

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

SEDE ECUADOR

AREA DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO

**MENCIÓN EN CONTRATACIÓN PÚBLICA Y MODERNIZACIÓN DEL
ESTADO**

**LA JUNTA PARROQUIAL RURAL EN LA LEGISLACIÓN
ECUATORIANA**

¿GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO?

DR. LENIN TARQUINO ALMEIDA GUDIÑO

2011

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

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

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

Dr. Lenin Tarquino Almeida Gudiño

Quito, Distrito Metropolitano 11 de Mayo de 2011

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

SEDE ECUADOR

AREA DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO

**MENCIÓN EN CONTRATACIÓN PÚBLICA Y MODERNIZACIÓN DEL
ESTADO**

**LA JUNTA PARROQUIAL RURAL EN LA LEGISLACIÓN
ECUATORIANA**

¿GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO?

DR. LENIN TARQUINO ALMEIDA GUDIÑO

2011

TUTOR: DR. MIGUEL ANGEL BOSSANO

QUITO - ECUADOR

ABSTRAC

Este trabajo de investigación tiene la importancia de generar un conocimiento detallado y casi completo de lo que ha sido y es la junta parroquial rural en el Ecuador, que por la gran mayoría de los ecuatorianos ha sido desconocida y que a pesar de constar en la anterior y actual Constitución, no le dan la valía o no la reconocen como un nivel de gobierno autónomo descentralizado, porque siempre ha estado a la sombra de los municipios y de los consejos provinciales.

Partiendo del conocimiento de su historia, a través de las distintas constituciones, desde el inicio de la vida republicana del Ecuador, haciendo un análisis de la legislación nacional y extranjera respecto de las juntas parroquiales rurales, de las diferentes clases de gobierno, así como revisando los elementos constitutivos de la autonomía, de la descentralización, de un gobierno, hasta llegar al actual marco constitucional y legal que sostiene a la junta parroquial rural, se generarán los elementos necesarios para que concluyan por sí mismos, si la junta parroquial rural en los actuales momentos, reúne los requisitos necesarios para ser considerado un verdadero gobierno autónomo descentralizado.

Dentro de este análisis e investigación se incorporan muchos datos específicos de la realidad en que se desarrollan las juntas parroquiales rurales, porque gran parte de este trabajo refleja la vivencia de los miembros de la junta parroquial, y de los ciudadanos a los que representan.

Por tanto, esta mixtura de la historia, de la presente legislación y de la realidad da a esta investigación la vitalidad de saber si las juntas parroquiales rurales constituyen verdaderos gobiernos autónomos descentralizados o que elementos sustanciales serían necesarios para ser consideradas como tales.

AGRADECIMIENTO

Por ser un hombre libre y de buenas costumbres, y por la formación mental y espiritual, agradezco a mis progenitores Dr. Tarquino Almeida Reyes y Profesora Rosa Gudiño Perugachi, quienes me han guiado por el sendero de la luz, de la verdad y de la justicia.

A la Universidad Andina Simón Bolívar que a través de sus académicos han permitido profundizar mis conocimientos profesionales, los que son y serán aplicados en beneficio de quienes habitan en los sectores más vulnerables del Ecuador

DEDICATORIA

A los hombres y mujeres, jóvenes, adultos y ancianos que habitan en el sector rural de este país, tratando de sobrevivir y que luchan día a día por hacerse merecedores a una mejor calidad de vida.

Al señor Licenciado Fernando Salazar Granda quien con su lucha constante, su conocimiento y con su luz interior, logró que las juntas parroquiales rurales ocupen el lugar que hoy por hoy lo ocupan y por haberme incorporado a esa lucha desde sus albores.

