funcionar por lo que no asumió el reto de resolver y atender los reclamos derivados de los conflictos generados en los procesos de descentralización, principalmente por los incumplimientos del Gobierno central y ministerios. Ahora, con una nueva institucionalidad, a ésta le corresponde asumir roles sobre resolución de conflictos derivados de los procesos de descentralización.

³⁹⁶ En algunos de los procesos llevados a efecto entre los años 2001 y 2003, en los convenios faltaron las firmas de Presidente o Ministro de Economía y Finanzas, lo que indujo incluso a requerir del Procurador el criterio sobre la validez de tales instrumentos. La Ley, señalaba la suscripción “en forma conjunta”, lo que suponía unidad de acto.

Las reformas introducidas a la Ley Orgánica de Régimen Municipal en el año 2004, a través de la denominada “Ley Orgánica Reformativa a la Ley de Régimen Municipal”, publicada en el suplemento al Registro Oficial No. 429 de 27 de septiembre de 2004, tuvieron el acierto de elevar a la categoría de ley orgánica el procedimiento para la transferencia de competencias, hasta entonces previsto en el Reglamento a la Ley de Descentralización. Y adicionalmente, de aclarar los requisitos, los tiempos y los efectos de cada uno de los pasos previstos como parte del procedimiento.³⁹⁷ Con la codificación a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en el Suplemento al Registro Oficial No. 159 de 5 de diciembre de 2005, el tema estaba incluido en los artículos 19 al 21, dentro del Capítulo IV, De la Municipalidad y el Estado. Un tema trascendente incorporado por la reforma dice relación al reconocimiento expreso de la facultad que tienen los concejos municipales para calificar la capacidad para asumir competencias, elemento que fue discutido mientras se mantuvo sin regulación expresa y que provocó incluso criterios (y regulaciones³⁹⁸) que atribuían dicha facultad a los organismos titulares de la competencia, hecho que generaba un desbalance en el proceso con claro sesgo a favor de los órganos del nivel central. El artículo 19 de la LORM establecía:

En ningún caso de descentralización se podrá objetar o condicionar la transferencia de competencias al cumplimiento de requisitos o formalidades que no estén previstos en la Constitución Política de la República y la ley.

Para solicitar la transferencia de competencias las municipalidades deberán tener la capacidad operativa para asumirla. El concejo cantonal respectivo determinará la capacidad operativa para asumir nuevas competencias.

Norma suficientemente clara en su intención de generar condiciones favorables para los gobiernos municipales. Pese a la ventaja normativa alcanzada con la incorporación del capítulo sobre descentralización en la ley, no se incrementaron los procesos de demanda de transferencia de competencias por parte de los gobiernos municipales, ni siquiera los que habían iniciado con anterioridad fueron consolidados y

³⁹⁷ Un análisis más detallado de los contenidos de la reforma, en la obra del autor “Las reformas a la Ley de Régimen Municipal, un apoyo a la autonomía local”, Cooperación Técnica Alemana, 2005.

³⁹⁸ Un ejemplo de lo dicho fue el Acuerdo 55 del Ministerio de Ambiente, que reglamentó con exceso de prolijidad todo el proceso de descentralización de competencias ambientales, lo que volvía casi imposible de cumplir por parte de los llamados a iniciar el proceso con la petición de transferencia, los gobiernos subnacionales.

menos concluidos. Tampoco se dio paso a la aplicación de las sanciones previstas por incumplimiento, como la destitución de los funcionarios del gobierno central responsables, como el Ministro de Finanzas por la no transferencia de los recursos económicos. Esta reforma cierra el capítulo normativo del modelo *uno a uno* previsto en la Ley de Descentralización y consolidado con el voluntario/obligatorio de la Constitución de 1998.

Este modelo que no es el más adecuado para ejecutar un proceso de descentralización efectivo, pues si se transfieren competencias de manera parcial y aislada a diferentes niveles de gobierno, se genera la justificación perfecta para que el gobierno central mantenga intacta su estructura, porque debe atender aquellos espacios territoriales en los que sus autoridades no solicitan ninguna competencia, fue calificado como el “modelo a la carta” de descentralización, por el mecanismo de negociación de transferencia de competencias “*uno a uno*”³⁹⁹ (una competencia igual a un proceso de negociación que culmina con la suscripción de un convenio de transferencia), calificativo generalizado en el gobierno de Correa.⁴⁰⁰ Luego de sortear algunos obstáculos como la moratoria prevista en la Ley de distribución del 15 por ciento del presupuesto (la segunda disposición transitoria de esta ley que dispuso la ‘suspensión del proceso’ de descentralización hasta enero de 1998) y las nuevas disposiciones sobre descentralización contenidas en la Constitución de 1998, vigentes a partir del 11 de agosto de ese año, que demandaban su armonización con la ley, que se cumplió con la expedición del reglamento a la ley.

El “modelo” inició su aplicación efectiva desde 2001, con la expedición del Reglamento a la Ley de Descentralización y Participación Social de 1997 (Decreto Ejecutivo No. 1581, publicado en el Suplemento al Registro Oficial No. 349 de 18 de junio de 2001) y el primer Plan Nacional de Descentralización⁴⁰¹, que facilitó la

³⁹⁹ Así caracterizado porque implicaba que la negociación y transferencia podía hacerse por cada competencia cuya descentralización se demandaba. Así ocurrió con la descentralización de la competencia del Registro Civil a la Municipalidad de Guayaquil. Memoria del CONAM. Archivo del autor.

⁴⁰⁰ La Subsecretaría de Reforma del Estado de la SENPLADES a cargo de Pabel Muñoz, utilizó esta denominación de modo reiterado en memorias y exposiciones públicas. Archivo del Programa de Apoyo a la Descentralización.

⁴⁰¹ Hasta ese año, el Ejecutivo había desoído abiertamente el mandato contenido en la Disposición Transitoria Trigésima segunda de la Constitución que ordenaba: “Para hacer efectiva la descentralización y la desconcentración, el gobierno nacional elaborará *un plan anual* e informará al Congreso sobre su ejecución”. La cursiva me corresponde.

ejecución de algunos procesos, aislados, pese a los esfuerzos por consolidar una propuesta con incidencia más amplia, como aquella del VATA, encaminado a romper precisamente el esquema de negociación uno a uno contenido en el Reglamento a la ley (inició en el año 2001, impulsado por el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, CONCOPE con el apoyo de la Cooperación Internacional) por incluir los sectores de vialidad, ambiente, turismo y agricultura, que luego se relanzó como el denominado VATA+3, (año 2006) porque agregaba a los sectores originales de la primera propuesta, bienestar social, seguridad y algunas competencias del ministerio de gobierno.

También hubo esfuerzos sectoriales, como el caso de las competencias de turismo, ambiente y agricultura en los que se impulsaron negociaciones en grupo, también encaminados a generalizar el proceso, sin embargo de lo cual no se llegaron a concretar con la descentralización efectiva, pues a la hora de materializar la transferencia, surgía cualquier pretexto, desde el más pueril como el extravío del convenio (el documento físico) hasta algunos “más elaborados”, como la falta de la firma del Ministro de Finanzas, responsable de la transferencia de recursos o la imposibilidad de identificar los recursos que debían acompañar las competencias a ser transferidas⁴⁰², también en cumplimiento de la norma constitucional que lo preveía, entre otras razones, porque los presupuestos eran generales, sectoriales y centralizados, no territorializados.⁴⁰³ La causa de fondo, a más de los obstáculos señalados, es que no hubo voluntad política para cristalizar la descentralización.

También al “modelo” le afectaron otros problemas como la indefinición de competencias en los propios sectores, que recién cuando se empezó a plantear en forma concreta los pedidos de descentralización, fue cuando se empezó a identificar las competencias sectoriales. Así mismo, fue un problema, que derivó en otros inconvenientes, la capacidad operativa de los organismos receptores de las competencias, ¿quién califica la capacidad operativa, el propio receptor, el titular de la competencia, un tercero imparcial? Lo ideal hubiera sido lo último, sin embargo, no

⁴⁰² Consejo Nacional de Modernización, *Archivo del Programa de Apoyo a la Descentralización*.

⁴⁰³ Presupuesto territorializado es un concepto desarrollado por Nicolay Castellanos, técnico de UNICEF, en proyecto ejecutado en Bolivia (2011) que implica dar un enfoque diferente a la construcción del presupuesto por áreas territoriales, en lugar de programas y áreas como es la práctica generalizada.

había institucionalidad responsable del proceso, salvo el CONAM, que cumplía un rol de facilitador de procesos, más que responsable de la ejecución misma.

De cualquier manera, hubo algunos procesos que lograron concretarse, de forma parcial, que sirvieron de base para lo que más adelante se ejecutó, algunos de los cuales perviven hasta la actualidad, como es el caso de las competencias en turismo, transferidas a los gobiernos municipales con infraestructura turística. Otros, como el caso de salud en Cotacachi, que significó un hito importante, no llegó a concretarse la transferencia de recursos económicos para financiar la nómina.⁴⁰⁴

Para cerrar el capítulo del modelo en el esquema anterior al vigente, incluyo una referencia puntual a un hecho que bien puede marcar el verdadero derrotero de la descentralización con este régimen. Con el ascenso al poder de Rafael Correa Delgado, el 15 de enero de 2007, el proceso de descentralización, en el modelo voluntario/obligatorio, entra en un compás de espera, frente a la expectativa generada por la convocatoria a la Asamblea Constituyente que, para muchos, significaba la ocasión para profundizar el proceso, corrigiendo los errores que hasta entonces estaban presentes y no habían permitido avanzar en tal sentido. En este periodo inicial del gobierno del Movimiento PAIS, se presenta un suceso digno de resaltar, por los efectos que provoca a la descentralización ejecutada hasta ese entonces. El Decreto Ejecutivo No. 1702,⁴⁰⁵ por el que el Presidente de la República dispone a la Empresa de Ferrocarriles Ecuatorianos, EFE, que "...supla la prestación de los servicios y la ejecución de los proyectos u obras, relacionadas, a la planificación, financiamiento, administración, rehabilitación, operación y funcionamiento del sistema nacional ferroviario, de conformidad con el artículo 17 de la Ley de Modernización del Estado". En el mismo Decreto, en el artículo 2 señala que "Se solicita a la Empresa de Ferrocarriles Ecuatorianos que realice las gestiones pertinentes para resiliar los convenios de transferencia de competencias y recursos con la mancomunidad de municipios para la rehabilitación del ferrocarril ecuatoriano". El Decreto en referencia no tendría nada de especial, si no fuera por el contenido, sus alcances y las consecuencias que ello produjo en el futuro inmediato a su expedición en el proceso de descentralización que había alcanzado algunos avances en las

⁴⁰⁴ Ecuador, Consejo Nacional de Modernización, CONAM, archivo del Programa de Apoyo a la Descentralización.

⁴⁰⁵ Ecuador, "Decreto Ejecutivo", No. 1702, Registro Oficial No. 593, 19 de mayo de 2009.

administraciones pasadas, bajo el modelo regulado por la Constitución de 1998. Analicemos pues el contenido y las implicaciones del mencionado Decreto Ejecutivo.

Un primer punto es el fundamento legal del Decreto Ejecutivo, equivocado, pues la disposición que preveía la supletoriedad de la Función Ejecutiva en la prestación de servicios descentralizados o en la ejecución de un proyecto u obra, era el artículo 17 de la Ley de Descentralización y Participación Social⁴⁰⁶, no el 17 de la Ley de Modernización del Estado⁴⁰⁷.

Además, para que sea procedente la suplencia por parte del gobierno central había algunos requerimientos que la ley preveía y que en el caso, ni siquiera se los mencionó como antecedentes necesarios: la suplencia era *temporal*, no definitiva como se pretendió cuando en el artículo 2 de Decreto se dispuso a la EFE que busque el mecanismo para resiliarse los convenios, puesto que la descentralización, en el modelo anterior, al igual que en el actual, la transferencia es definitiva; y requería que se hubiera perfeccionado la transferencia de competencias y recursos; hasta donde se conoció, se suscribieron dos convenios, el de transferencia de competencias y el de transferencia de recursos, pero no se llegó a transferir físicamente los recursos, con lo que el proceso de descentralización no había concluido o por lo menos se cumplió parcialmente y mal se podía atribuir a los gobiernos municipales integrantes de la mancomunidad, la paralización del servicio, paralización que por otra parte no era imputable a la mancomunidad de municipios, pues era de conocimiento público que el sistema ferroviario colapsó hace bastante rato en manos del Gobierno central, a través del Ministerio de Obras Públicas (hoy, de Transporte y Obras Públicas) y la ENFE, predecesora de la actual EFE; culpar a la mancomunidad de municipios de la paralización del servicio ferroviario fue, por decir lo menos, forzado.

⁴⁰⁶ El artículo 17 de la Ley de descentralización y participación social trataba de la gestión subsidiaria y señalaba que “La Función Ejecutiva podrá, sin necesidad de convenio, suplir la prestación de un servicio o la ejecución de un proyecto u obra siempre y cuando se demostrase su grave y sustancial deficiencia, paralización o indebida utilización de los recursos asignados para esos fines por parte de un municipio o consejo provincial.

Esta gestión subsidiaria se practicará con la expedición del respectivo decreto ejecutivo, a pedido del Comité Permanente de Desarrollo Provincial y no podrá durar más tiempo que el indispensable para normalizar la gestión municipal o provincial o para corregir las desviaciones detectadas.”

⁴⁰⁷ El artículo 17 de la Ley de Modernización del Estado, disponía que “El Presidente de la República, tendrá la facultad de emitir disposiciones normativas de tipo administrativo dentro del ámbito del Gobierno Central para: a) Fusionar aquellas entidades públicas que dupliquen funciones y actividades, o que puedan desempeñarse más eficientemente fusionadas; y, b) Reorganizar y suprimir entidades públicas cuya naturaleza haya dejado de ser prioritaria e indispensable para el desarrollo nacional; o, que no presten una atención eficiente y oportuna a las demandas de la sociedad...”, tema que no fue materia del referido Decreto.

Otra exigencia que se omitió, fue el pedido del Comité Permanente de Desarrollo Provincial, primero porque tales comités no funcionaron, nunca lo hicieron, segundo porque la mancomunidad de municipios incluía a varias provincias, lo cual suponía la petición de aquellos comités de todas las provincias donde se encontraban los municipios mancomunados. Y, del texto de la norma, artículo 17 de la ley de descentralización, se desprendía que se podía suplir la prestación del servicio, la ejecución o de un proyecto o una obra, lo uno o lo otro, no todo a la vez, lo que no se cumplió en el Decreto pues se ordenaba suplir todo, la prestación de los servicios y la ejecución de los proyectos u obras, relacionadas, a la planificación, financiamiento, administración, rehabilitación, operación y funcionamiento del sistema nacional ferroviario, es decir se ordenaba suplir el ejercicio de toda la competencia, lo cual no estaba previsto en la norma que sirvió de sustento del mismo.

Otro tema, la resiliación (del vocablo francés “*resiliation*”, que no ha sido incorporado por la Real Academia de la Lengua Española) es una figura del derecho privado, de la teoría general de los contratos, por la cual se entiende la forma de terminación de los contratos por mutuo consentimiento de las partes.⁴⁰⁸ Cabía entonces preguntarse si esta figura, la resiliación, o la terminación por mutuo acuerdo, era pertinente para revertir procesos de descentralización, de derecho público, en el que la máxima es que se debe hacer lo que expresamente está permitido y previsto en la ley; si optamos porque es pertinente la resiliación del convenio de descentralización, entonces la definición legal de que la descentralización de competencias es definitiva, queda en mera intención; si en cambio, decidimos que no, valoramos y respetamos el alcance y característica, de definitiva de la descentralización, insisto, en el esquema de la Constitución de 1998 y la ley de descentralización y participación social, anterior a la referida Constitución que hasta la expedición del mencionado Decreto no había sido derogada, por lo menos no de manera expresa, pero que requería ser reformada o sustituida para adaptarse al nuevo modelo de descentralización incorporado en la Constitución de 2008, lo cual ocurrió con el COOTAD, en el 2010. Se dirá que la resiliación también se prevé en el derecho público, y en efecto es así, pero para que ello

⁴⁰⁸ Suing Nagua, José, *La resiliación de los convenios de transferencia de competencias*, inédito, 2010.

ocurra, debe estar expresamente previsto en el ordenamiento jurídico como lo está en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008), que permite la terminación de los contratos, por mutuo acuerdo, ley que para el caso de la descentralización, no es aplicable, ni en el anterior ni en el nuevo modelo porque los convenios de descentralización no son asimilables a procesos de contratación por los que el Estado o sus instituciones contratan la provisión de bienes, servicios o la ejecución de obras.