I N D I C E

Declaración.....	2
Información General	3
Resumen/Abstract	4
Agradecimiento	5
Dedicatoria	6
Índice	7
Introducción	9

CAPITULO I

Gobierno, autonomía y descentralización.- Conceptualizaciones

Gobierno.....	16
Elementos característicos.....	18
Autonomía	19
Elementos característicos	20
Descentralización	21
Elementos característicos	23
Estado Unitario	25
Estado Federal	27
Estado Autonómico	30
Gobierno Local.....	32

CAPITULO II

Las Juntas Parroquiales Rurales en el Ecuador	35
---	----

Análisis histórico de su existencia en el Ecuador	35
En la legislación extranjera.....	37
En la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998	41
En la legislación nacional	45
Asignaciones presupuestarias.....	47
CAPITULO III	
Las Juntas Parroquiales Rurales y sus competencias en la Constitución del 2008	50
Competencias constitucionales.....	52
Competencias exclusivas	54
Competencias concurrentes	61
Competencias adicionales y residuales	68
Capacidad normativa	68
Facultad reglamentaria	69
Acuerdos y resoluciones	73
Comparativamente con otros gobiernos autónomos descentralizados.....	74
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	80
BIBLIOGRAFÍA.....	87

INTRODUCCIÓN

El tema a ser desarrollado dentro de este trabajo de investigación está dirigido a establecer si las juntas parroquiales rurales, desde el 11 Agosto de 1998 en que fue expedida la anterior Constitución Política del Ecuador, y que reconoce por primera vez a la junta parroquial rural como una estructura jurídica pública (nivel de gobierno), constituye o no un verdadero gobierno autónomo descentralizado, ya que desde esta fecha pasó a ser parte de los gobiernos seccionales, y consecuentemente se constituyó en una institución perteneciente al sector público, con autonomía financiera, administrativa y económica.

La Junta Parroquial Rural, desde su creación, constituyó un organismo representativo del sector rural y que históricamente desde el inicio de la época republicana de nuestro país, ha sobrevivido sin mayores transformaciones, al igual que las funciones que ha venido desarrollando en beneficio del bienestar de los ciudadanos de la parroquia rural y de su territorio, a pesar de que antes de la fecha señalada en un inicio, nunca gozó de autonomía, de presupuesto propio y de una estructura administrativa definida.

Quienes la conformaban eran ciudadanos que gozaban de reconocimiento social, por su probidad, solidaridad, honradez, buen nombre y por ser gente desinteresada que lo único que buscaban, era que su territorio y sus habitantes tengan un mayor desarrollo y una mejor calidad de vida y hasta cierto punto conseguir, que aquellos servicios e infraestructuras existentes en las áreas urbanas también puedan ser trasladados al área rural, que desde siempre ha sido abandonada.

No se puede entender como las decenas de gobiernos que ha tenido el Ecuador, sus mandatarios, ministros, legisladores, y la gran mayoría de las autoridades seccionales, han dejado

de lado la ejecución de obras, la prestación de servicios básicos, la transferencia de tecnología, etc., en el sector rural, aletargándole en la historia, a sabiendas de que en estos territorios, se cultivan y producen todos los productos necesarios para la alimentación, la materia prima que al sector urbano requiere, le provee de luz eléctrica, agua potable, de madera, material pétreo, etc., y en estos últimos tiempos, de petróleo, y de un escudo protector del medio ambiente, en donde lo primordial es la conservación del aire puro y el cuidado de su biodiversidad natural; o será que todos ellos, no deseaban que existan un gobierno local legalmente y constitucionalmente reconocido, para mantener el gamonalismo de determinadas familias, que se enriquecían a través de la explotación inmisericorde de sus habitantes y de sus recursos naturales en perjuicio del resto de los ecuatorianos y en especial de los habitantes del sector rural, pues si se recorre actualmente las 802 parroquias rurales del Ecuador, se verificará claramente que toda la riqueza explotada solo sirvió para desarrollar a contadas capitales de provincia, enriquecer a pocas familias, sin que nada de esta riqueza saqueada, haya quedado para desarrollar o mejorar el territorio parroquial rural, de donde se extraía el oro, plata, madera, el agua, la piedra, el petróleo, etc., y de donde provenía inclusive la mano de obra que se usaba para trabajar en las grandes y pequeñas construcciones existentes en el país.

Digo esto, porque en la actualidad tal ha sido el abandono de las parroquias rurales durante cientos de años, que con claridad ahora se puede verificar lo que se ha señalado.