El tema, como se advierte, no era tan sencillo de abordar y creo que en este punto es pertinente aclarar cuál era el propósito de los convenios de descentralización. La descentralización, siempre en el esquema constitucional de 1998, entendida como la transferencia definitiva de competencias del nivel central de gobierno a los gobiernos subnacionales, operaba bajo el mecanismo voluntario (para el gobierno seccional) y obligatorio (para el gobierno central); esto suponía que, solicitada la transferencia de competencias por parte del gobierno provincial o municipal (a quienes aplica la voluntariedad del modelo), la consecuencia era que dicha petición se convertía en obligatoria para el gobierno central, a quien se solicitaba la transferencia.

Pues bien, si este fue el modelo de descentralización que se aplicó en la transferencia de competencias del sistema ferroviario, su concreción, esto es la materialización del mandato constitucional operaba a través de un convenio, instrumento que a su vez servía para incluir en él las condiciones específicas en las que se concretaba la transferencia de competencias que, por el hecho de haberse solicitado, ya se transformó en obligatoria para el gobierno central. Si este fue el esquema legal aplicado, quedaba la duda sobre la utilización de la figura de la resiliación, la terminación por mutuo acuerdo de las partes, cuando el convenio fue el instrumento que materializó, concretó un mandato constitucional y legal, la transferencia de competencias, resiliarlo equivalía a desobedecer ese mandato constitucional. Además, por cumplir con el precepto constitucional que estipulaba a la descentralización como la transferencia definitiva, era obvio que la ley no podía contemplar la posibilidad de la terminación del convenio por mutuo acuerdo o resiliación, pues resultaba un contrasentido dar opción a la terminación por mutuo acuerdo, cuando el efecto de la descentralización era la transferencia definitiva de competencias.

Como a la fecha de expedición del referido Decreto (2009) aun estábamos acomodándonos al nuevo modelo de descentralización previsto en la Constitución de Montecristi, el argumento fue que el sistema ferroviario, (en el segundo considerando del Decreto se refiere a que el artículo 313 de la Constitución establece que el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos), forma parte de los sectores estratégicos, el transporte y que por consiguiente este servicio es responsabilidad del Estado, a lo que hay que responder que las estipulaciones constitucionales y legales rigen para lo venidero, para el futuro, con estricto respeto a los derechos consagrados, reconocidos y efectivizados en base a la normativa anterior, de lo contrario sería eliminar de cuajo el principio de seguridad jurídica que felizmente los constituyentes de Montecristi lo mantuvieron en la Constitución de 2008 (artículo 82). Además, no hay que olvidar que los municipios son también parte del Estado, con lo cual el argumento de que la gestión de los sectores estratégicos corresponde al Estado, se aplica, no solo al sistema ferroviario, sino también a otro sector estratégico como el agua, del que todos sabemos y conocemos que un derivado, el servicio de agua potable corresponde a los gobiernos municipales, sin discusión.

No respetar la vigencia de los procesos ejecutados a la luz de la normativa legal y constitucional anterior era marcar un precedente de inseguridad jurídica de impredecibles consecuencias, porque los convenios suscritos a la luz de la normativa anterior a la vigencia de la Constitución, (la mayoría de los cuales se encuentran en vigencia y plena aplicación hasta la fecha), podrían mantenerse y bastaría con alegar paralización o prestación deficiente del servicio para revertir el proceso y reasumir en forma definitiva las competencias por parte del gobierno central, recurriendo, si es preciso para ello, a figuras como la resiliación que si no lo contempla de manera expresa la normativa de derecho público, mal puede aplicarse. Felizmente para el proceso de descentralización, que tuvo un paréntesis prolongado entre el 2007 y el 2011, a la espera de la institucionalización de lo previsto en la Constitución, pese a lo grave de sus precedentes, el Decreto no provocó efectos generalizadores que habría conducido a la reversión de los pocos procesos que llegaron a concluir con el anterior modelo.

Como se puede advertir, la descentralización en el modelo anterior al previsto en la Constitución de 2008, sorteó muchos problemas para su concreción, derivados especialmente de la concepción misma del modelo; sin embargo, los procesos que se

lograron concretar han marcado pautas que pueden dar luces al nuevo modelo, siempre que la voluntad política del gobierno central, sea la de impulsar un real proceso de descentralización.

1.1.3. El modelo de descentralización de la Constitución de 2008

La Constitución de 2008 que incorpora en el título V, de “Organización Territorial del Estado”, la identificación de competencias exclusivas por niveles de gobierno, desde el nacional hasta el parroquial rural, el reconocimiento de la existencia de competencias concurrentes, adicionales y residuales, el sistema nacional de competencias con el enunciado de su institucionalidad que posteriormente se concreta en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD en octubre de 2010, el mecanismo para identificar recursos a través de las comisiones técnicas de costeo de competencias integradas por representantes de los diferentes niveles de gobierno y dos características decidoras del sistema: *obligatorio*, su cualidad primordial que marca diferencia con el modelo voluntario/obligatorio de la Constitución de 1998 y *progresivo*, que desde mi perspectiva se orienta a modular la forma de ejecución de las competencias transferidas o la transferencia misma de aquellas.

La discusión sobre los contenidos del proceso constituyente y la expedición de la Constitución entre 2007 y 2008, postergó la continuidad en la ejecución de los procesos de descentralización que hasta entonces habían logrado algunos avances, en muchos de los cuales se adelantaron negociaciones y acuerdos, a la espera de las nuevas reglas y la nueva institucionalidad;⁴⁰⁹ el proceso, con las reglas de la Constitución de 2008 no ha tomado un ritmo diferente, pues a pesar de que existe ya la normativa secundaria que desarrolla las disposiciones constitucionales, el COOTAD, y la institucionalidad responsable de su ejecución, el Consejo Nacional de Competencias, las partes interesadas, las autoridades de los GAD, tampoco han dado muestras de interés

⁴⁰⁹ El proceso denominado VATA+3, impulsado por el Consorcio Nacional de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE) se había iniciado con el propósito de concretar la descentralización negociada a favor de los 22 gobiernos provinciales. Archivo del PAD, SENPLADES.

por su reactivación plena, salvo casos aislados como los temas de tránsito, riego y áridos y pétreos, que se encuentran en proceso de ejecución.⁴¹⁰

El Sistema Nacional de Competencias es una innovación de la Constitución de 2008, pues antes de ello, en la Constitución Política de 1998, no había referencia expresa a las competencias, salvo el enunciado de que todas son descentralizables excepto las expresamente señaladas en la norma constitucional.⁴¹¹ Enunciado amplio, abierto, indefinido que permitió su interpretación por exclusión, que condujo, por ejemplo, a la descentralización del servicio de registro civil a la municipalidad de Guayaquil, o el sistema nacional de ferrocarriles a la mancomunidad de 33 municipios, unidos por la línea férrea, real o imaginaria.

Con la Constitución de 2008, se incorporó al texto constitucional el listado de competencias exclusivas por niveles de gobierno, de los cinco niveles, incluido lo que la norma constitucional denomina “Estado central” (artículo 261) que no es otro, que el Ejecutivo del nivel nacional y los cuatro niveles subnacionales, regional, provincial, municipal y parroquial rural. La denominación “Estado central” de la norma constitucional es equívoca en tanto, no existe más que un Estado, por lo que no había necesidad de especificarlo como “central”; además, revisadas las materias señaladas como competencias exclusivas del nivel nacional, son las que corresponde a la Función Ejecutiva, más que al Estado, pues las materias con reserva legal son las enumeradas en el artículo 132 de la Constitución, además de las que tienen reserva de ley orgánica del artículo 133 y el catálogo de competencias, no incluye la potestad de legislación ni la administración de justicia a ningún nivel de los gobiernos autónomos descentralizados, lo que ratifica que se trata de una descentralización administrativa, mas no política.⁴¹²

Intentando una explicación a esta forma de redacción del texto constitucional referido, encontramos similar forma de denominación en la Constitución española que en el artículo 149 prevé: “El Estado tiene competencia exclusiva” sobre las materias que allí se enumeran, lo que Enric Fossas denomina “sistema constitucional de reparto

⁴¹⁰ Ecuador, Comisión Nacional de Competencias, *Plan Nacional de Descentralización*.

⁴¹¹ El inciso primero del artículo 226 de la Constitución de 1998 establecía: “Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión del endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan.”

⁴¹² Pérez Camacho, Efraín, *Derecho Administrativo*, T.1 (Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2009), 325.

de competencias”;⁴¹³ revisadas las materias y el contexto de la norma constitucional española, se justifica que ésta se refiera al “Estado” (sin calificativo como el agregado de la norma ecuatoriana), en tanto su modelo de autonomías responde a otra estructura, en la que las comunidades autónomas, pueden asumir las materias exclusivas enumeradas en el artículo 148 del texto constitucional, incluida la función de legislación, expresamente reconocida en el artículo 150 de la Constitución, que la ejercen los parlamentos comunitarios.

En el caso del Ecuador el sistema de competencias responde a una enumeración, asignación y distribución de materias entre la función ejecutiva y los gobiernos autónomos descentralizados en general, en todos los niveles, excluyendo las materias que corresponden a las otras funciones como la legislativa de la Asamblea Nacional o la jurisdiccional que la ejercen la Corte Nacional, los tribunales y juzgados previstos en la ley.⁴¹⁴

Esta identificación, enumeración y asignación de competencias exclusivas, más allá de los cuestionamientos que puede hacerse a su contenido específico, pues muchas pueden no ser necesariamente competencias o su formulación tener poca precisión conceptual, es un esfuerzo por dar racionalidad al ejercicio de potestades públicas en el territorio; pese a que no existe una desagregación prolija, no deja de ser un intento positivo de racionalización de las potestades públicas, en el entendido que lo que procura es evitar duplicidades de gasto y superposiciones de competencias entre niveles de gobierno, pese a que la enumeración en sí contiene algunas duplicidades (la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, o, la gestión de la cooperación internacional, por ejemplo, son exclusivas en todos los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados, lo cual es un contrasentido con la definición de “exclusiva”).

Esta asignación de competencias exclusivas por niveles de gobierno, más la institucionalidad representada por el Consejo Nacional de Competencias (CNC), y las

⁴¹³ Fossas Espadaler, Enric, *El principio dispositivo en el Estado autonómico* (Madrid: Marcial Pons, 2007), 69.

⁴¹⁴ La Asamblea Nacional tiene además la facultad de fiscalización política a las principales autoridades de las diferentes funciones del Estado y otras autoridades (artículo 120.9 de la Constitución). La Función Judicial, por su lado tiene al Consejo de la Judicatura como su órgano administrativo y de gobierno (artículo 179 de la Constitución).

comisiones técnicas del costeo de competencias, constituyen el denominado Sistema Nacional de Competencias, que es definido por el artículo 108 del COOTAD:

Es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente.

El Consejo Nacional de Competencias,⁴¹⁵ como organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera,⁴¹⁶ con patrimonio propio (artículo 117 del COOTAD); está integrado de la siguiente manera:

- a) Un delegado permanente del Presidente de la República quien lo preside con voto dirimente;
- b) Un representante de los gobiernos regionales y distritos metropolitanos;
- c) Un representante de los gobiernos provinciales;
- d) Un representante de los gobiernos municipales;
- e) Un representante de los gobiernos parroquiales rurales.

Los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados se eligen de entre los ejecutivos de los mismos, gobernador regional, alcalde metropolitano, prefecto, alcalde, o presidente de junta parroquial rural (artículo 118 del COOTAD). Como no se encuentran constituidos los gobiernos regionales ni los distritos metropolitanos autónomos, hay imposibilidad de designar este representante, por lo que el CNC funciona sin este delegado.⁴¹⁷ Aquí cabe anotar que el legislador, al incluir a los alcaldes metropolitanos en el mismo nivel de representación de los gobernadores regionales, está asimilando al DMA al nivel del GAD regional, indicativo de interés, en

⁴¹⁵ Ruiz Giraldo, Carlo, en “La transición hacia una nueva forma de descentralización”, sostiene que sus funciones (del CNC) lo caracterizan como una instancia técnica que determina las reglas del juego del proceso de descentralización, en la medida en que se requiere de sus resoluciones para su identificación, organización y ejecución. Actores, procesos y retos de la descentralización en el Ecuador. Quito, 2013. 104.

⁴¹⁶ Como referencia, en el año 2014, el presupuesto del CNC fue de \$ 1.462.000, del cual 86% corresponde a gasto corriente y 14% a inversión, acceso el 9 de octubre de 2017, <http://www.competencias.gob.ec/rendicion-de-cuentas/>.

⁴¹⁷ En su proceso de integración, el alcalde de Quito, de ese entonces, Augusto Barrera requirió la inclusión de su representante, sin advertir que el representante es del DMA, condición que no la tiene aún Quito, Distrito Metropolitano, pero a la luz de las disposiciones de la Constitución de 1979, reformada, no de lo que prevé la Constitución vigente.

tanto se generaría un antecedente que puede dar paso a plantear a futuro, una equiparación en otros temas, como por ejemplo, en la posibilidad de ejercicio de competencias del GAD regional de más de un nivel, como lo tiene el DMA que puede ejercer competencias de tres niveles, del regional, provincial y las propias del nivel cantonal, al que pertenece.

Además de las competencias exclusivas que taxativamente identifica el legislador constituyente (artículos 261, 262, 263, 264 y 267 de la Constitución), diferentes en número en los distintos niveles, todas con cláusula abierta que posibilita la inclusión de nuevas competencias mediante ley, también incluye, aunque sin enumerarlas, otras clases de competencias como son las concurrentes, adicionales y residuales. De esta clase de competencias, la única que describe el artículo 265 de la Constitución, como concurrente entre el nivel nacional y municipal, es la de registro de la propiedad, con la que se comete el error de confundir en su descripción, la institucionalidad, lo que denomina el “sistema público de registro de la propiedad”, con la competencia, la actividad registral de propiedad, que tampoco es clarificada de manera adecuada en la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, que la regula,⁴¹⁸ que en el contexto histórico es pertinente señalar que fue expedida antes de la vigencia del COOTAD.

Para una mejor comprensión del sistema de competencias, se precisa explicar que éste se compone de *sectores* (áreas de intervención y desarrollo del Estado, artículo 109 del COOTAD) privativos, estratégicos y comunes; *competencias* (capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector, artículo 113 del COOTAD; con mayor propiedad se puede decir que competencia es una materia o área específica de intervención que pertenece a un sector, porque la capacidad tiene más identidad con la atribución) exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales; y, *facultades* (atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno, artículo 116 del COOTAD) de rectoría, planificación, regulación, control y gestión.⁴¹⁹

⁴¹⁸ Ecuador, *Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos*, Registro Oficial No. 162, 31 de marzo de 2010.

⁴¹⁹ La versión inicial de este contenido conceptual fue elaborado por el equipo de la Subsecretaría de Reforma del Estado de la SENPLADES, 2007. Archivo personal.

Las facultades reconocidas por la ley son rectoría, planificación, regulación, el control y la gestión. La rectoría entendida como la capacidad de emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; las políticas se vierten en los planes de desarrollo (artículo 116 del COOTAD). El legislador, hizo una reserva general de la rectoría a favor del gobierno central, respecto de las competencias exclusivas (las del artículo 261 de la Constitución), de los sectores privativos (artículo 110 del COOTAD) y de los sectores estratégicos (artículo 313 de la Constitución y 111 del COOTAD), con lo cual, la rectoría, esto es la capacidad de emitir políticas del gobierno regional es residual, respecto de las competencias exclusivas, siempre que no formen parte de los sectores estratégicos.

Los sectores privativos son aquellos como la defensa nacional, protección interna y orden público, las relaciones internacionales, que por su naturaleza estratégica de alcance nacional, todas las competencias y facultades corresponden al gobierno central y no son descentralizables (artículo 110 del COOTAD), característica que no obsta para que el gobierno nacional opte por desconcentrar una o varias facultades de las competencias de estos sectores.⁴²⁰

Los sectores estratégicos, como la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y refinación de hidrocarburos, son aquellos en los que el Estado, en sus diversos niveles de gobierno, se reserva todas sus competencias y facultades, por razones de orden económica, social, políticas o ambiental.

En los sectores estratégicos existe una reserva expresa para la facultad de rectoría y la definición del modelo gestión a favor del gobierno central y el ejercicio de las demás facultades, pueden ser concurrentes con los distintos niveles de gobierno (artículo 11 del COOTAD).

Los sectores comunes, son los demás de responsabilidad del Estado susceptibles de mayor o menor nivel de descentralización y desconcentración (artículo 112 del COOTAD); forman parte de los sectores comunes salud, educación, ambiente, agricultura, entre otros.

⁴²⁰ Ecuador, SENPLADES, *La descentralización del Ejecutivo en el Ecuador*. Quito. 53

Las competencias de los sectores estratégicos que son responsabilidad absoluta del gobierno central, también pueden ser objeto de desconcentración.⁴²¹

Esta forma de abordar la distribución de competencias desde los sectores, sin ser el óptimo, permite dotarle de cierto grado de racionalidad a la distribución de competencias en el territorio, además que evidencia que la descentralización propuesta es eminentemente administrativa, como lo reconocen autores como Pérez,⁴²² cerrando la posibilidad de que se encamine al campo de la descentralización política.

1.1.4. Las competencias

A continuación, una breve explicación de las diferentes clases de competencias que reconoce la Constitución, junto con sus posibilidades de ejercicio por el GAD regional; la fuente de donde se obtiene la tipología es la Constitución española, sin que sea un traslado textual, ya que tiene sus matices propios.

1.1.4.1. Competencias exclusivas

La asignación de competencias exclusivas implica que un solo nivel de gobierno define políticas y toma decisiones normativas, lo que diferencia de las privativas, donde el mismo nivel también las ejecuta.⁴²³ En Ecuador, se dejó expuesto, la calificación de privativa lo tiene el sector, no la competencia. Esta característica de exclusiva la tienen las materias previstas en los artículos 261, 262, 263, 264 y 267 de la Constitución. La ventaja de esta clase de competencias, a criterio de Jonas Frank⁴²⁴ es que no requieren mayor coordinación con otros órganos y la responsabilidad con los ciudadanos, es directa del nivel de gobierno titular de la competencia. No obstante, la exclusividad de estas competencias se relativiza a través de la posibilidad de gestión concurrente con otro nivel de gobierno, según lo prevé el artículo 260 de la Constitución, la cual estaría excluida únicamente para las competencias de los sectores privativos, que reserva todo su ejercicio al nivel central. La gestión concurrente de competencias exclusivas implica

⁴²¹ Ibid. 53

⁴²² Pérez Camacho, Efraín, *Ibíd.*, 313 a 331.

⁴²³ Barrios Suvelza, documento de trabajo, Programa de Apoyo a la Descentralización/SENPLADES, Quito, 2007 (archivo personal).

⁴²⁴ Frank, Jonas, *Competencias, qué descentralizar?, un estudio sobre las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador* (Quito: 2001).

que dos o más niveles de gobierno, incluido el nacional, pueden asumir de forma compartida una o más atribuciones necesarias para el ejercicio de una competencia exclusiva; por ejemplo, la gestión de la competencia de control sobre uso y ocupación del suelo, exclusiva del GAD municipal (artículo 264.2 de la Constitución), puede entenderse compartida con la institucionalidad creada por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo,⁴²⁵ cuando al Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, cuerpo colegiado de instancia nacional, le reconoce atribuciones para emitir regulaciones de carácter obligatorio que serán aplicados por los GAD municipales (artículo 92).

De las competencias exclusivas que enumera el artículo 262 de la Constitución para el GAD regional, no todas tienen el mismo nivel de complejidad, ni están en ejercicio en otro nivel, como para que se condicione su ejercicio a un proceso de transferencia, pues bien pueden ser asumidas de manera directa. Para una mejor comprensión, se pueden identificar dos grupos: las que no tienen condicionantes o el cumplimiento de requisitos previos y aquellas que requieren condiciones o definiciones previas:

Sin condicionantes:

- Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial; esta es la competencia que permite la articulación de la planificación entre los diferentes niveles territoriales y que alimenta el sistema nacional; su ejercicio no está condicionado a transferencia alguna.
- Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley; tampoco requiere de la transferencia de ninguna naturaleza, bien puede ser ejercida de manera directa.
- Fomentar las actividades productivas regionales; ésta más que una competencia, es una política pública a aplicarse en el nivel de la región.
- Fomentar la seguridad alimentaria regional; al igual que la anterior, es una política que debe aplicar el gobierno regional.

⁴²⁵ Ecuador, *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*, Registro Oficial No. 790, Suplemento, 7 de julio de 2016.

Con condicionantes:

- Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades; esta competencia al momento de su ejercicio efectivo por el GAD regional puede ser reducida exclusivamente al tránsito y transporte regional, en tanto el cantonal ya ha sido asumido por el GAD municipal, por lo que la condición en negativo, ya se cumplió.

- Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional; el ministerio sectorial (Ministerio de Transporte y Obras Públicas) deberá identificar las vías regionales.

- Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional. El ministerio sectorial deberá definir las organizaciones de carácter regional, que pasarían a ser reconocidas por el GAD regional.

- Determinar las políticas de integración e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional; la SENECHT y la SENPLADES deben emitir directrices para entender el alcance de estas políticas.

- Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. El gobierno nacional ha generado directrices de observancia obligatoria para todos los niveles de gobierno que tienen esta como competencia exclusiva, que son responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, sucesora de la recientemente suprimida Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, SETECI.

Como se advierte, si bien puede existir ciertos niveles de complejidad para definir algunas competencias que inicialmente asuma el GAD regional, es posible implementarse mecanismos que podrían contribuir a que su asunción y ejercicio sea total desde el inicio, y que requiere posiblemente de una estrategia de negociación previa por parte de los promotores de la conformación de la región, para que el panorama esté claro, antes incluso de incluirlas en el proyecto de Estatuto de autonomía.

1.1.4.2. Competencias concurrentes

La concurrencia doctrinariamente se utiliza para identificar la posibilidad de *legislar* en más de un nivel; en el esquema que se desarrolla en el COOTAD las competencias concurrentes tienen la característica de que sus facultades, desagregadas, se comparten entre diferentes niveles de gobierno, que podría ser más de dos niveles ya que la ley no limita, reservándose para el nivel central la rectoría, sin justificación aparente, desconociendo la posibilidad, real, de ejercer rectoría en otro nivel, porque no se trata de competencias de los sectores estratégicos que si tienen reserva expresa de rectoría para el nivel nacional; como está formulado en la norma, es cuestionable, por limitativo; como está concebido, más propio sería hablar de competencias compartidas, donde quien decide las políticas no las ejecuta.

Es el caso de la denominada competencia del Registro de la Propiedad previsto en el artículo 265 de la Constitución como competencia concurrente, cuyo texto es como sigue: “El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades”. Más allá de la forma de redacción que ya mereció un comentario previamente, se advierte que la norma constitucional no hace reserva expresa de ninguna facultad en particular a favor del nivel nacional. Con posterioridad a la vigencia de la Constitución, la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos (publicada en el Suplemento al Registro Oficial No. 162, de 31 de marzo de 2010, es decir, antes de la fecha de expedición del COOTAD) que regula el ejercicio de esta competencia concurrente. El inciso primero del artículo 19 establece que:

Registro de la Propiedad.- De conformidad con la Constitución de la República, el Registro de la Propiedad será administrado conjuntamente entre las municipalidades y la Función Ejecutiva a través de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos. Por lo tanto, el Municipio de cada cantón o Distrito Metropolitano, se encargará de la estructuración administrativa del registro y su coordinación con el catastro. La Dirección Nacional dictará las normas que regularán su funcionamiento a nivel nacional.

Del contenido de la norma legal transcrita, no queda claro qué facultad de la competencia registral asume el nivel nacional y qué le corresponde al nivel municipal. En la práctica se desprende que el nivel nacional tiene la regulación (las normas que

regulan su funcionamiento) y el control; y el nivel municipal, la gestión; este reparto de facultades de la competencia concurrente, con la regulación en el nivel nacional, limita la facultad normativa que los GAD municipales tienen de manera general sobre todas sus competencias, por lo que más se ajusta al concepto de competencia compartida, porque el nivel nacional es el único decisor sustantivo, mientras que el otro nivel, el municipal, es el ejecutor de las decisiones políticas del nivel nacional. La concurrencia, real o aparente, ha sido objeto de discusión judicial, con acciones como la planteada por Paul Carrasco, Prefecto del Azuay, que demandó la inconstitucionalidad parcial de los artículos 78, 142 y 144 de la Ley de Minería; 136 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el artículo 8 de la Ley de gestión ambiental, en base a la competencia exclusiva contemplada en el artículo 263 de la Constitución que reconoce como competencia exclusiva del GAD provincial, “4. La gestión ambiental provincial”.⁴²⁶ La Corte no declaró la inconstitucionalidad.

En todo caso, siempre habrá dificultad en tener claro el alcance del concepto de rectoría, entendida como “la capacidad para emitir políticas públicas que orienten las acciones para el logro de los objetivos y metas de desarrollo” (artículo 116 del COOTAD), que siempre quien la ejerce podrá aplicar de modo amplio, en lugar de restringido, que favorecería a una real concurrencia en el ejercicio de la competencia.

Sin embargo, la rectoría al nivel nacional, no excluye la posibilidad de ejercer rectoría a nivel de gobierno subnacional, tal vez no con el sistema registral, si con el servicio en particular, que es responsabilidad del GAD municipal.

Estas competencias, junto con las competencias adicionales y las competencias residuales, nutren el catálogo de competencias a ser transferidas vía descentralización; así lo expresa la norma constitucional del artículo 269.3: “Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sin incurrir en superposición de competencias”.

Para el GAD regional, la posibilidad de concurrencia se da con el GAD provincial, no con otras competencias, más allá de las que puedan surgir vía ley, sino con las exclusivas del catálogo constitucional, en tanto el GAD provincial tiene las mismas competencias exclusivas, acotadas al ámbito territorial de la provincia. Ello

⁴²⁶ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”, No. 011-13-SIN-CC, de 12 de noviembre de 2013, caso No. 0048-11-IN.

ocurre con al menos dos competencias del nivel provincial (artículo 263 de la Constitución):

Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y microcuencas;
Fomentar las actividades productivas provinciales.

Esta posibilidad de concurrencia con competencias exclusivas, que de por sí resulta atípico (se podrían presentar otras, con otros niveles, pero para el caso, resulta suficiente explicar las indicadas) debilita la exclusividad de las competencias del nivel provincial.

1.1.4.3. Competencias adicionales

Las competencias adicionales son aquellas que no están expresamente previstas en el catálogo competencial de la Constitución y que en virtud de la cláusula abierta de la norma, puede crearse en el futuro. Una competencia adicional nace del desarrollo de las potestades públicas por parte del órgano de legislación nacional, la Asamblea, cuando la Constitución o la propia ley lo permiten. Por lo general, son cláusulas abiertas que se enuncian como: “Las demás previstas en la ley”, o, “sin perjuicio de otras que determine la ley”. Así está enunciado en los artículos 261, 262, 263, 264, 267, 313, 314 y 316 de la Constitución. Su contenido, se desarrolla, por lo regular, en leyes sectoriales, aunque no de manera exclusiva. Estas competencias previstas de manera expresa en el artículo 269.2 de la Constitución: “Regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley a favor del gobierno autónomo descentralizado”, no tienen la asignación específica de un nivel de gobierno en particular, sino de manera genérica, para facilitar el rol del CNC en el proceso de transferencia. Una excepción a lo expresado constituye la posibilidad que deja abierta la norma del artículo 266 de la Constitución, a favor del régimen especial Distrito Metropolitano Autónomo, cuando prevé que este nivel puede asumir competencias, a más de las cantonales, las de los niveles regional y provincial, “...sin perjuicio de las *adicionales* que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias”. Pese a esta opción, el COOTAD, no determinó competencias adicionales a favor del DMA, lo que no quita que a futuro, vía reforma, pueda hacerlo.

Las competencias adicionales, bien pueden ser una fuente de identificación y asignación de nuevas competencias a favor de los GAD regionales.

1.1.4.4. Competencias residuales: (cláusula residual)

Estas competencias están relacionadas con la denominada cláusula residual del derecho constitucional, que tiene diferentes formas de enunciación, por ejemplo: la competencia que no tiene asignación específica para su ejercicio, se entiende que corresponde al nivel central de gobierno; o, aquella que prevé que las competencias que no están asignadas al nivel central, se entiende que corresponden a los niveles subnacionales.⁴²⁷ El artículo 269.4 de la Constitución establece como función del organismo técnico del sistema nacional de competencias, el CNC: “Asignar las competencias residuales a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia.”

De las clases de competencias que reconoce la Constitución, además de las exclusivas que tiene expresamente previstas para el GAD regional el artículo 262 de la Constitución, por el contenido normativo en análisis, se entiende que las competencias concurrentes, adicionales y residuales, bien pueden ser asumidas por este nivel de gobierno, no obstante que, no podrían ser incluidas en el Estatuto de autonomía, a menos que, previo a ello, se genere un proceso de negociación con el CNC y los organismos que las ejercen, para definir qué competencias, de las tres clases descritas, puede asumir inicialmente. De éstas, las que no tienen ejercicio real, es más factible la asignación al GAD regional.

2. Asignación de competencias al GAD regional

Respecto a la asignación de competencias para el GAD regional, existen tres instrumentos: la Constitución, la ley y el Estatuto de autonomía; además, el Consejo Nacional de Competencias también podría asignar competencias como parte del proceso de descentralización.

⁴²⁷ En el derecho comparado, la cláusula residual de la Constitución Española, combina las dos opciones, de la siguiente manera: “Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos estatutos. La competencia que no se haya asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”, artículo 149.2, CE.

Las competencias asignadas por la Constitución (artículo 262), tienen el carácter de exclusivas y aunque se pueda argumentar en su contra la forma de asignación, especialmente porque muchas se reiteran, en todos los niveles, es un esfuerzo marcado por construir un sistema racional que evite superposiciones, que no se logra, como ya se dejó expuesto, y de coherencia en su ejercicio; lamentablemente, la intencionalidad, positiva del legislador constituyente, choca con la dinámica de la realidad que pone otros elementos en su desarrollo y ejecución.

Las competencias exclusivas deben ser ejercidas en forma directa por el nivel que tiene asignada constitucionalmente, debiendo únicamente el nivel que la ejerce, cuando hay ejercicio, transferir los recursos físicos, económicos y tecnológicos, asignados para tal fin; no obstante, el Consejo Nacional de Competencias, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, ha dispuesto que se ejecute procesos de descentralización con los contenidos de las competencias exclusivas del catálogo constitucional;⁴²⁸ es el caso de la competencia de tránsito y transporte, que constitucionalmente le corresponde a los gobiernos municipales y distritos metropolitanos autónomos, ha sido objeto del proceso de descentralización. Igual ha sucedido con la competencia de regulación, autorización y control de la explotación de materiales áridos y pétreos, que también corresponden al nivel municipal (artículo 264.12). El GAD regional deberá asumir las competencias exclusivas del artículo 262, todas o algunas, en función de lo que se incluya en el Estatuto de autonomía.

Las competencias que se determinen por ley, son consecuencia de la cláusula abierta de la norma constitucional “sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias” (artículo 262, de la Constitución). La ley que regula el Sistema Nacional de Competencias, el COOTAD, no define otras competencias a favor del GAD regional, salvo reiterar las que están previstas en la Constitución (artículo 32 del COOTAD); queda abierta, sin embargo, la posibilidad de que sean otras leyes, sectoriales por ejemplo, que asignen otras competencias. Y en este caso, también se abre la posibilidad que se incluyan en el Estatuto, siempre que haya reconocimiento expreso de que esa competencia es regional, por la ley respectiva. A pesar de la pródiga expedición de leyes en el último tiempo, no se han asignado nuevas competencias al GAD regional.

⁴²⁸ Ecuador, Consejo Nacional de Competencias, *Plan nacional de descentralización*.

En el caso de la competencia de tránsito y transporte, el COOTAD, en desarrollo del contenido constitucional, reconoce que el GAD regional asuma la responsabilidad de planificar, regular y controlar el tránsito y transporte regional, sin definir cuál es éste, tarea que le queda al CNC en coordinación con el organismo nacional rector del sector, la Agencia Nacional de Tránsito. Incluye además la posibilidad de que asuma el del nivel cantonal, mientras no lo asuman los municipios (artículo 130, COOTAD), lo cual, aparece como un imposible jurídico a futuro, en tanto la descentralización de tránsito ya está en ejecución y será muy difícil que, cuando se constituya la región, quede algún GAD municipal sin que haya asumido tal competencia.

Sobre la posibilidad de que sea el Consejo Nacional de Competencias el que asigne competencias, tal opción no se ha aplicado, por la falta de institucionalidad del GAD regional. Cuando estén operativos, posiblemente, se podrá verificar el alcance de esta opción. Ello no obsta a que, los promotores de la región puedan, incluso de manera previa a formular el proyecto de Estatuto, convenir con el CNC las definiciones necesarias para identificar competencias concurrentes, adicionales o residuales que puedan ser asumidas por el GAD regional.

En definitiva, el GAD regional tiene, operativamente, dos mecanismos de asunción de competencias el estatutario (las que se prevea en él, previo a su aprobación) y el que determine el CNC, a través de procesos de descentralización.⁴²⁹

3. El principio dispositivo

El principio de voluntariedad o dispositivo es desarrollado por la doctrina española para explicar la indefinición del modelo autonómico consagrado en la Constitución de 1978, al no designar los territorios autónomos, (el mapa autonómico) y cuya configuración final está remitido a lo que resulte de las iniciativas de los territorios interesados en acceder a la autonomía.⁴³⁰ Algunos autores (Muñoz Machado, de Otto) lo identifican como la característica más destacada de la Constitución de 1978. Otros como Fossas, como principio constitucional y como principio general de derecho de carácter constitucional. Fossas agrega:

⁴²⁹ Los planes de descentralización no han previsto transferencia de competencias a favor del GAD regional.