La migración de la gente del campo a las grandes ciudades es de significativa y preocupante magnitud, ya que abandonan el campo, su tierra natal, por llegar a las capitales de provincia o a las grandes ciudades para ser partícipes de los servicios básicos, las comodidades, la tecnología, por tener la esperanza de conseguir un lugar de trabajo o ganar unos dólares para dar de comer a su familia, porque en el campo o sector rural no existen estas oportunidades. Sus calles siguen

siendo de tierra, no tienen agua potable, peor aún alcantarillado, carecen de tecnología, no disponen de un centro o dispensario de salud debidamente equipado tanto con fármacos, equipos y personal médico; la infraestructura escolar es lamentable, pues los profesores, si es que los hay, van tres días a la semana; todo esto sin contar con la inclemencia de la naturaleza que altera todo el régimen de vida de sus habitantes, que de una manera sobre humana tienen que sobrevivir a estos avatares naturales y cada vez tienen que empezar de nuevo, sin perder su esperanza de vivir algún día mejor.

Por este motivo, es necesario saber si desde 1998, en que constitucionalmente la junta parroquial rural fue reconocida como un nivel de gobierno, ha tenido la posibilidad de gobernar en su territorio, poniendo fin a toda esa malsana dependencia de los otros niveles de gobierno, al maltrato y abuso de su población, de su territorio, de su ambiente y recursos naturales, que histórica y paulatinamente se han venido desarrollando, recuperando sus costumbres, sus nacionalidades, su idioma, su biodiversidad, su altivez personal, generando oportunidades de trabajo, a través del mejoramiento tecnológico de las producciones agrícola, ganadera, piscicultura, minera, maderera, petrolera, hidroeléctrica, etc., regenerando la naturaleza que los caníbales sedientos de riqueza, nacionales y extranjeros, casi la desaparecen por completo.

Estos hechos llegan al punto de que nunca fueron reconocidas ni sus nacionalidades, ni su lengua nativa, ni respetadas sus costumbres ni tradiciones, e incluso estaban a punto de desaparecer su identidad natural, su cultura, lo que, afortunadamente, a través de la expedición de la nueva Constitución de la República, el 20 de Octubre de 2008, se han retomado estos valores. Recordemos de que los habitantes de las diversas comunidades no podían participar de la vida pública y peor aún ser parte de la toma de decisiones sobre su futuro ya que siempre fueron marginados y explotados por todos los hacendados y gamonales que se han creído y se

siguen creyendo dueños del país, a tal punto que en la actualidad todavía se refieren a los parroquianos como si fueran gente ignorante, sin cultura o de manera despectiva, con aquellas frases “piensas como parroquiano”, “te vistes como parroquiano” o “tienes la mente parroquiana”, ya que, consideran que por el solo hecho de tener callos en sus manos por el trabajo de la tierra, el uso de un machete, de un azadón, de una pala o pastar sus animales en el campo, carecen de inteligencia, capacidad para gobernarse, de voz, de preparación, de iniciativas o de aspiraciones.

En todo caso, a través de este trabajo investigativo tendrán un claro y pleno conocimiento de la evolución de las juntas parroquiales rurales, ya que desarrollará su historia hasta llegar a los actuales momentos, pasando por el análisis de las diversas formas de gobierno existentes en el mundo, así como por, conceptualizar necesariamente, lo que es gobierno, la autonomía y la descentralización, cuáles son sus componentes característicos, permitiendo con ello dar respuesta a algunas de las preguntas planteadas, tales como ¿cuáles son los elementos necesarios para que las juntas parroquiales sean consideradas como un gobierno autónomo descentralizado o si poseen estos elementos?, cumpliendo con ello también los objetivos específicos que persigue esta investigación, como analizar si es necesario fortalecer la condición de gobierno de la junta parroquial rural en la legislación; asimismo, se procederá a la revisión de la legislación y doctrina extranjera para verificar si existen en otros países aledaños al nuestro o en otros continentes, gobiernos locales similares a la junta parroquial rural, y finalizar con el análisis del nuevo marco constitucional expedido el 20 de octubre de 2008 y también legal, dictado por la Asamblea Nacional, como es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, para llegar a establecer, si efectivamente, luego del análisis de todos estos elementos y de los otros niveles

de gobierno, en la actualidad la Junta Parroquial Rural, constituye o no un verdadero Gobierno Autónomo Descentralizado, dando respuesta a la hipótesis planteada y cumplimiento el objetivo principal de esta investigación.