⁴³⁰ Muñoz Machado, Santiago, *ibíd.*, 165.

En tanto que principio general del Derecho, el principio dispositivo desempeña una función informadora de otras normas, mientras que como principio constitucional goza de la fuerza normativa de la Constitución, y por ello es de preferente aplicación a cualquier norma jurídica que lo contradiga, cualquiera que sea el rango de ésta.⁴³¹

Aguado Renedo, describe que en virtud de este principio puede:

Formarse tantas Comunidades Autónomas como territorios lo pretendan;

Organizarse las Comunidades Autónomas del modo que estimen conveniente, porque no viene predeterminada en la Constitución;

Asumir las Comunidades Autónomas las competencias que estimen oportunas porque la Constitución no obliga a que dispongan de unas u otras en concreto.⁴³²

Estos efectos son los que han dado paso a lo que se ha designado como la ambigüedad del Título VIII de la Constitución española, por las disfuncionalidades a que podía dar lugar en el sistema global, disfuncionalidades que fueron superadas por los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981.

En el caso de la Constitución ecuatoriana se puede decir que el principio de voluntariedad o dispositivo también está presente, en tanto no se incluye en el texto de la Constitución el diseño de las regiones, pero la versión inicial del texto constitucional, antes de las Enmiendas de diciembre de 2015, al prever un plazo para concluir el proceso de regionalización, y la atribución reconocida al presidente de la república para presentar el proyecto de ley de cierre del proceso, la voluntariedad era temporal, de los ocho años plazo previstos en la norma, temporalidad que también es reconocida en el sistema español, entendida como “[...] los momentos en que dicho principio actúa sobre la estructura territorial”.⁴³³ Los efectos de esto, daba lugar a que se puedan constituir tantas regiones, cuantas cumplan los requisitos para llegar a las mismas, lo permita. Por eso es que los estudios de la SENPLADES coincidían con los expuestos en el estudio de la Orston de 1970 y la propuesta de Castillo de la década de 1990.

Existían sin embargo varias otras propuestas de regionalización de cuatro, nueve y doce regiones, de diferentes fuentes de procedencia (varios promotores de la autonomía provincial de Manabí, con Medardo Mora, a la cabeza; Fernando Carrión,

⁴³¹ Fossas Espadaler Enric, *ibíd.*, 83.

⁴³² Aguado Renedo, César, *El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado*. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Núm. 8. Octubre-Diciembre, 1997,138.

⁴³³ Fossas Espadaler, Enric, *ibíd.*, 99.

docente universitario, político y técnico entendido en planeación urbana y ordenamiento territorial, Fernando Cordero, ex alcalde de Cuenca, Bolívar Castillo, alcalde de Loja, Paúl Carrasco ex Prefecto de Azuay, cada proyecto con sus matices, justificaciones y números)⁴³⁴ planteamientos con más o menos justificativos de por medio, que fueron descartándose en tanto los requisitos incorporados en el texto constitucional condicionaban la conformación a encontrar el equilibrio territorial y de población en el espacio regional.

Con la eliminación del plazo de cierre del proceso de regionalización, se elimina la temporalidad del efecto del principio dispositivo pues queda abierto de manera indefinida, condicionado al acuerdo al que puedan llegar quienes tienen la iniciativa, las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales. La única vía de variar este escenario sería mediante una reforma constitucional.

Otro efecto que puede marcar el principio dispositivo es la expresión del artículo 246 de la Constitución que describe el contenido del Estatuto de Autonomía, cuando establece “[...] la enumeración de las competencias *que inicialmente asumirá*”, expresión que deja a voluntad de los proponentes de la región, la inclusión en el Estatuto de autonomía de las competencias que inicialmente asumirá, lo que deja abierta la posibilidad de que pueda identificar determinadas competencias a asumir desde el inicio, aunque, reitero, siempre habrá la posibilidad de asumir al menos todas las identificadas como exclusivas en el artículo 262 de la Constitución, más allá de las que se asigne legalmente o las que prevea el CNC. No hay que olvidar que, como está el catálogo del artículo 262 de la Constitución, armonizado con las competencias de otros niveles, puede provocar un vaciamiento de al menos una parte de la competencia exclusiva, la de tránsito y transporte, porque la opción que tiene el GAD regional es residual, en tanto, puede asumir, siempre que el GAD municipal no lo haga, por manera que si la competencia ya fue asumida por los GAD municipales, ya no hay competencia que pueda asumir el nivel regional, salvo para el transporte de ese nivel, que deberá ser identificado y dimensionado para su ejercicio.

⁴³⁴ Ecuador, SENPLADES, *Memoria del Programa de Apoyo a la Descentralización*, 2007. Archivo personal.

4. Principio de cooperación

La poca claridad en la formulación del listado de competencias exclusivas por niveles de gobierno, puede ser solventada a través de mecanismos que el propio sistema desarrolle como es el caso de la materialización del principio de cooperación o de colaboración, de manera que el ejercicio de competencias por niveles de gobierno se complementen, de manera armónica, sin recurrir a otros mecanismos que pueden generar conflictos, antes que soluciones, como es el caso del ejercicio supletorio, aun cuando estas intervenciones de otro nivel sean de modo temporal.

Superar el problema derivado de la inadecuada delimitación competencial bien cabe hacerlo mediante la concreción del principio de cooperación que puede reducir la intensidad del conflicto derivado de la complejidad de las relaciones sociales que amplían las demandas de interés general, que justifica el creciente incremento de la intervención de los poderes públicos, principalmente del nivel central.

En el caso de Ecuador, el principio está consagrado de manera expresa en la Constitución, como principio de colaboración en el artículo 260⁴³⁵, que abre el acápite del catálogo competencial.

5. Principio de participación

La participación social en diferentes espacios de decisión ha mantenido un crecimiento sostenido desde los primeros ejercicios participativos de la década de los 90, de la mano de procesos de planificación del desarrollo en el nivel micro y meso. Además, ha sido una estrategia para enfrentar prácticas poco transparentes y cerradas en la gestión de lo público, la apertura a la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones y en el control social.

En la Constitución, en el artículo 100, manda a conformar instancias de participación en todos los niveles de gobierno, que se regirán por principios democráticos, con atribuciones específicas que la propia norma constitucional enumera, entre las que destaca la de elaborar planes y políticas nacionales, sectoriales y locales;

⁴³⁵ El artículo 260 de la Constitución prevé: “El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.”

se reitera como principio en el artículo 227, de la administración pública,⁴³⁶ en el artículo 278 manda que para la consecución del buen vivir, a las personas y colectividades les corresponde, entre otras funciones, participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local.

En este contexto, el GAD regional deberá materializar los espacios de participación en ese nivel territorial para incluir a la sociedad en la toma de decisiones para la planificación del desarrollo, en la gestión de programas, planes y proyectos, como en la evaluación y seguimiento.

6. Transferencia de competencias

Si nos atenemos a cómo está configurado el Sistema Nacional de Competencias, es el CNC el responsable de llevar adelante el proceso de descentralización, para ello dispone de dos herramientas, el Plan Nacional de Descentralización y las Comisiones Técnicas de Costeo de Competencias, responsables de identificar los recursos necesarios para cumplir con la máxima constitucional de que no hay transferencia de competencias sin la transferencia de recursos y viceversa. Esta estructura institucional marca una diferencia sustancial con el modelo anterior, en el que la descentralización no tenía una institucionalidad responsable de ejecutar el proceso, salvo el rol del CONAM que se limitaba a cumplir un rol facilitador de procesos, como en su oportunidad lo hicieron algunos programas de la cooperación internacional.⁴³⁷ Así mismo respecto a las herramientas, un rol importante cumple las comisiones técnicas de costeo de competencias, que suplen la ausencia de mecanismos de costeo de competencias, del anterior modelo. El plan no es una nueva herramienta, pues ya lo contemplaba la Constitución de 1998, como también la Ley de Descentralización, pese a lo cual, únicamente se formularon dos planes nacionales de descentralización, en casi una década.

⁴³⁶ El artículo 227 de la Constitución establece: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.”

⁴³⁷ La Cooperación Técnica Alemana, GTZ (hoy GIZ), tuvo un rol preponderante en muchos momentos de los procesos de descentralización de la década pasada. Otras cooperaciones como la de Bélgica, de Estados Unidos, de España, de Holanda y Suiza, también brindaron apoyo a través de proyectos específicos.

Sin embargo, en el caso de los GAD regionales existe otro instrumento, el Estatuto de autonomía, ya que en él deberá señalarse las competencias que “inicialmente asumirá” conforme el mandato del artículo 246 de la Constitución. La disyuntiva que se genera como consecuencia de este mandato constitucional es si el Estatuto ya señala las competencias que asumirá, el rol que le corresponderá desempeñar al CNC, es instrumental, esto es, preparatorio de las condiciones para que las competencias que asuma el GAD regional, sean efectivamente transferidas, en el caso de aquellas que estén en ejercicio por otro nivel de gobierno; y aquellas que corresponden el ejercicio directo, simplemente, el CNC no tiene ningún rol, ya que bastará que esté contemplado en el Estatuto para que el GAD proceda a su ejercicio, en función de la estructura administrativa que adopte.

Ahora bien, respecto a las competencias que puede asumir el GAD regional, no veo impedimento alguno para que asuma todas las que prevé la norma constitucional, más allá de que el CNC contemple la transferencia de otras, como parte de los planes de descentralización en ejecución, solo que se crea una suerte de dos categorías de competencias, las asumidas estatutariamente y las que asuma vía transferencia por descentralización.

7. Conflictos de competencias

Los conflictos de competencias pueden nacer como consecuencia del dimensionamiento de las mismas, por ejemplo en aquellas que tienen similitud de enunciado con las del nivel del GAD provincial, respecto a definir hasta dónde llega la competencia del gobierno regional y desde dónde empieza la del gobierno provincial; también pueden generarse con el nivel nacional o con los otros niveles subnacionales, (no solo por la misma casuística enunciada, sino también por entender el alcance de competencias concurrentes, como el caso del registro de la propiedad, entre la institución nacional responsable, DINARDAP y los GAD municipales, o entre la ANT y los GAD municipales). Pueden presentarse en dos momentos: en el proceso de asunción de la competencia (inclusión en el Estatuto de autonomía o ejecución de procesos de descentralización); o, en el ejercicio de la competencia (contenido específico o alcance, concretado a través de acciones o de regulaciones).

Para la solución de los posibles conflictos de competencias que pueden presentarse, ya con el nivel nacional o con los demás niveles subnacionales, se prevé dos mecanismos de solución, en sede administrativa y judicial.

En sede administrativa el CNC tiene como función: “Resolver los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional” (artículo 269.5 de la Constitución). Esto es reiterado, casi en los mismos términos, como función del CNC en el artículo 119, letra n del COOTAD: “Resolver en sede administrativa los conflictos de competencias que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de conformidad con la Constitución y este Código”. Mediante Resolución 03-2011, de 12 de mayo de 2011, el CNC expidió el Reglamento Interno, en cuyo artículo 13 letra i establece como atribución específica “Aprobar el reglamento del procedimiento para resolver en sede administrativa, los conflictos de competencias entre los niveles de gobierno...”⁴³⁸ Dicho reglamento, no ha sido expedido, pero tampoco existen casos en los que el CNC haya cumplido dicha función.

En sede jurisdiccional a la Corte Constitucional le corresponde “Dirimir conflictos de competencias o de atribuciones entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución” (artículo 436.7); en la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Título V, Otras competencias, se prevé como competencia de la Corte Constitucional: Artículo 144.1: “Resolver los conflictos de competencia o de atribuciones constitucionales en las funciones del Estado o entre los órganos previstos en la Constitución que les sean planteados”, atribución que le corresponde al Pleno de la Corte. Tampoco existen casos de conflictos de competencia, en el contexto de la ejecución de procesos de descentralización que hayan sido resueltos por la Corte Constitucional.⁴³⁹

⁴³⁸ Ecuador Control Nacional de Competencias, “Resoluciones”, *Control nacional de Competencias*, acceso el 4 de diciembre de 2016, www.competencias.gob.ec.

⁴³⁹ La Presidencia de la República ha recurrido a la Corte pidiendo clarificación sobre el alcance del ejercicio de competencias relacionadas con sectores estratégicos como el espectro radioeléctrico, lo más próximo a un tema relacionado con conflicto en el ejercicio de competencias. Similares casos podrían ser los relacionados con acciones de constitucionalidad contra ordenanzas que regulan la fijación de tasas por el uso de espacio público.

8. Financiamiento del ejercicio de competencias

Los GAD regionales tienen dos fuentes de financiamiento, los ingresos propios y las transferencias del presupuesto general del Estado (artículos 270 de la Constitución y 171 del COOTAD). Los ingresos propios están dados por los impuestos transferidos (artículo 177 del COOTAD) y las tasas y las contribuciones especiales de mejoras que pueden crear, en función de los servicios que preste o la obra que ejecute y que genere beneficios a las propiedades inmobiliarias, en aplicación de la denominada facultad tributaria que les reconoce el legislador ordinario (artículo 179 del COOTAD), conforme quedó expuesto *ut supra*.

Sobre la transferencia de recursos para el ejercicio de competencias, a más de las transferencias del denominado modelo de la equidad territorial, hay que señalar que los GAD regionales, al igual que los otros niveles de gobierno subnacionales, pueden ser beneficiarios de los recursos que se deben acompañar a la transferencia de competencias, como consecuencia del costeo de competencias a ser transferidas (artículo 173 del COOTAD), para lo cual tiene que activarse el mecanismo de identificación de recursos que corresponde a las competencias a ser transferidas, a través de las comisiones técnicas de costeo de competencias que deben integrarse para el proceso.⁴⁴⁰ La ley no lo establece, pero en el caso de las competencias que puede asumir el GAD regional vía estatutaria, también debería proceder, de manera previa a incluirlos en el Estatuto, la identificación de recursos que demanda su ejercicio, salvo que se trate de competencias que no estén en ejercicio por parte de ningún nivel, en cuyo caso, el gobierno regional deberá asignar los que corresponda, de su participación en los recursos del presupuesto general del Estado, de las transferencias para la equidad.

Sobre esto hay que señalar que los recursos transferidos como consecuencia del ejercicio del proceso de descentralización serán importantes en tanto el volumen de competencias que se transfieran también lo sean, pues de lo contrario, no resultaría importante y como ya se dijo, mientras no se ejecute el proceso de descentralización, no se puede advertir de cuántos recursos se trata. Lo que sí se puede adelantar es que como la descentralización es obligatoria, la transferencia cubriría a todos los gobiernos

⁴⁴⁰ Un ejemplo de integración de esta comisión técnica es la realizada mediante Resolución No. 00005-CNC-2011, por la que el CNC integra la comisión técnica sectorial de costeo para la transferencia de la competencia de planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego a favor de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, acceso el 4 de diciembre de 2016, www.competencias.gob.ec.

subnacionales como receptores de competencias, lo cual, implica un cambio significativo en relación con el sistema anterior. Y, desde luego, no está en discusión que el GAD regional será sujeto receptor de las competencias que sean transferidas.

Como está el catálogo competencial, tampoco éste marca diferencia con relación a las que tienen todos los niveles de gobierno, lo que me conduce a ratificar el criterio de que el GAD regional, en los términos en los que está concebido, no dispone de las herramientas para ser agente de la profundización de la autonomía. Más bien su debilidad es cercana a la que tiene el GAD provincial, nivel con el que comparte similares competencias <exclusivas> diferenciadas únicamente por el espacio territorial de incidencia .

El catálogo de competencias que se asigne constitucional o legalmente al GAD regional, deben ser las mismas que pueda asumir de manera obligatoria vía estatuto, sin margen a la discrecionalidad, por lo que es necesario excluir el carácter potestativo de la norma constitucional (artículo 246). Así mismo, se debe revisar el contenido de las mismas, excluyendo la similitud con aquellas que tienen otros niveles como el provincial, ya que la claridad en el contenido de las competencias que asuma el GAD regional, es la manera adecuada para fortalecer la condición de gobierno autónomo, si es que se pretende diferenciar de los otros niveles de gobierno locales. La transferencia de competencias claras, concretas y ejecutables en el territorio asegurará la asignación de recursos necesarios para concretar la corresponsabilidad fiscal, amén de que contribuya a consolidar mecanismos de financiamiento propios, por la posibilidad de generar la provisión de recursos.

Capítulo cuatro

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

El objeto del estudio estuvo orientado a comprobar si la región autónoma, el gobierno regional autónomo y la descentralización, a la luz de los contenidos del texto constitucional ecuatoriano de 2008 y los contenidos del nuevo constitucionalismo latinoamericano, son instituciones que impulsan la transformación de la forma de Estado unitario en otra, como es el Estado regional o alguna otra forma. Concluido el mismo, desde el planteamiento conceptual, el objetivo se cumplió, en tanto permitió arribar a los resultados que se desagregan en los cada uno de los capítulos desarrollados.

No obstante, la hipótesis formulada sobre si la conformación de la región autónoma a partir de la integración de dos o más provincias, la institucionalización del gobierno regional autónomo, mediante la elección de autoridades y el nuevo modelo de descentralización, obligatoria y progresivo, sirvieron para impulsar la consolidación de una nueva forma de Estado, que sin llegar al modo de Estado federal, debe sustituir la tradicional forma de Estado unitario, no se pudo comprobar, porque el proceso de regionalización no se ha iniciado, consiguientemente, tampoco ha dado lugar la institucionalidad del GAD regional; y la descentralización (en el grado de la descentralización propiamente dicha, desde el nivel central a otros niveles territoriales, como el regional) se ha ejecutado, de modo muy limitado, con contenidos que se traducen en la entrega de parcial de competencias, de aquellas que la Constitución ya reconoce como exclusivas a favor de los GAD provincial y municipal, los niveles que, junto con los GAD parroquiales rurales, se encuentran operativos, con lo que el contenido es todavía más limitado. Esto permite concluir que pese a los contenidos normativos constitucional y legal desarrollados, la falta de concreción del proceso de regionalización y la institucionalidad, así como el reducido avance de la descentralización, no permiten advertir que la forma de Estado, unitario en su declaración constitucional, esté en proceso de transformación hacia otra forma, por lo menos no, como consecuencia de la opción de modificación de la organización

territorial con la concreción de las regiones autónomas, que ni siquiera se ha iniciado en su forma voluntaria.

Parafraseando a Cassese, la “crisis del Estado”⁴⁴¹ se discute desde los inicios del siglo XX, a partir del apareamiento de los sindicatos y grupos industriales que pusieron en duda la soberanía interna del Estado; luego, el progreso de los poderes públicos internacionales que, instituidos por los mismos Estados, terminan por ponerlo bajo su control; posteriormente, la falta de adecuación de los servicios estatales con respecto a los esperados por los ciudadanos y la sociedad; posteriormente, la disminución de las actividades estatales con las privatizaciones y la delegación, a manos de particulares;⁴⁴² y finalmente, la recuperación del Estado, como propuesta esencial del socialismo del siglo XXI, de los gobiernos bolivarianos en América Latina. En este contexto, la discusión sobre el elemento territorial del Estado, se debate entre el surgimiento de nacionalismos o el fortalecimiento de los existentes, que demandan ya no autonomía sino independencia (Cataluña, España) y los procesos de integración, antiguos (Unión Europea) y nuevos (Mercosur), con inclusiones, exclusiones y la necesidad de nuevos marcos normativos que refuercen la legitimidad de las negociaciones de plenipotenciarios.

La discusión doctrinaria sobre las formas de Estado, a partir del elemento territorio, se ha ampliado para intentar encontrar otras categorías opcionales a las ya tradicionales unitario/federal, más allá de sus variantes, dentro de cada forma clásica; en esa discusión se ubican, sin haberse agotado, ni llegado a acuerdos definitivos mínimos, unas formas intermedias, ubicadas entre lo unitario y federal, como son el estado autonómico (España) y el estado regional (Italia), cada uno con sus matices y procesos internos propios que bien pueden dar paso a otras formas, quizás ni siquiera imaginadas, fruto tal vez, de la misma naturaleza cambiante que han tenido, a lo largo de la historia, las diferentes formas de organización social, que hoy, convencional y generalizadamente denominamos “Estado”. Esas opciones bien pueden derivarse, además de los procesos internos de los estados, de los procesos de integración supra estatal, de su fortalecimiento e incluso de su debilitamiento. La negativa a la aprobación de la Constitución europea expresada por los ciudadanos franceses y holandeses,

⁴⁴¹ Cassese, Sabino, *La crisis del Estado*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2003, 31.

⁴⁴² Sotelo, Ignacio, *La Crisis del Estado*, en Revista Ágora, Revista de Ciencias Sociales No. 1, 1998, 13-24.

mediante referéndum en el 2005, el brexit británico [Britain (Gran Bretaña) y exit (salida), la salida del Reino Unido de la Unión Europea] y el proceso independentista de Cataluña en España, son un ejemplo, en tiempo presente, de lo que se deja expuesto.

La discusión, para que no tenga únicamente un ámbito de incidencia académica o doctrinaria, debe trasladarse a la agenda política de los gobernantes y líderes políticos, que deben dar paso a profundizar la discusión sobre la necesidad de reconocer mayores niveles de autonomía, más allá de confrontar o estar de acuerdo con quienes históricamente la han reivindicado, como estrategia válida para mejorar la gestión de lo público en el territorio dentro de las fronteras físicas estatales, que en definitiva permitirá hacer efectiva la redistribución de la riqueza, mediante la generación de nuevos polos de desarrollo, más allá de los tradicionales, centralistas o bicentralistas, por estar concentrados en una o dos grandes ciudades de un país como ha ocurrido a lo largo de la historia republicana del Ecuador.

En este marco, la posibilidad planteada de la creación de un nuevo nivel de organización territorial, la “región autónoma”, así denominada en la Constitución de la República, pero limitada a solo ‘región’ en la legislación secundaria (COOTAD), al margen de que en el tiempo de vigencia de la Carta Fundamental no se haya iniciado ningún proceso, habilita el camino para que se discuta la categoría de derecho constitucional y derecho político de la *forma de Estado*, porque, de concretarse el nuevo nivel territorial diseñado de manera general en el texto constitucional dará paso al gobierno autónomo descentralizado regional, titular de un paquete importante de competencias exclusivas y descentralizadas, que incidirá en la declaración de “estado unitario” que contiene la Constitución, en su primer artículo, pues la realidad superará la declaración que se ha mantenido en el texto constitucional más por tradición que porque refleje la cambiante realidad de nuestra sociedad.

Este escenario compagina con el objeto del estudio que fue comprobar si la región autónoma, el gobierno regional autónomo y la descentralización, a la luz de los contenidos específicos del texto constitucional ecuatoriano, en el contexto de los contenidos del nuevo constitucionalismo latinoamericano, especialmente el texto contemporáneo, de Bolivia, son instituciones que impulsan la transformación de la forma de Estado unitario en otra, como es el Estado regional o autonómico.

La falta de concreción del proceso de regionalización, es más, el no inicio de ningún proceso de conformación del nuevo nivel territorial que desembocaría en la nueva forma de gobierno, el regional, impide comprobar la hipótesis formulada sobre si la conformación de la región autónoma a partir de la integración de dos o más provincias, la institucionalización del gobierno regional autónomo, mediante la elección de autoridades y el nuevo modelo de descentralización, obligatoria y progresivo, impulsaba la consolidación de una nueva forma de Estado, que sin llegar al modo de Estado federal, debe sustituir la tradicional forma de Estado unitario.

No obstante, la posibilidad de que se den pasos seguros hacia la conformación de regiones autónomas a través del único mecanismo que queda vigente en la Constitución, después de las Enmiendas del 2015, el *voluntario*, sumado a otros elementos que subyacen, abierta o solapadamente, como el requerimiento para iniciar el proceso que está condicionado a la voluntad de las autoridades del gobierno provincial, o la oposición de los líderes de los principales gobiernos autónomos descentralizados provinciales como Pichincha y Guayas, afectados además por opciones más ciertas como son la conformación de los distritos metropolitanos autónomos (o la conclusión del proceso, en el caso de Quito) vuelve una opción cada vez más remota, siquiera para el inicio mismo del proceso.

Esta realidad debe conducir a los líderes políticos involucrados y a la sociedad misma, a incluir en la agenda de temas prioritarios, la discusión sobre la necesidad de modificar el contenido constitucional del Título V, de la organización territorial, para proponer reformas que viabilicen el proceso regional, por ejemplo, que permita la posibilidad de regiones uniprovinciales, la eliminación de la provincia como nivel de gobierno (no como espacio territorial, aclaro), la revisión del sistema nacional de competencias, depurando las posibles superposiciones, y la asignación de mecanismos de generación de recursos propios, lo cual permitiría optimizar el catálogo de competencias que prevé la Constitución, fusionando en un solo nivel, las competencias que actualmente contempla para dos niveles (regional y provincial). Esto, además de eliminar superposiciones como las reiteraciones de competencias exclusivas en todos los gobiernos autónomos descentralizados (al menos dos competencias exclusivas se repiten para todos los GAD, restándole contenido a la exclusividad), y racionalizar el catálogo competencial, permitirá liberar recursos, optimizándolos a favor de un solo

nivel, el regional. Pasa también por la necesidad de mejorar, de modo claro, la fuente de recursos para el nivel regional, construyendo un sistema de asignación, exclusivo para la región, en función de las competencias que asume, cuyo catálogo debe ser ampliado.

Parte de esa reformulación necesaria, desde las normas constitucionales, tiene que explorar la posibilidad de asignar, desde la misma Constitución, el ejercicio de potestad tributaria, cuya flexibilización más fuerte ya se concretó en el texto constitucional de 1998, como una manera de marcar real diferencia en el grado de autonomía, a favor del GAD regional, dejando de lado la figura de “impuestos transferidos” que se incluyó en el COOTAD y que únicamente permite la entrega recursos de unos impuestos marginales, que no tienen mayor significación económica y que vuelve casi inoficioso que se le reconozca lo que el legislador denominó “*facultad tributaria*”.

Apostar a la región autónoma, implica impulsar y profundizar la descentralización, y fortalecer la autonomía en lo político y territorial, restándole contenidos a propuestas impulsadas por el gobierno central que hasta ahora, ha creído más en la desconcentración que en la descentralización. En esta línea, del modelo desconcentrado implementado, su infraestructura, bienes y talento humano pasarían al gobierno autónomo descentralizado regional, con un significativo ahorro y racionalización de recursos materiales y económicos de trascendental importancia.

Es necesario dejar en claro y reiterar que mantener los cuatro niveles territoriales y cuatro niveles de gobiernos autónomos descentralizados, con diferencias entre ellos imperceptibles, sin contar con los regímenes especiales, es definitivamente inviable y lo será más si no se reduce de modo significativo la dependencia casi total de al menos dos niveles, provincial y parroquial rural, de las transferencias de los recursos del presupuesto general del Estado.

Finalmente, si se cree en la región como nivel territorial idóneo para un nuevo nivel de gobierno, con mayor autonomía, generadora de otros polos de desarrollo, insisto que debe ello reflejarse en herramientas que les diferencia de los demás niveles de gobiernos subnacionales, por ejemplo, a través del reconocimiento real de la facultad de legislación, expresamente reconocida como tal por el propio texto constitucional. Ello se convertiría en un real incentivo para la conformación de las regiones autónomas como escenario territorial de un verdadero nivel de gobierno, depositario de mayor

autonomía, la política y territorial. Claro que para esto, incluso la estructura del gobierno regional debe cambiar, con un ejecutivo y un legislativo independientes. Para esto es también necesaria una reforma constitucional que consagre los contenidos enunciados. Este rediseño colocaría al tradicional Estado unitario en un Estado compuesto o complejo, en la línea de los razonamientos de Barrios, pues a más de romper el monopolio de producción legislativa, generaría una bisegmentación real, por la presencia de dos verdaderos niveles de gobierno, ambos con potestad de legislación.

Tampoco hay que dejar de lado en la construcción del escenario propicio para la región autónoma, otros elementos que incidirán en la estructura misma del Estado, como es el caso de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, hoy con posibilidad de sustituir la institucionalidad de los GAD en provincia, cantón o parroquia rural, con proyectos concretos muy avanzados, así como el reconocimiento del derecho propio (usos y costumbres) de pueblos y nacionalidades, al igual que el derecho de administrar justicia de las autoridades. Junto a ello, la plurinacionalidad también aportará con insumos a este proceso de evolución de la forma de Estado. Estas realidades, reconocidas en la Constitución, difícilmente van a reducirse o desaparecer, por el contrario, están a la espera de la oportunidad propicia para su concreción y consolidación. Y sin duda, conforme avancen, la incidencia en la modificación de la forma de estado, será más evidente, aun cuando esta sea de facto.

2. Recomendaciones

La propuesta de la región autónoma como alternativa para generar nuevos polos de desarrollo, que permitan construir un modelo policéntrico, sobre la base de las sedes de los gobiernos autónomos descentralizados regionales, es teórica y conceptualmente válida, pues permite romper la lógica del desarrollo tradicional bicentralista, concentrado en las dos principales ciudades del país, Quito (capital política) y Guayaquil (capital económica), sin olvidar que, en las últimas décadas, de manera parcial, se ha matizado esta estructura, por el surgimiento de emprendimientos económicos importantes en otras ciudades intermedias como Cuenca, Manta, Machala o Ambato. Pero, para motivar su creación, se deben incorporar mecanismos de incentivos económicos concretos, que vayan más allá de la asignación de recursos marginales

como los impuestos transferidos previstos actualmente, que no despiertan el interés de los involucrados directos en la toma de decisiones y menos en la población.

La sola inclusión en el texto constitucional de la región autónoma, no es suficiente para que se emprenda en su conformación, por lo que resulta necesario reformular la estructura de la organización territorial, reduciendo, al menos un nivel de gobierno, el provincial, por ejemplo, de manera que se optimice la gestión de competencias en el territorio, evitando de manera real las duplicidades y superposiciones en el nivel subnacional.

También se hace necesario revisar y reformular el catálogo de competencias exclusivas de los distintos niveles de gobierno constantes en el texto constitucional, sincerando las materias que competen a cada nivel y racionalizando su asignación, con la eliminación de la exclusividad de muchas que son solo tales en apariencia. La revisión debe incluir la supresión de aquellas que no son, en lo material, competencias y la reformulación de las que están mal descritas. Su racionalización potenciará el catálogo que como herramienta es válida para consolidar una mejor gestión de las mismas en el territorio.

En esta misma línea del catálogo de competencias, se debe incluir la posibilidad de que el GAD regional asuma competencias de otros niveles, quizás no en forma obligatoria, pero si acordada con el nivel correspondiente, en similar opción que tiene el Distrito Metropolitano Autónomo, pues ello fortalece su condición de nivel de gobierno. Esto, en todo caso, debe evitar el debilitamiento extremo del nivel que deja de ejercer aquellas competencias que asumiría el GAD regional.

Crear en la región autónoma y para que el principio dispositivo o voluntario sea eficaz en el resultado, se debe volver a poner un nuevo plazo para su aplicación (diez años contados a partir de la reforma constitucional que modifique requisitos y procedimiento) y diseñar e incluir el mecanismo de cierre, de manera que si no hubo aplicación del principio dispositivo, se recurra al mecanismo de cierre forzoso, independientemente del estado de arte del proceso, en su opción voluntaria, incluso en el extremo de que ni siquiera se haya iniciado, como ha ocurrido en esta primera década.

Una manera de fortalecer la propuesta de regionalización es consolidar las herramientas como el Estatuto de autonomía, aclarando su naturaleza jurídica,

ampliando la posibilidad que sea el Estatuto el medio a través del cual se asuma competencias, al margen de la intervención del Consejo Nacional de Competencias y fuera del proceso de descentralización, que bien puede mantenerse para que se ejecute a favor de los otros niveles de gobierno subnacional.

Como complemento al fortalecimiento y diferenciación de la región autónoma de los otros niveles territoriales, se precisa reconocerle el ejercicio de potestad tributaria de modo expreso, en el texto constitucional, además de reconocerle un mínimo de impuestos de beneficio directo del GAD regional, o una parte de los impuestos nacionales, pero sobre los que tenga pleno ejercicio de las facultades tributarias, descartando la débil figura de los impuestos transferidos que es la propuesta actual, con más nombre que contenido real de potestad.

Finalmente, si vencido el plazo forzoso que se sugiere, no se logra concretar ni una sola propuesta de conformación de región autónoma, pese a las modificaciones e incentivos incorporados, no podría operar el mecanismo de cierre porque la no concreción del mecanismo voluntario sería la evidencia de que esta forma de organización territorial propuesta definitivamente no resulta aplicable. En este caso, se debería optar por consolidar el nivel provincial como verdadero nivel intermedio de gobierno, cuyas capitales provinciales se convertiría en los polos de desarrollo que sustentan la propuesta de las regiones autónomas.

Bibliografía

- Achá, Daniel, El principio de subsidiariedad, clave jurídica de la integración. Corporación Editora Nacional/Universidad Andina Simón Bolívar, 2013.
- Aguado Renedo, César, *El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado*. Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca). Num. 98. Octubre-Diciembre. 1997.
- . *Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía*. Revista Española de Derecho Constitucional. Año 17. Núm. 49. Enero-abril 1997.
- Aguirre Apolo, Marco, Manual de Derecho Tributario, Editorial Trama, Quito, 1994
- Aja Fernández, Eliseo, *Estado autonómico y reforma federal*. Alianza Editorial. Madrid, 2014.
- . El Estado autonómico en España a los 25 años de constitución, en Pérez, J y otros (editores) Derecho constitucional para el siglo XXI. Actas de VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2006.
- Albuquerque, Francisco & Diputación de Barcelona, *Manual del agente de desarrollo local*. Colección Manuales, Ediciones CEBEM, La Paz, Bolivia, 1999.
- Alcívar Santos, Orlando, *Las autonomías [PUBLICACION PERIODICA] Una descentralización profunda*; JURIS DICTIO, v1, núm. 2; Quito, 2000.
- Alfaro, Javier (1999) Manual de Gestión Municipal. Editorial: Rodhas. Lima – Perú
- Alemania. *Ley Fundamental de la República de Alemania*. 23 mayo 1949.
- Álvarez Conde, Tur Ausina, Rosario, Enrique, *Derecho constitucional*, quinta edición. Madrid: Tecnos, 2015.
- Antón Sánchez, Jhon, Pila Avendaño, Viviana Jeanneth, Caicedo Tapia, Danilo, Editores, Pueblos afrodescendientes y derechos humanos, del reconocimiento a las acciones afirmativas, serie Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2011.
- Alviar García, Helena, *Manual de derecho administrativo*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2009.