Para este efecto, y como metodología de investigación se recurrirá al método hermenéutico exegético para el análisis de los textos constitucionales, legales de diferente orden, textos de variados autores nacionales o extranjeros, de varios artículos escritos por representantes de instituciones o por personas naturales, así como textos de internet; y, también recurriré al método hipotético deductivo, que me permitirá investigar los datos específicos de la realidad a través de la interlocución con los miembros de las juntas parroquiales, con los habitantes de las parroquias rurales, entrevistas con varios presidentes y dirigentes nacionales y visitas de campo, y de manera especial recurriré a la experiencia adquirida por varios años en mis funciones como Asesor Jurídico del Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador CONAJUPARE.

Bajo este contexto, este trabajo de investigación está desarrollado en tres capítulos, el primero de ellos versa sobre las conceptualizaciones y elementos característicos de lo que es un gobierno, la autonomía y la descentralización, porque es necesario saber con certeza y claridad el alcance de estos términos que son elementos constitutivos de los gobiernos subnacionales en general y en especial conocer si las juntas parroquiales cuentan con ellos. De igual manera se desarrollarán los contenidos de lo que es un Estado Unitario, Federal, Autónomo y descender finalmente a lo que es un Gobierno Local, con lo que se complementarían el conocimiento anterior y se establecería la diferenciación existentes ente cada uno de ellos. El desarrollo de este capítulo ya nos permitirá conocer inicialmente si la junta parroquial rural es un gobierno local y reúne los elementos característicos de la autonomía y la descentralización.

En el capítulo segundo, se hace un recorrido histórico, constitucional y legal de la existencia de la junta parroquial rural en el Ecuador, a través de las distintas Constituciones hasta llegar a la Constitución de 1998 en la que nuevamente se la hace constar como un gobierno seccional autónomo, pasando por un breve análisis de la existencia de este nivel de gobierno en otros países especialmente del área andina, para realizar un estudio comparativo. Dentro de este capítulo también se presenta un análisis bastante pormenorizado de la reincorporación de la junta parroquial rural en el contexto jurídico-político nacional desde 1998 hasta la presente fecha, en el cual se dejará establecido la gran lucha que han ejercido sus dirigentes conjuntamente con los habitantes de las parroquias rurales, para que su nivel de gobierno sea respetado y fortalecido.

El capítulo tercero, desarrolla el nuevo marco constitucional y legal que rige a las juntas parroquiales rurales a partir del año 2008, específicamente desde el 20 de Octubre en que se expide la actual Constitución de la República, en la cual por primera vez se le entrega competencias exclusivas y otras concurrentes y se le incorpora como beneficiaria directa de recursos provenientes de Presupuesto General del Estado como los otros niveles de gobierno. Por tanto, se hace un análisis de cada una de estas competencias tanto constitucionales como las constantes en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD; de igual manera dentro de este capítulo se hace un estudio de la facultad normativa y reglamentaria que se les otorga a las juntas parroquiales rurales, de su alcance y posibles limitaciones. Adicionalmente y ya con todo este desarrollo, se formula un análisis comparativo con los otros niveles de gobierno autónomos descentralizados, para establecer sus diferencias y semejanzas o sus fortalezas y debilidades.

Finalmente, se formularán las conclusiones respectivas para llegar a establecer el objetivo principal de este trabajo de investigación, que es el de saber si la junta parroquial rural constituye

o no un gobierno autónomo descentralizado y se plantearán recomendaciones que a lo largo de esta investigación se han hecho necesarias formularlas.

CAPÍTULO I

GOBIERNO, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

Dentro de este capítulo se van a establecer las conceptualizaciones de cada uno de estos términos, así como sus elementos característicos, ya que es necesario comprender si cada uno de ellos tiene su propia independencia o cada uno depende del otro o estos tres conceptos forman uno solo. De la comprensión de estos términos y la claridad de su explicación, se tendrá un puntal fundamental para determinar con mayor precisión si las juntas parroquiales rurales constituyen un verdadero gobierno autónomo descentralizado.