- Arias García, F. (2013). *Estudios de derecho procesal administrativo*. Bogotá, Editorial Ibañez.
- Asamblea Nacional, *Manual de técnica legislativa*, 4ta. Edición, Quito, 2017.
- Atehortua Ríos, C.A., (2006). *Servicios públicos domiciliarios, proveedores y régimen de controles*. Bogotá; Universidad Externado de Colombia, primera edición.
- Ávila Linzán, Luis Fernando, editor. *Emancipación y transformación constitucional*. Crítica y Derecho, No. 1. Corte Constitucional. Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, Quito, 2011.
- Ávila Santamaría, Ramiro, *El neoconstitucionalismo transformador. El estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Abya-Yala, 2011.
- Baca, Carolina, *La Estructura Neoconstitucionalista del Estado Ecuatoriano*, blogs.udla.edu.ec
- Badía, Juan Ferrando (1963) *El Estado regional como realidad jurídica independiente*. Revista de estudios políticos. Madrid: Instituto de Estudios Políticos. ENLACE: http://catalogo.rebiun.org/rebiun/doc?q=estado+regional+como+realidad+jur%C3%ADdica+independiente&start=0&rows=1&sort=score%20desc&redo_advanced=false
- . *Formas de Estado desde la perspectiva del estado regional*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.
- . *El estado unitario, las formas de Estado y formas de gobierno*. pdf. *Estudios*.<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo>
- . “*Estudios de ciencia política y de teoría constitucional*”, tercera edición. Editorial TECNOS S.A. Madrid, 1988.
- Baena del Alcázar, Mariano, La descentralización en Francia. Algunos puntos de conexión con las autonomías españolas. *Revista de Administración Pública*. Nums. 100-102, Enero- diciembre, 1983.
- Balaguer Callejón, Francisco, Coordinador, *Derecho constitucional*, volumen I, segunda edición. Madrid: Tecnos, 2002.
- Balda Santistevan, Rafael, *Hacia un nuevo sistema de gobierno: diseño institucional del presidencialismo en la nueva Constitución del Estado ecuatoriano*, en Ávila Santamaría, Ramiro, *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.

- Barbery Anaya, Roberto, *Gobernabilidad y Descentralización en América Latina*. Santa Cruz: Centro para la participación y el Desarrollo Sostenible, CEPAD, 2001.
- Barrera, Augusto, (Coordinador), *Ecuador: un modelo para [des] armar, descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*. Grupo de democracia y desarrollo local: Ciudad, Terranova, IEE, Sendas, Red Cántaro, RIAD. Quito, 1999.
- Barrios Suvelza, Franz, *Ni unitario, ni federal, ni autonómico: ¿contiene la nueva constitución boliviana un invento de estructura territorial estatal?* REAF, núm. 13, abril 2011.
- . *El lastre cognitivo del par conceptual “Unitario vs. Federal”*, Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 44 (junio 2009). Caracas.
- Batallas Hernán (2013) El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados. Revista de Derecho, n.º 20, UASB-Ecuador. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4225/1/03-TC-Batallas.pdf>
- Bauman, Zygmunt y Bordoni Carlo, *Estado de crisis*, editorial Planeta, Bogotá, 2016.
- Bayona Rocamora, Antoni, *El derecho a legislar en el Estado Autonómico*. Madrid: Tecnos, 1992.
- Bedón, Gustavo, *La descentralización y los GAD en el marco de la Constitución y del COOTAD: del desmantelamiento a la recuperación del rol del Estado*. Quito – Ecuador. Ágora Democrática (IDEA Internacional-NIMD). México, 2011.
- Benalcázar Guerrón, J.C. (2007). *Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano*. Quito; Fundación Andrade & Asociados Fondo Editorial.
- . *La autonomía financiera municipal en el Ecuador, con especial referencia a los ingresos tributarios y a la potestad tributaria de los municipios*. Rev. IUS, vol. 7 No. 32, Puebla, julio/diciembre 2013.
- Benavidez Ordóñez, Jorge, Escudero Soliz, Jhoel, Coordinadores, *Manual de justicia constitucional ecuatoriana*. Cuadernos de trabajo No. 4. Corte Constitucional, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, Quito, 2013.
- Bercholz, Jorge (director), *La organización política del territorio en América y España*. Buenos Aires: Fundación Giménez Abad, 2008.

- Biglino Campos, Paloma, *Federalismo de integración y de devolución, el debate sobre la competencia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- . *La reforma de los Estatutos de Autonomía: un problema que se desplaza, otro que se agudiza y otros por resolver*. Corts, Anuario de Derecho Parlamentario, No. 25, DIALNET.
- Biscaretti Di Ruffia, Paolo, *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1973.
- Boletín Oficial de España, Sentencia 76/1983, de 5 de agosto de 1983; núm. 197 de 18 de agosto de 1983.
- Blanco Valdés, Roberto L., *El laberinto territorial español*. Madrid. Alianza, 2014.
- Blanes, José (2007) Descentralización y la Asamblea Constituyente. En la descentralización en el Ecuador: opciones comparadas, ed. Fernando Carrión, 31- 55. Quito. Serie Foro FLACSO.
- Bolivia. *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. Gaceta Oficial, 7 de febrero de 2009.
- Bolivia. *Estatuto del departamento autónomo de Santa Cruz*. Asamblea provisional autonómica de Santa Cruz, 12 de diciembre de 2007.
- Bolivia. *Ley marco de autonomías y descentralización “Andrés Bóñez”*, Ley No. 031, 19 de julio de 2010.
- Borja Y Borja, Ramiro, *Teoría General del Derecho y del Estado*. Buenos Aires: Depalma, 1977.
- Borja Cevallos, Rodrigo, *Sociedad, Cultura y Derecho*, Ariel, Editorial Planeta del Ecuador S.A., Quito, 2007.
- . *Enciclopedia de la Política*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Boisier, Sergio, *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL, Santiago de Chile, 1999.
- Brito, E; Córdova, G; Carrillo, G; Baquero, M; Carrillo, F; Parreño, L (2011) *Finanzas Públicas para Gobierno Autónomos Descentralizados*, Vol. 1. 1ª Edición. Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito- Ecuador.
- . *Finanzas Públicas para Gobierno Autónomos Descentralizados*, Vol. 2. 1ª Edición. Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito- Ecuador.

- Burki, Shahid Javed, Perry, Guillermo, Dillinger, William, *Más allá del centro: la descentralización del Estado*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y El Caribe. Banco Mundial, Washinton DC., 1999.
- Cabanellas, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina.
- Cárdenas Garzón, Viviana Carolina, *Descentralización fiscal en las regiones del Ecuador*. Tesis. Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2014.
- Calvo Ortega, Rafael, *La reforma de la hacienda municipal*, Pamplona: Thomson Reuters / Cuadernos Civitas, 2010.
- Calvopiña, Rebeca, *Regiones autónomas: nueva forma de organización territorial y nivel de gobierno*. Universidad Internacional del Ecuador, Repositorio, 2011.
- Calle, Fernanda (2013) Ordenación Territorial y Urbanística: Un Camino para su Aplicación en el Ecuador. Universidad de Cuenca Quito- Ecuador. ENLACE: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=693647>
- Campaña Mora Joffre, *La descentralización política y administrativa en la república del Ecuador*, Revista Iberoamericana de estudios autonómicos, publicación del Centro de Estudios de Derecho Público y Gobierno “Goberna y Derecho” de Guayaquil, en asociación con SYNTAGMA, Centro de Estudios Estratégicos de Madrid, con el auspicio del Municipio de Guayaquil, Julio 2005. No.1.
- . El proyecto de Ley Orgánica del Sistema Automático. Una aproximación a un buen gobierno. En la descentralización en el Ecuador: opciones comparadas, ed. Fernando Carrión, 341– 372. Quito. Serie Foro FLACSO
- Campos Espinoza, Edgardo, Los principios de integración económica, Derecho comunitario, Universidad de Costa Rica. Revista No. 2.
- Campos Harriet, Fernando, *Historia constitucional de Chile*. Colección de Estudios Jurídicos y Sociales, Santiago: Ed. Jurídica de Chile.
- Cassese, Sabino, La crisis del Estado, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2003.
- Carbonell, Miguel, editor, *Neoconstitucionalismo(s)*. Cuarta Edición. Madrid: Universidad Autónoma de México/Editorial Trotta, 2009.
- . Editor, Teoría del Neoconstitucionalismo, Editorial Trotta/Instituto de Investigaciones Jurídicas –UNAM, Madrid, 2007.

- Carrión, Fernando, *La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa*. Revista Quórum, de la Universidad de Alcalá, 2004.
- Carrión, Fernando (compilador), *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO/ SENPLADES/ GTZ/ COSUDE, 2007.
- . Implosión Nacional y Explosión local: descentralización y autonomías en el Ecuador. En la descentralización en el Ecuador: opciones comparadas, ed. Fernando Carrión, 217 – 224. Quito. Serie Foro FLACSO (2007)
- . Autonomía regional. En la descentralización en el Ecuador: opciones comparadas, ed. Fernando Carrión, 373–385. Quito. Serie Foro FLACSO.
- . Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después. En la descentralización en el Ecuador: opciones comparadas, ed. Fernando Carrión, 31- 55. Quito. Serie Foro FLACSO.
- Cassagne, Juan Carlos, *Cuestiones de derecho administrativo*. Buenos Aires: Desalma, 1987.
- . *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*. Marcial Pons. Madrid, 2009.
- Castellá Josep Ma., Olivetti Marco (Coordinadores), *Nuevos Estatutos y reforma del Estado, las experiencias de España e Italia a debate*. Barcelona. Atelier libros jurídicos, 2009.
- Castells, José Manuel, El difícil federalismo en Calvo, M. Y Felstiner, W (coordinadores) *Federalismo*. Madrid: Dykinson, 2004.
- Castillo Vivanco, José Bolívar, *Descentralización del Estado y articulación del espacio nacional, la regionalización horizontal*. Cuarta Edición. Loja: Industria Gráfica Amazonas, 2008.
- . *Descentralización del Estado y desarrollo fronterizo*. Bordagaray y Asociados S.A., segunda edición, Quito, 1997.
- Cayetano, Jorge (1993). Planificación regional, organización comunal y participación popular. Revista ABRA.
- ENLACE: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4792229>
- Celi, Israel, *Neoconstitucionalismo en Ecuador, ¿Judicialización de la política o politización de la justicia?*, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, Quito, 2017.

- Coelho Pasin, Joao Bosco, Derecho Tributario y ética (La moral de la justa imposición). Editorial Heliasta, Buenos Aires, 2010.
- Colombia. *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional 116, 20 de julio de 1991.
- Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, *Autonomías y ordenación territorial y urbanística*, Memorias del IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial; Cuenca 2016.
- Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales, *Propuesta del nuevo modelo de gestión para el Ecuador*, documento de trabajo, Quito: 2000.
- Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, *La ONU y los derechos de los pueblos indígenas. Plan estratégico para la implementación de la declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas*; memorias de la conferencia internacional. Quito, 2008.
- Consortio De Consejos Provinciales Del Ecuador, CONCOPE, *La construcción del nivel intermedio de gobierno, el modelo de gestión vial descentralizada*, Serie Territorio 22, Quito: 2007.
- . *Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio*, Quito, 2005.
- Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM. *Análisis de las finanzas de los organismos de desarrollo regional*. Quito: 2005.
- . *Estado de concreción del proceso de descentralización en el Ecuador, línea de base de la descentralización a julio de 2004*. Quito.
- . *Línea de referencia: el proceso de descentralización en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Perú*. Quito: 2000.
- . *Síntesis del diagnóstico descentralización en el Ecuador al 2006, propuesta de políticas para la descentralización fiscal*, Quito: 2006.
- Coraggio, José Luis, *Descentralizar: barajar y dar de nuevo. La participación en juego*. FLACSO Ecuador, Fondo de Solidaridad. Quito, 2004.
- Corte Constitucional de Colombia. “Sentencia de 24 de octubre de 2001 (C-1112/01)”. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 (párrafo 3°), 2

- (parágrafo 4°), 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 (parágrafo), 10, 11 (parágrafo) y 14 de la Ley 617 de 2000. Colombia. 24 de octubre de 2001. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1112-01.htm>.
- Corte Constitucional de Colombia. “Sentencia de 29 de agosto de 2001 (C-920/01)”. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo transitorio de la Ley 617 de 2000. Colombia. 29 de agosto de 2001.
- Corte Constitucional de Colombia. “Sentencia de 5 de junio de 2001 (C-579/01)”. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 617 de 2000 (parcial). Colombia. 5 de junio de 2001. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-579-01.htm>.
- Corte Constitucional de Colombia. “Sentencia de 5 de marzo de 2014 (C-123/14)”. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 de la ley 685 de 2001 y del artículo 2° (parcial) del decreto 0934 de 2013. Colombia. 5 de marzo de 2014. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-123-14.htm>.
- Corte Constitucional del Ecuador, *El nuevo constitucionalismo en América Latina* (Memorias del Encuentro Internacional El nuevo constitucionalismo: desafíos y retos para el siglo XXI). Quito: 2010.
- Corte Constitucional de Ecuador. “Sentencia”. En *Juicio N.º: 0002-11-IN*. 8 de marzo de 2012.
- Corte Constitucional de Ecuador. “Sentencia”. En *Juicio N.º: 0048-11-IN*. 13 de diciembre de 2013.
- Corte Constitucional de Ecuador. “Sentencia”. En *Juicio N.º: 005-12-CP*. 7 de octubre 2014.
- Corte Constitucional de Ecuador. “Sentencia”. En *Juicio N.º: 0099-15-IN y acumuladas*. 01 de agosto 2018.
- Corte Constitucional de Italia. “Sentencia de 20 de junio de 2002 (N.304/ 2002)”. Demanda de inconstitucionalidad contra Disposición transitoria que aplica el artículo 3 de la ley constitucional de 22 de noviembre de 1999, n. 1. Italia. 20 de junio de 2002.
- Corte Suprema de la Nación Argentina. “Sentencia de 24 de febrero de 2005 (Fallos: 328:175)”. Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza. Argentina. 24 de febrero de 2005.

<http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoById.html?idDocumento=5777752&cache=1520294480001>.

- Corral Burbano de Lara, Fabián, *Descentralización y autonomías* [PUBLICACION PERIODICA] *un problema de poder?*, JURIS DICTIO, v1. Núm. 2, Quito, 2000.
- Corporación Andina de Fomento, Banco de Desarrollo de América Latina, *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*, Bogotá, 2017.
- Corporación de Estudios para el Desarrollo, CORDES, *Descentralización y desarrollo local, construimos el futuro con nuestras propias manos*. Programa de apoyo municipal. Comunidad europea/ Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. 1999.
- Cravacuore, Daniel (Compilador). *Innovación en la Gestión Municipal*. Universidad Nacional de Quilmes. Federación Argentina de Municipios. Bernal, Argentina. 2002.
- Dávila Morillo, Ivonne Stephanie, *La descentralización en juego, Reforma del Estado ecuatoriano en la Constituyente de 2008*, FLACSO, Quito, 2015.
- De la Guerra Zuñiga. (2012) *El régimen tributario ecuatoriano*. Quito; Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito.
- De Otto, Ignacio, *Derecho Constitucional, sistema de fuentes*. Décima edición. Barcelona: Ariel, 2007.
- De Sousa Santos, Boaventura, *Derecho y emancipación*. Corte Constitucional para el periodo de Transición/ Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional. Quito: 2012.
- La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2002.
- Sociología jurídica*. Editorial Trota/ILSA. Madrid, 2009.
- De Sousa Santos, Boaventura; Grijalva Jiménez, Agustín, editores. *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en el Ecuador*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg / Abya-Yala, 2012.
- Dippel, Horst, *Constitucionalismo moderno*. Madrid: Marcial Pons, 2009.
- Ecuador, Observatorio de la Política Fiscal. *Acerca del OPF. Observatorio de la Política Fiscal*. Accedido el 28 de octubre 2013. www.observatoriofiscal.org/.

Ecuador Corte Constitucional. Buscador de Causas. *Corte Constitucional del Ecuador*.
Accedido el 26 de noviembre de 2016. <http://casos.corteconstitucional.gob.ec>.