De igual manera conoceremos la estructura del Estado Unitario, Federal y Autonómico para luego de ello descender a conocer cuál es el Gobierno Local, es decir, con los elementos que van a ser tratados en este capítulo, podremos tener un conocimiento bastante claro para llegar en el siguiente capítulo a tratar sobre el gobierno autónomo descentralizado denominado junta parroquial rural.

CONCEPTUALIZACIONES

GOBIERNO

Es necesario, previamente, para establecer algunas conceptualizaciones sobre gobierno, revisar lo que manifiesta el inciso primero del artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador que manifiesta: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna en manera descentralizada.”¹

¹Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial No. 449 del 20 de Octubre del 2008.

De este texto constitucional se desprende que el gobierno es quien administra el Estado, el que tiene a su cargo la administración de la Nación y de sus instituciones que la rigen y que dentro del Ecuador esta administración debe ser descentralizada, es decir, la voluntad popular determinó que el Ecuador tenga este tipo de gobierno. Ha de entenderse que el gobierno tiene un máximo representante electo por voto popular, que en la anterior Constitución Política del Ecuador (1998), de manera más explícita señalaba que el gobierno es presidencial, significando con ello que su máximo representante será el Presidente de la República, como en la actualidad efectivamente lo es. Adicionalmente en esta misma carta fundamental se indica que el gobierno es de administración descentralizada.

Sin embargo, el inciso primero del artículo 141 de la Carta Magna de Octubre de 2008, manifiesta: “La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública.”² Con ello se determina con mayor claridad que el Gobierno es la instancia de elección popular que tiene como responsabilidad la administración del Estado.

Con estos antecedentes constitucionales ecuatorianos, veremos varios conceptos de lo que significa Gobierno:

“Dirección o administración del Estado.|| Orden, régimen o sistema para regir la nación o alguna de sus provincias, regiones o municipios.|| Territorio, provincia, distrito, donde ejerce su autoridad un gobernador.”³

“El gobierno, en general, son las autoridades que dirigen, controlan, y administran las instituciones del Estado el cual consiste en la conducción política general o ejercicio del poder del Estado. En sentido estricto, habitualmente se entiende por tal órgano (que puede estar

² Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial No. 449 del 20 de Octubre del 2008.

³ Guillermo Cabanellas, *Diccionario de Derecho Usual*, t. II, Buenos Aires, Heliasta S.R.L., 1976, 9na. ed., p. 265.

formado por un Presidente o Primer Ministro y un número variable de Ministros) al que la Constitución o la norma fundamental de un Estado atribuye la función o poder ejecutivo, y que ejerce el poder político sobre la sociedad.”⁴

“Acción y efecto de gobernar o gobernarse. Forma política. Conjunto de los ministro de un est. Empleo ministerio y dignidad de gobernador, o de otra autoridad pública que se encargue de regir una prov., etc.”⁵

“Por Gobierno entendemos al conjunto de órganos que lo ejercen y que en términos generales tienen la función compleja de guiar a las personas y administrar las cosas; o también se puede decir que es la organización específica del poder constituido al servicio del Estado.”⁶

ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS

De estas conceptualizaciones y de lo que nuestra Constitución manifiesta, podemos desagregar, que los elementos que caracterizan a un gobierno, son la existencia de un Estado, territorio o jurisdicción, en donde geográficamente se ejerce la administración; la nación o ciudadanos, que por lo general lo elijen y sobre los cuales se ejerce este mandato de administrar; y, la investidura, poder o autoridad, concedido por el mandato popular (excepcionalmente existen otras manera de asumir un gobierno).

Sin embargo, es necesario dejar establecido que el gobierno es distinto de lo que es el Estado, pues el gobierno puede cambiar, transformarse o alternarse, pero el Estado es único, permanente e idéntico, que de manera muy pero muy excepcional puede cambiar o desaparecer (guerra, invasión, etc..).

⁴<http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno>.