Ecuador Debate, (varios autores) *Zonas grises de la descentralización*. Quito: 2004.

Ecuador, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Control Social. *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. Accedido el 30 de marzo de 2011.
www.participacionycontrolsocial.gov.ec

Ecuador, *Constitución Política del Ecuador*, Registro Oficial 800 , 27 de marzo de 1979.

Ecuador, Sistema Nacional de Información. Información Estadística. *Sistema Nacional de Información*. Accedido el 28 de octubre de 2013. www.sni.gob.ec.

Ecuador. *Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador*.
Registro Oficial 2, 13 de febrero de 1997.

Ecuador. *Código de la Democracia*. Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril de 2009.

Ecuador. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD*. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010.

Ecuador. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial Suplemento 306, 22 de octubre de 2010.

Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

Ecuador. *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Registro Oficial Suplemento 595, 12 de junio de 2002.

Ecuador. *Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado*. Registro Oficial 312, 13 de abril 2004.

Ecuador. *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Registro Oficial Suplemento 790, 30 de junio 2016.

Ecuador. *Ley Orgánica de Régimen Municipal, codificación de 2005*. Registro Oficial Suplemento 159, 5 de diciembre de 2005.

Ecuador. *Ley Orgánica de Servicio Público*. Registro Oficial Suplemento 294, 6 de octubre de 2010.

- Ecuador. *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Registro Oficial Suplemento 337, 18 de mayo de 2004.
- Ecuador. *Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria*. Registro Oficial Suplemento 583, 5 de mayo de 2009.
- Ecuador. *Ley Orgánica para el Régimen del Distrito Metropolitano de Quito*. Registro Oficial 562, 11 de abril de 2005.
- Ecuador. *Ley Orgánica para la planificación integral de la circunscripción territorial especial amazónica*. Registro Oficial Suplemento 245, 21 de mayo 2018.
- Donoso, Rosa Elena, *El modelo de gestión del Municipio Metropolitano de Quito: la gestión desconcentrada*. Corporación Instituto de la Ciudad de Quito, 2009.
- Echeverría, Julio, *Ciudad y espacio público. El destino de la ciudad en la urbanización global*. Instituto de la Ciudad. Cuestiones urbanas, Vol. 4 No. 1, Quito, 2016.
- . *El Estado en la nueva Constitución*, en Andrade, Santiago (editores), *La nueva Constitución del Ecuador*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2009.
- Eguiguren Valdivieso, Genaro, *El gobierno federal de Loja*. Loja: Universidad Técnica Particular de Loja, 2009.
- Ego, Manuel (2003) *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial. Volumen I*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Chile - Santiago de Chile
- Endara, Ximena, *Modernización del Estado y reforma jurídica, Ecuador 1992-1996*. Corporación Editora Nacional, Quito, 1999.
- Engle Merry, Sally, Griffiths, John y Tamanaha, Brian, *Pluralismo jurídico*, Siglo del Hombre editores, Universidad de los Andes, Bogotá, 2007.
- Escobar Pérez, Guido, *El nuevo enfoque del control gubernamental*, Tallpa Publicidad, Quito, 2017.
- Estupiñán Achury, Liliana (2011) *El estado autonómico: del estado unitario al estado federal. Un ejemplo de la mutación de las formas de Estado*. Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. ENLACE: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3871170>.

- Estupiñan Achury, Liliana, Moreno González, Gabriel, Montiel Márquez, Antonio, Editores académicos, *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*. Universidad Libre Colombia. Colección Doctorado No. 8, 2018.
- España, Tribunal Constitucional de España. Jurisprudencia. *Tribunal Constitucional de España*. Accedido el 24 de marzo de 2017. <http://www.tribunalconstitucional.es>.
- España. *Constitución Española de 1978*. Boletín Oficial del Estado, 31 de octubre de 1978.
- España. *Estatuto de autonomía de Cataluña*. Ley Orgánica 6, 19 de julio de 2006.
- Evans Espiñeira, Eugenio, *La Constitución explicada*. Segunda edición. Santiago: Lexis Nexis, 2007.
- Farah, Patricia, Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel, *El desafío de la regionalización, una herramienta para el desarrollo*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010.
- Fernández Segado, Francisco, *La solidaridad como principio constitucional*. UNED, Teoría y realidad constitucional, núm. 30, 2012.
- Fernández Farreres, Germán, *La contribución del Tribunal Constitucional al estado autonómico*. Madrid: IUSTEL, 2005.
- Fernández Durán Ramón, Globalización, territorio y población, El impacto de la “europeización”-mundialización sobre el espacio español, *Ágora*, Revista de Ciencias Sociales, No. 4, Valencia, 2000.
- Finot, Iván, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, 2001.
- Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*. México: Porrúa, 1999.
- FORMÍA, Proyecto de fortalecimiento de los municipios en territorios indígenas. *Primer Encuentro Internacional sobre Mancomunidades, solidaridad municipal y desarrollo con identidad*; memorias Riobamba, 2005.
- . *Mancomunidad, modelo alternativo de gestión territorial*, memoria, Cuenca 2007
- Fossas Espadaler, Enric, *El principio dispositivo en el Estado autonómico*. Madrid: Marcial Pons / Ediciones Jurídicas y Sociales, 2007.
- Frank Jonas, *Competencias, ¿Qué descentralizar?, un estudio de las posibilidades de descentralización administrativa en el Ecuador*, Quito: CONAM/GTZ, 2001.

- . *Descentralización de competencias: análisis comparativo*. GTZ/FLACSO, 2001.
- Franky, Pablo (Compilador). *Descentralización andina. Memorias del primer curso regional andino sobre descentralización con énfasis en gestión y finanzas locales, planificación y política social local*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2000.
- Fundación Konrad Adenauer, *Descentralización y nuevos autores políticos*. Documentos del Seminario Taller realizado en Quito del 19 al 22 de septiembre de 1995. Caracas, 1995.
- Gallego, Alfredo (1991). España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica. Publicado por: Asociación de Historia Contemporánea y Marcial Pons Ediciones de Historia. ENLACE: https://www.jstor.org/stable/41408212?read-now=1&loggedin=true&seq=1#metadata_info_tab_contents.
- Gallegos, Franklin, *Racionalidad y estrategia, entidades locales y regionalismo*, en la Revista Cántaro, año 9, No. 31, diciembre de 2000.
- García De Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Cuarta edición, Navarra: Thomson Civitas, 2006.
- . *Estudios sobre autonomías territoriales*. Madrid: Civitas, 1985.
- García De Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomos I y II, Novena edición. Madrid: Thomson Civitas, 2004.
- García Miranda, Carmen María, El principio de unidad en el concepto de ordenamiento jurídico de Norberto Bobbio. Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho No. 1, <https://www.uv.es/cefd/1/miranda.html>.
- Gargarella, Roberto, coordinador. *La Constitución en 2020*. Avellaneda: Siglo XXI editores, 2011.
- . *Teoría y crítica del Derecho Constitucional*, Tomo I. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2009.
- García Novoa, César. *Financiación autonómica y reforma del Senado*. Madrid: Marcial Pons, 2012.
- García Villegas, Mauricio. *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Colección De Justicia, Bogotá. 2011.
- Gobierno Provincial del Azuay. *Azuay propone: Los departamentos, la propuesta de descentralización del Estado*. Cuenca: 2007.

- Gobierno Provincial Autónomo de El Oro. *Propuesta de reforma integral del Estado*. Machala: 2007.
- Gomá, Ricard y Jordana, Jacint. *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Fundación CIDOB. Barcelona, 2004.
- Gómez Díaz de León, Carlos (2015) Sistema político y formas de gobierno. In: Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria. Tirant lo Blanch, México, D.F., pp. 29-48. ENLACE: <http://eprints.uanl.mx/8760/1/Documento1.pdf>.
- Gómez, Domingo (2008) Ordenación Territorial. Ediciones Mundi Prensa. Madrid – Barcelona – México.
- González, Miguel, Burguete Cal y Mayor, Araceli, Ortiz, Pablo (coordinadores), *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. Quito: FLACSO/GTZ, 2010.
- GTZ, *Comunicadores, desarrollo local y descentralización*, Descentralización y Desarrollo Local, Cuaderno No. 2, San Salvador, 2005.
- GTZ, COSUDE, *Universidades, Gobiernos Locales y Descentralización*. Fase 2. Resultados del proyecto sobre debate y aportes de la Universidad al proceso de descentralización, Quito, 2007.
- Grijalva, Agustín, *Constitucionalismo en Ecuador*. Pensamiento Jurídico Contemporáneo No. 5, Corte Constitucional, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, Quito, 2012.
- Grijalva, Agustín, Jara Ma. Elena, Martínez, Dunia, editores. *Estado, derecho y economía*. Serie Estudios Jurídicos 35. Corporación Editora Nacional/Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2013.
- Guzmán, Marco Antonio. *Descentralización, autonomías y solidaridad nacional. Situación y desafíos de los consejos provinciales y municipalidades*. Corporación Editora Nacional. Quito. 2001.
- . *Pobreza, modernización del Estado y privatización en Ecuador*, Universidad del Azuay, 1996.
- Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, cuarta reimpresión, México DF. 210.
- Henao Hidrón, Javier. *El poder municipal*. Décima edición. Bogotá: Temis, 2000.

- Hernández Terán, Miguel, *Descentralización, de la Teoría a la Ley Especial de Descentralización*. Guayaquil: Universidad Católica de Guayaquil, 1998.
- . *Descentralización y gobiernos autónomos ante la “Constitución de Montecristi”*. Quito: Universidad de Guayaquil / Corporación de Estudios y Publicaciones, 2009.
- Instituto de Estudios Ecuatorianos, Ecuador dialoga, Autogobierno indígena, realidad y desafíos en el Ecuador, Quito, 2007.
- Italia. *Constitución de la República Italiana*. Disposición Final XVIII, 22 de diciembre de 1947.
- Iturralde Dávalos, Felipe, Manual de Tributación Municipal, Editorial Trama, Quito, 1998.
- Krainer, Anita y Mora María Fernanda, (Coordinadoras) *Actores, procesos y retos de la descentralización en el Ecuador*. Una mirada retrospectiva a la década 1998-2008. Cuadernos de Trabajo. FLACSO Ecuador-GIZ. Quito. 2013.
- IULA/CELCADEL, *Autonomía local, descentralización y desarrollo municipal en América Latina*. Quito: 1996.
- Jaramillo Yaguachi, Jéssica, *Presupuesto participativo y participación ciudadana. Aplicación en el marco de las finanzas públicas y la participación ciudadana*. Corporación de Estudios y Publicaciones, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2016.
- Javed Burki, Shahid, Perry, Guillermo y Dillinger William, *La descentralización del Estado, más allá del centro*. Banco Mundial, 2000.
- Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, segunda edición. México: Compañía Editorial Continental, 1958.
- Jost, Stefan, (editor), *20 años de la Constitución Colombiana, logros, retrocesos y agenda pendiente*. Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2012.
- Juárez, Francisco (2012) *Teoría general del Estado*. Red Tercer Milenio. México. ENLACE:
<http://www.aliatuniversidades.com.mx/rtm/index.php/producto/teoria-general-del-estado/>.
- Larenas Loor, René. *Articulación horizontal-vertical en los GAD, reflexiones y caja de herramientas*. Quito: CONGOPE, 2012.

- Linares Quintana, Segundo, *Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional argentino y comparado*. Buenos Aires: Alfa.
- Locke, John, *Tratado del gobierno civil*. Buenos Aires: Claridad, 2005.
- Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1970.
- Londoño, Fabio, y otro, *Dos estudios sobre la autonomía de las entidades territoriales en Colombia*. Bogotá: Centro Interamericano jurídico financiero, 2002.
- López Garrido, Diego, Massó Garrote, Marcos y Pegoraro, Lucio (directores), *Nuevo derecho constitucional comparado*. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch, 2000.
- López Pina, Antonio, *La constitución territorial de España*. Madrid: Marcial Pons, 2006.
- LÓPEZ, M. F. El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador. *Geosp – Espaço e Tempo (Online)*, v. 19, n. 2, p. 297-312, ago. 2015. ISSN 2179-0892
- López y Rivas, Gilberto, *Autonomías, democracia o contrainsurgencia*. Biblioteca ERA, México DF, 2004.
- Marcano Salazar, Luis. *El Estado y el Derecho Constitucional General y Comparado*, tercera edición. Caracas, 2007.
- Marcio Cruz, Paulo, Sobre el principio republicano, *Jurídicas*, Vol 6, Núm, 1 enero-junio, 2009, 15-32, Universidad de Caldas, Colombia.
- Martínez, D; Clark P. (2015) *Desarrollo Territorial en Ecuador*. Ediciones Abya – Yala. Quito – Ecuador
- Mascareño, Carlos, (Coordinador) *Descentralización, Gobierno y Democracia*. Centro de Estudios del Desarrollo. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1998.
- Medina Alcoz, Luis, La distribución de competencias sobre entes locales en la República Italiana. *Anuario del Gobierno Local*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009.
- Melian Gil, José Luis, *El itinerario desviado del Estado autonómico y su futuro*. A Coruña: Bubok Publishing S.L., 2014.
- Mendoza, Luis Aníbal, *Derecho territorial ecuatoriano*. Quito: Imprenta Nueva luz.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, *Documentos Históricos de las Relaciones Internacionales del Ecuador*, T. I, 2016.

- Montoya, Jhon, *Planificación, ideología y urbanismo*. Cuestiones Urbanas. Instituto de la Ciudad, Vol. 3, No. 1, Quito, 2015.
- Morales Tobar, Marco, (Coordinador). *La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012.
- Manual de Derecho Administrativo, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2011.
- (Coordinador). *Descentralización, administración pública y Constitución*. Corporación Editora Nacional. Quito. 2005
- Moreno Guerra, Luis, *Derecho Territorial*. Quito: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, 2004.
- Moreno Yáñez Jorge (2013) “Competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”. Cuenca-Ecuador. Revista de Jurisprudencia. ENLACE: <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/29978/1/78-271-1-PB.pdf>
- . Módulo de derecho administrativo I, Universidad de Cuenca, carrera de derecho, 2014.
- Montaño Galarza, César, *Descentralización y autonomía fiscal en el Ecuador: bases teóricas y tensiones jurídicas*. Foro, Revista de Derecho No. 20, Universidad Andina Simón Bolívar –Ecuador/Corporación Editora Nacional, Quito, 2013.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025*, Imprenta Mariscal, 2017.
- Muñoz Jaramillo, Francisco, compilador. *Descentralización*. Quito: editorial TRAMASOCIAL, 1999.
- . Compilador. *La plurinacionalidad en la nueva Constitución*. Análisis. Nueva Constitución. ILDIS – La Tendencia, Quito, 2008.
- Muñoz, Juan Pablo, *Autonomías, ¿Nuevas cartografías para viejos poderes?*, en Revista Cántaro, año 9, No. 31, diciembre de 2000.
- Muñoz Machado, Santiago, *Derecho público de las comunidades autónomas I y II*. Segunda edición. Madrid: IUSTEL, 2007.
- . *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. Barcelona, 2012.
- Naranjo Mesa, Wladimiro, *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá: Temis, 2006.

- Narváez Quiñonez, Iván, *Pueblos Indígenas: el sentido de la esperanza. Los derechos colectivos en el Estado neoconstitucional*. Ediciones Legales. Quito, 2017.
- Navas Alvear, Marco, Toro Calderón Edison, *El modelo constitucional de organización territorial y descentralización en el Ecuador. Una aproximación*. Revista General de Derecho Público Comparado 19. 2016.
- Negro, Dalmacio (2010) La historia de las formas de Estado. Introducción. Editorial: El buey mudo. España. ENLACE: <https://mrcalicante.files.wordpress.com/2014/06/historia-de-las-formas-del-estado-dalmacio-negro-pavon.pdf>.
- Noguera Fernández, Albert, *El derecho en la legitimación del poder. Del constitucionalismo liberal clásico a la crisis del Derecho Constitucional*. Ediciones Cooperativas. Buenos Aires, Argentina, 2007.
- Nohlen, Dieter, La democracia, Instituciones, conceptos y contexto, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Colección Internacional No 7, Bogotá, 2009.
- Noboa Arregui, Alexis Roberto. *El modelo de organización territorial y de gobierno subnacional con énfasis en la actividad normativa de los gobiernos locales en el Ecuador*. Tesis de maestría en derecho administrativo de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2013.
- Ochoa García, Carlos, *Derecho consuetudinario y pluralismo jurídico*. Cholsamaj, Guatemala, 2002.
- Ojeda Guamán, Jhon Eduardo, La autonomía municipal en el Ecuador: concepto y su evolución histórica. Análisis desde el punto de vista constitucional y legal. Tesis, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2007. <http://hdl.handle.net/10644/1105>
- Ojeda, Lautaro, *¿Por qué la descentralización no avanza?* En: Ecuador Debate, zonas grises de la descentralización. Quito: 2004.
- . *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador*, Abya Yala, Quito, 1998.
- . La descentralización en el Ecuador. https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.ec/&httpsredir=1&article=1030&context=abya_yala.