⁵ Grupo Editorial Océano, *Diccionario Enciclopédico Ilustrado*, Barcelona, MCMLXXXVIII Océano Grupo Editorial, S.A., 1995.

⁶ Dr. Rodrigo Borja C., *Derecho Político y Constitucional*, t. I, Quito, p. 135, citado por Jorge Moreno Yánes, “*Derecho Administrativo Hacia un Estado Social de Derecho y Autonomías*”, Quito, Tinta Fresca Cía. Ltda., 2003, p. 82

AUTONOMÍA

La autonomía dentro del Ecuador ha tomado vigor especialmente en los niveles de gobierno subnacionales, que a partir del 20 de Octubre de 2008 en que se expidió la Constitución que nos rige, y por primera vez se establecieron como gobiernos autónomos descentralizados, a las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales, y digo con mayor vigor, porque en la Constitución Política del año 1998, se empezó a impulsar la autonomía de los niveles de gobierno que existían en ese entonces, sin embargo, fueron cortos todos los esfuerzos realizados, porque no existían las normas legales que complementen o fortalezcan estos mandatos constitucionales, al contrario del presente, en el cual, se está construyendo un marco normativo, de manera inclusive consensuada con todos los niveles de gobierno, tendiente al fortalecimiento y desarrollo sostenido de la autonomía. Es tan importante la autonomía que deben gozar estos niveles de gobierno, que de ella dependerá la eficacia de la descentralización o de la delegación, pues a través de la autonomía podrán regular la aplicación de los nuevos servicios o competencias que van a asumir y a ejercerlas dentro de su territorio. Ahora, con este breve antecedente, pasemos a la conceptualización de lo que constituye la autonomía.

“Etimológicamente, autonomía significa poder para aprobar leyes y, en sentido amplio, suele equipararse a autogobierno, porque no sólo son importantes las leyes sino también el conjunto de elementos que intervienen en las políticas públicas, como la dimensión de la administración y los recursos financieros.”⁷

⁷ Lautaro Ojeda Segovia, *Estado del debate sobre autonomía y descentralización*, Quito, Artes Gráficas Señal, 2001, p.25.

“La etimología propia proviene de Tucídides (maestro de Hobbes) y Jenofonte llamaban autonomía y los Romanos también denominaban autonomía a los Estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero.”⁸

“En su definición etimológica, proviene del griego “autos” que significa uno mismo, por sí mismo y “nomos” que significa ley, por lo que autonomía significa la posibilidad de darse su propia ley. En una definición de carácter general, significa estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que a las dictadas por él y para él.”⁹

“Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que a las dictadas por él y para él.”¹⁰

El artículo 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que ha sido aprobado por la Asamblea Nacional, manifiesta:

“La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes.”¹¹

ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS

De estas conceptualizaciones se puede concluir que los elementos característicos de la autonomía constituyen, la facultad o potestad entregada al gobierno, por mandato popular a

⁸ Enciclopedia Universal Ilustrada Europea Americana, t. VI, Madrid, Espasa Calpe, 1927, Omeba. t. I-A, p. 961, citado por Centro de Investigaciones de la Universidad Espíritu Santo, “Cuaderno de Investigaciones No. 4”, Guayaquil, Universidad Espíritu Santo, 2000, p.12.

⁹ Guillermo Cabanellas, *Diccionario Jurídico Elemental*, Buenos Aires, Editorial Heliasta S.R.L., 1993, 11va. ed., citado por José Suing Nagua, “*Gobiernos Autónomos Descentralizados*”, Loja, Editorial UTPL, 2010, p. 136.

¹⁰ Guillermo Cabanellas, *Diccionario de Derecho Usual*, t. I, Buenos Aires, Editorial Heliasta S.R.L., 1976, 9na. ed., p. 243.

¹¹ Asamblea Nacional, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y descentralización*, R. O. N o. 303, 19 de Octubre del 2010, p. 6.

través de la Constitución, para dictar su propia normatividad legal que le permita gobernar su territorio y a sus habitantes; un gobierno quien debe ejercitar esta autonomía; el territorio sobre el cual se va a ejercer esta facultad autonómica; y, el respeto a los demás niveles de gobierno, es decir, el conocimiento de las limitaciones que contiene la autonomía (gobiernos federales, subnacionales).

DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización como fórmula política-administrativa de combate frente al centralismo, al monopolio, al desgaste administrativo que tuvo el Ecuador en su esfera político-administrativo, es decir es un proceso, contrario a la centralización, que por decenas de años, ha sido y sigue siendo uno de los principios fundamentales y pilares constitucionales sobre los cuales se levanta la administración y gobierno del Estado Ecuatoriano y por la cual los gobiernos autónomos descentralizados, han luchado permanentemente para que ésta, se la materialice y se aplique de manera despolitizada, desinteresada, con el solo objetivo de acercar los servicios públicos y crear nuevas oportunidades de mejoramiento económico y social a los ciudadanos y en este caso a los que viven más alejados de las capitales de provincia o cabeceras cantonales, es decir, con el único afán y de manera preferente, de mejorar la calidad de vida de la población más pobre, que por lo general se encuentra en los sectores rurales del país, y no siga siendo simplemente un procedimiento de presión política, cuando se lo consideraba, como un proceso descentralizador a la carta.

Con este breve análisis se hace necesario conocer la conceptualización que hacen varios tratadistas sobre lo que significa la descentralización.

“La descentralización es un proceso complejo tendiente a distribuir la centralidad (el poder) en el marco de la búsqueda del equilibrio democrático entre los poderes (la centralidad) existentes al

interior del Estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población.”¹²

“Descentralizar es transferir las funciones, atribuciones y responsabilidades y recursos del gobierno central a los gobiernos seccionales para que se puedan satisfacer mejor las demandas locales por servicios públicos, dado que los gobiernos seccionales conocen mejor que el gobierno central, lo que sus ciudadanos quieren, y porque cuando esas demandas cambian tienen más flexibilidad para satisfacerla.”¹³

“La coexistencia en un Estado conjuntamente con el ente central de varios entes locales, dotados todos de personalidad jurídica. Así en el Estado Federal.”¹⁴

“Delegación de poderes a las unidades subnacionales. Reconocimiento de grados de autonomía que generan decisiones vinculantes desde las unidades subnacionales. Reorganización administrativa que genera comportamientos precisos de los actores subnacionales. Rearticulación política y administrativa del Estado con la sociedad Civil.”¹⁵

“La descentralización en su acepción más amplia es la transferencia de competencias desde el nivel central de gobierno hacia otros niveles subnacionales. También es entendida como la transferencia de poderes políticos, económicos y administrativos.”¹⁶

“Mediante la descentralización administrativa se transfieren de manera definitiva funciones que desempeñan órganos de la Administración Central a favor de entidades de derecho público

¹² Fernando Carrión M, *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Quito, Crearimagen, 2007, pp. 32-33

¹³ Consejo Nacional de Modernización del Estado, *Estado de Concreción del Proceso de Descentralización en el Ecuador: Línea de base de la Descentralización a Julio de 2004*, Quito, 2005, p. 10

¹⁴ Manuel María Díez, *Derecho Administrativo*, t. II, p. 77, citado por Jorge Moreno Yánes, “Derecho Administrativo Hacia un Estado Social de Derecho y Autonomías”, Quito, Tinta Fresca Cía. Ltda., 2003, p. 238

¹⁵ Luis Verdesoto Custode, *Descentralizar Grados de Autonomía para Enriquecer la Democracia*, Quito, ABYA-YALA, 2001, p. 20.

¹⁶ José Suing Nagua, *Gobiernos Autónomos Descentralizados*, Loja, Editorial UTPL, 2010, p.69

de la Administración Pública Institucional (descentralización funcional) o del Régimen Seccional Autónomo (descentralización territorial).”¹⁷

ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS

De los conceptos esgrimidos, podemos concluir que los elementos característicos de la descentralización son la existencia de un gobierno nacional o central; dentro de él, gobiernos subnacionales con la respectiva autonomía; normatividad clara y precisa que le permita al gobierno proceder a la descentralización; voluntad política del gobierno central; capacidad e infraestructura técnica, económica y del talento humano de los gobiernos subnacionales para ejercer las funciones o poderes que le fueren descentralizados; y, respeto a la unidad política y territorial del Estado.