- Olivos Campos, José René. *Derecho municipal*. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2011.
- Orin López, Marina, *La ciudadanía universal: una utopía en la República de Ecuador*. Ecopolítica.org. junio 2015 (<https://ecopolitica.org/>)
- Orozco, Pascual (2004) El Estado Mexicano. Estructura Constitucional. Revista Mexicana de Derecho. México. Enlace: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/mexder/cont/6/cnt/cnt1.pdf>
- Ortiz Herbener, Andrés, *Autonomía municipal: análisis comparativo entre la carta de la autonomía municipal iberoamericana y la normativa jurídica ecuatoriana*, Universidad Católica Santiago de Guayaquil, Revista Jurídica, 2005.
- Ortiz Pellegrini, Miguel Ángel, Aguirre Liliana, *Nociones sobre el Estado y el Derecho, Re-nacimiento y evolución*. Alveroni ediciones. Córdoba, Argentina, 2009.
- Ortiz, Santiago, *Autogobierno indígena, realidad y desafíos en el Ecuador*. Cuadernos para el diálogo No. 4. Quito: 2007.
- Oxhorn, Philip, Tulchin, Joseph & Selee, Andrew, *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society y Comparative Perspective*. Africa, Asia and Latin America. Wodrow Wison Center Press, Washington, DC, 2004.
- Oyarte Martínez, Rafael, *Derecho Constitucional Ecuatoriano y comparado*, primera edición. Quito: 2014.
- . *Curso de derecho constitucional*, Tomo I. Quito: Fundación Andrade & Asociados / Fondo Editorial, 2007.
- Padilla, Oswaldo, *Las cuentas provinciales de Ecuador y la descentralización*, Revista Análisis Económico No. 17, Colegio de Economistas de Pichincha, Quito, 2003.
- Palacio, Germán, *Pluralismo Jurídico*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia, 1993.
- Parada Vázquez, J. Ramón, *La segunda descentralización: del Estado Autonómico al municipal*. Pamplona: Thomson Civitas, Cuadernos Civitas, 2007.
- Pavani, Giorgia y Estupiñan Achury, Liliana, eds., *Plurunacionalismo y centralismo*, Universidad Libre, Università di Bologna, Bogotá, 2017, repository.unilibre.edu.co
- Paz Soldan, Toribio. *Derecho Constitucional General y Comparado*. Lima: Talleres tipográficos de la Empresa Periodística La Prensa, 1935.

- Pérez Camacho, Efraín, *Descentralizaciones y autonomías*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2001.
- . *Deslinde jurídico de las descentralizaciones y las autonomías en el sistema político ecuatoriano*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2001.
- . *Derecho Administrativo*, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2009.
- Pérez, Carmen, *La situación de refugio y desplazamiento forzado en Ecuador*. Globalización, migración y derechos humanos. Programa Andino de Derechos Humanos – Universidad Andina Simón Bolívar. Revista Aportes Andinos No. 7, octubre 2003.
- Pérez Royo, Fernando, *Derecho Financiero y Tributario*. Parte General. 18va edición, Thompson Civitas, Pamplona, 2008
- Pérez Royo, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, undécima edición. Madrid: Marcial Pons, 2007.
- PLANTEL, (AME-CONCOPE-EPN-VWOB), *Marco jurídico vinculado a la planificación territorial en el Ecuador*, Quito, 2005.
- Pinelli, Cesare, La jurisprudencia de la Corte Constitucional Italiana en materia de derecho comunitario: puntos de partida para su reconstrucción. Revista de Instituciones Europeas. Vol. 10, No. 1, enero-abril 1983.
- Polo, Regina (2014) *Centralización, descentralización y autonomía en la España Constitucional*. Universidad Carlos III de Madrid.
- Ponce Solé Juli, (Coordinador) *Derecho administrativo global. Organización, procedimiento, control judicial*. Instituto Nacional de Administración Pública. Marcial Pons, Madrid. 2010.
- Porrás Ramírez, José María. *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del Derecho*. Pamplona: Thomson Civitas, 2007.
- Posada, Adolfo, *La crisis del Estado y el Derecho Político*. Editorial REUS S.A., Zaragoza, 2009
- Procuraduría General del Estado, Boletín Jurídico. *Gobiernos autónomos descentralizados municipales*. Tomos I y II. Edición especial 2015. Quito: 2015.
- . *Edición crítica de la Constitución Política de República del Ecuador 1978-1997*. Edición, comentarios y notas por Miguel Ángel Vela. Quito, 1997.

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. *Democratizando la democracia, gestión y presupuestos participativos para la equidad*. Esquina para el Diálogo. Quito: PNUD, 2001.
- Queralt, Juan Martín, et al, *Manual de Derecho Tributario*, Editorial Thomson Aranzadi, quinta edición, Navarra- España, 2008.
- Ramos, Juan, *Derecho constitucional*. La Paz: Temis, 2002.
- Rebollo, Luis Martín, *Leyes administrativas*, Décimo primera edición. Navarra: Thomson Aranzadi, 2005.
- Rebollo, Luis Martín, et al. *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Primera edición. Pamplona: Thomson Aranzadi, 2007.
- . *Sobre los estatutos de autonomía y sus pretendidas reformas: algunos recordatorios y otras reflexiones*. Estats08, pdf.
- Restrepo, Darío I. De la descentralización a la regionalización: nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. IV, núm. 15, enero-junio, 2004, pp. 473-500 El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, México. ENLACE: <http://www.redalyc.org/pdf/111/11101505.pdf>
- Restrepo, Juan Camilo. *Nuevos rumbos para la descentralización*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2000.
- Rivero Ortega, Ricardo y Granda Aguilar, Víctor, *Derecho Administrativo*, Estudios Jurídicos, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, Quito, 2017.
- Rivero Ortega, Ricardo y Merino Estrada, Valentín, *Innovación y Gobiernos Locales: estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis*. Texto en digital, proporcionado por el autor.
- Rivero Ortega Ricardo, *El Estado vigilante, consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la administración*, editorial Tecnos, Madrid, 2000.
- . *Introducción al derecho administrativo económico*, tercera edición. Ratio Legis. Salamanca, 2005.
- Rivero Ortega, Ricardo, et al, *El Estado de derecho latinoamericano, Integración económica y seguridad jurídica en Iberoamérica*, editorial Universidad de Salamanca, España, 2003.

- Robledo, Paula (2010). *La autonomía Municipal en Colombia*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá – Colombia.
- Rodríguez-Arana, Muñoz, Jaime, *Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional*, Universidad Externado, Bogotá, Colombia, 2009.
- Rodríguez Garavito, César (Coordinador) *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Siglo veintiuno editores. Colección Derecho y Política. Madrid. 2011.
- . *La globalización del Estado de Derecho*, colección Estudios CIJUS, Universidad de los Andes, Bogotá, 2009.
- Rodríguez Veltzé, Eduardo y Rojas Tudela, Farit (Coordinadores) *Pensar el Tiempo: pluralismo jurídico*. Universidad Católica Boliviana San Pablo. Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Bolivia, 2011.
- Romboli, Roberto y Carrillo, Marc. *Los consejos de garantía estatutaria*. Madrid: Fundación Coloquio jurídico europeo, 2009.
- Ruipérez, Javier, *División de competencias y forma territorial del Estado*, Xunta de Galicia, Consellería de Economía e Industria, Dirección Xeral de Investigación, Desenvolvemento e Innovación, Editorial Reus, Madrid, 2012.
- Ruiz, Gerardo. *La Reinención Constitucional del Modelo Territorial Español*. México. *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. ENLACE: <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/17029>
- Saldomando, Angel y Cardona, Rokaël. *Descentralización, desarrollo local y gobernabilidad en centro américa*. San Salvador: Conferencia Centroamericana por la descentralización del Estado y el desarrollo local, 2005.
- Salgado, Germánico, et al, editores. *Hacia la reforma del Estado*. Quito: CONAM/Proyecto Mosta, 1998
- Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, (2011). *Procedimientos administrativos y tecnología*. Bogotá; Universidad Externado de Colombia, Serie Derecho Administrativo 14, primera edición.
- Sassen, Saskia, *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Katz editores, Madrid, 2010
- Secaira Durango, Patricio, *Curso Breve de Derecho Administrativo*, Editorial Universitaria, Quito, 2004.

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. *Distribución espacial referencial de los establecimientos prestadores de servicios públicos, guía técnica*. Quito: SENPLADES, 2014.
- . *Primer Seminario Internacional de Desarrollo Endógeno, las capacidades locales para el desarrollo*. Quito: SENPLADES, 2013.
- . *Plan Nacional para el buen vivir 2009-2013*. Quito: SENPLADS, 2009.
- . *La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador: El Estado en el territorio y la recuperación de lo público*. Quito: SENPLADES, 2014.
- . Preguntas frecuentes sobre descentralización fiscal en el Ecuador. *ENLACE*: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/Preguntas-frecuentes-sobre-descentralizaci%C3%B3n-fiscal-en-el-Ecuador.pdf>, 2014.
- . Plan Nacional de Desarrollo, 2017-2021, *Toda una vida*, 2017.
- Segovia Salcedo, Andrés, *Nociones de técnica legislativa*, Quito. 2009
- Solórzano, Luis Vicente, *Las mancomunidades en el Ecuador, nuevo modelo de gestión territorial, una mirada desde la práctica en la Mancomunidad “Bosque Seco”*, UTPL, 2016.
- Solozabal, Juan José, *Sobre el Estado autonómico Español*, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, No. 78, Octubre-Diciembre 1992.
- Stein, Ekkehart, *Derecho político*. Madrid: Aguilar, 1973.
- Sotelo, Ignacio, *La crisis del Estado*, *Ágora*, revista de ciencias sociales, 1, 1998, Centro de Estudios Políticos y Sociales, Valencia.
- Suing Nagua, José. *Las reformas a la ley de Régimen Municipal, un apoyo a la gobernabilidad local*. Quito: Lerc impresiones, 2005.
- . *El Marco Normativo de la Descentralización en el contexto de la Constitución de 1998*. Documento de trabajo. Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, 2008.
- . *Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Loja: Universidad Técnica Particular de Loja, 2010.
- . *Las mancomunidades en el Ecuador*, Quito, 2007.
- . *Derecho Municipal*, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2017.

- Tapia Carrillo, Luis y Zavgorodniaya, Svetlana. *Región, regionalización y descentralización*. Quito: Vicepresidencia de la República/ Sociedad Alemana de Cooperación Técnica. 2002.
- Tapia, Luis, *Ciudades, regiones y globalización: un análisis sobre descentralización, autonomías y federalización del territorio ecuatoriano*; Corporación Editora Nacional, Quito, 2007.
- Tobar Donoso, Julio, Luna Tobar, Alfredo, *Derecho Territorial Ecuatoriano*, imprenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, 3ra edición, Quito, 1982
- Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América*. Madrid: Akal/ Básica de bolsillo, 2007.
- Toro Calderón, Edison, *La descentralización en el Ecuador. El concepto de autonomías y la planificación del Estado*. Revista General de Derecho Público comparado, No. 19, 2016.
- Torres, Ameli (2007) Propuestas de políticas para la descentralización fiscal (CEPAL-CONAM – GTZ). En la descentralización en el Ecuador: opciones comparadas, ed. Fernando Carrión, 225 – 261. Quito. Serie Foro FLACSO
- Torres del Moral, Antonio. *Principios de derecho constitucional español*. segunda edición. Madrid: Átomo ediciones, 2008.
- Trabucco Federico, *Constituciones de la República del Ecuador*, Editorial Universitaria. Quito, 1975.
- Tribunal Constitucional de Chile. “Sentencia de 6 de enero de 2010 (Boletín No 5947-10)”. Proyecto de ley, Ley orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Chile. 6 de enero de 2010. https://www.camara.cl/camara/camara_tc3.aspx?prmART=113&prmROL=1554&prmIDA=1869.
- Tribunal Constitucional de España. “Sentencia de 11 de octubre de 2005 (BOE-T-2005-18663)”. Conflicto positivo de competencia 3783/1998. España. 11 de octubre de 2005. https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-2005-18663.
- Tribunal Constitucional de España. “Sentencia de 12 de diciembre de 2007 (BOE-T-2008-638)”. España. 12 de diciembre de 2007. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-2008-638.

- Tribunal Constitucional de España. “Sentencia de 13 de abril de 2000 (BOE-T-2000-9230)”. Recurso de inconstitucionalidad 431/95. España. 13 de abril de 2000. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2000-9230>.
- Tribunal Constitucional de España. “Sentencia de 17 de julio de 1997 (BOE-T-1997-17719)”. Conflicto positivo de competencia 1.524/1988. España. 17 de julio de 1997. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?lang=va&id=BOE-T-1997-17719>.
- Tribunal Constitucional de España. “Sentencia de 2 de febrero de 1981 (BOE-T-1981-4520)”. Pleno. Recurso de inconstitucionalidad N°. 186/80. España. 2 de febrero de 1981. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1981-4520>.
- Tribunal Constitucional de España. “Sentencia de 28 de junio de 2010 (BOE-A-2010-11409)”. Recurso de inconstitucionalidad 8045-2006. España. 28 de junio de 2010. https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-11409.
- Tribunal Constitucional de España. “Sentencia de 30 de enero de 1985 (BOE-T-1985-3608)”. Pleno. Conflictos positivos de competencia acumulados números 810 y 816/1983. España. 30 de enero de 1985. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1985-3608.
- Tribunal Constitucional de España. “Sentencia de 5 de agosto de 1983 (BOE-T-1983-22276)”. Pleno. Recursos previos de inconstitucionalidad números 311, 313, 314, 315 y 316/1982, acumulados. España. 5 de agosto de 1983. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1983-22276.
- Trujillo León, Jorge, *La “territorialización” de la política en el Ecuador contemporáneo*. (en prensa: Democracia Intercultural y representación política en América Latina). La Paz, UMSS-PNUD. 2009.
- Trujillo Muñoz, Augusto. *Democracia y territorio, el ordenamiento territorial entre el derecho y la política*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/ Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2007.
- . *Descentralización, regionalización y autonomía local*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá 2001.
- Trujillo Vásquez, Julio César. *Teoría del Estado en el Ecuador, Estudio de Derecho Constitucional*. Segunda edición, Quito: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, 2006.

- Tudela Aranda, José y Kolling Mario (Eds.) *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*. Madrid: Fundación Manuel Jiménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2009.
- Turégano Mansilla, Isabel, *Justicia global: los límites del constitucionalismo*. Palestra editores, Lima, 2010.
- Ugalde, Luis Carlos, La rendición de cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, No. 4. www.asf.gob.mx
- Urenda, Juan Carlos. *Separando la paja del trigo, Bases para construir las autonomías departamentales*. Tercera edición. Santa Cruz: Academia Boliviana de Estudios Constitucionales / Imprenta Landívar, 2006.
- Valadés, Diego, et al (Coordinadores), *Ideas e instituciones constitucionales en el siglo XX. Siglo XXI editores*. México DF, 2011.
- Vandelli, Luciano, *Trastorno de las instituciones políticas*. Madrid: Trotta Madrid. 2007.
- Vanegas Pedro (2002) La Autonomía Territorial y la Reforma Constitucional Italiana. *Revista Derecho del Estado*. ENLACE: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5119753>.
- Venezuela. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial Extraordinaria 36.860, 30 de diciembre de 1999.
- Verdesoto Custode, Luis. *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer a la democracia*. Quito: 2000.
- . *¿Quién hace qué en el territorio?*, los gobiernos intermedios y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, CONCOPE/AECI, Quito, 2006.
- ¿Por qué y para qué descentralizar el Estado Ecuatoriano?, Cuadernos sobre Descentralización. Konrad Adenauer. Quito. 2002.
- Vergara Ortiz, Francisco. *La descentralización del Estado ecuatoriano en tiempos de una nueva Constitución*. Tesis de maestría en Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2011.
- Vicepresidencia de la República del Ecuador (2000) *Región, Regionalización y Descentralización/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica*
- Viciano Pastor, Roberto, *Constitución y Reforma de los Estatutos de Autonomía*. Valencia: Tirant monografías, 2005.

- Viciano Pastor, Roberto y Martínez, Rubén, Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano, en Ávila, Luis ((editor), Política, Justicia y Constitución, serie Crítica y Derecho No. 2, Quito, 2011
- Weisner Durán, Eduardo, *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia*. Departamento de Planeación. Asociación Nacional de Instituciones Financieras, Bogotá, 1995.
- Zamora, G; Carrión, A (2011) Finanzas Públicas para Gobierno Autónomos Descentralizados. 1ª Edición. Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito- Ecuador
- Zavala Egas, Jorge, El Estatuto del régimen administrativo de la función ejecutiva en el ordenamiento jurídico. Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, CLD, Quito, 1995.
- . Curso Analítico de la Constitución Política de la República del Ecuador, Edino, Guayaquil, 1996.