Es necesario aclarar que existen varias clases de descentralización, como son la descentralización política, mediante la cual se trata de mejorar la representación política en todos los niveles de gobierno, de lo que deviene una mejor y consolidada participación ciudadana; la descentralización administrativa, que consiste en la transferencia de competencias, recursos y capacidad de decisión del Estado a los niveles subnacionales; la descentralización fiscal, que se refiere a la redistribución de la riqueza y conlleva la posibilidad de generar sus propios recursos, así como puede constituir en la transferencia de los recursos presupuestarios del Estado; se manifiesta también que existen la descentralización territorial y funcional, pero dadas sus características, éstas, se subsumen en las dos primeras, por lo que ni es necesario mencionarlas.

Con estos elementos, la descentralización podrá materializarse y hacerse efectiva de manera eficiente, a fin de que los servicios, bienes y beneficios que brinda el Estado Central, sean más eficientes, exista la mayor cobertura, mejore su calidad y se encuentren más cerca de los

¹⁷ Gustavo Noboa Bejarano, *Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva*, Registro Oficial No. 536, 18 de marzo 2002.

ciudadanos que viven en los sectores alejados de las capitales de provincia o de la capital del Estado y en especial de los más pobres, que en nuestro país son la mayoría de habitantes, existiendo mayor solidaridad de los entes públicos con los ciudadanos y entre ellos

Con la descentralización los ciudadanos tienen mayores oportunidades de conseguir plazas de trabajo en sus propias jurisdicciones o localidades, ya que los gobiernos locales son los que van a ejecutar las obras en cada territorio y naturalmente van a aprovechar la mano de obra y materiales propios de la localidad, consecuentemente, la diáspora a las grandes ciudades o capitales de provincia se detendrá y hasta se crearían las condiciones óptimas para que los ciudadanos que ya se vieron obligados a salir de sus pueblos, comunidades, anejos, recintos, colonias, parroquias, retornen nuevamente y fortalezcan la estructura social, económica y productiva de sus tierras natales.

La descentralización también tiene otra gran ventaja que es la de la participación ciudadana en la toma de decisiones, en la elaboración de los planes de desarrollo territorial, en los planes de ordenamiento territorial, en la elaboración de los presupuestos participativos, en la priorización y ejecución (minga) de obras, en donde se desarrolla la solidaridad social y los consensos, pues dentro de un territorio sus habitantes deciden en que sector o comunidad es más urgente o prioritario la ejecución de tal o cual obra y luego en cual otra y así sucesivamente, es decir, el compromiso politiquero el ofrecimiento demagógico quedaron atrás, con la descentralización los propios habitantes de su localidad son los actores de su desarrollo y por ende de su destino. De igual manera y como consecuencia de lo anteriormente mencionado, el control social ha tomado fortaleza ya que se efectúa directamente por los ciudadanos, pues la rendición de cuentas es algo intrínseco a la función pública, que en la actualidad, la ciudadanía a través de la reestructuración

normativa que se está desarrollando en el país, ha exigido que conste en los diferentes textos legales.

Con lo expresado, se puede concluir que con la descentralización el Estado y su gobierno se vuelve más humano y tiene mayor oportunidad de demostrar que sus políticas, objetivos y recursos, van dirigidos a los sectores, tanto territoriales como sociales, más vulnerables y desprotegidos, con el objeto de mejorar su calidad de vida y que las condiciones de desarrollo territorial sean equitativas y solidarias. Es necesario ratificar que la descentralización de ningún modo va a constituirse en una causal de secesión del territorio nacional, sino al contrario facilitará que la unidad nacional se fortalezca en la diversidad, pues todos los ciudadanos y todos sus territorios, sea cual fuere su raza, nacionalidad, condición social, económica, costumbres, tendrán las mismas oportunidades de que sus necesidades y requerimientos sean atendidas de la mejor forma por sus estructuras gobernantes y autoridades.

ESTADO UNITARIO

El inciso primero del artículo 1ero. de la Constitución de la República del Ecuador, manifiesta: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, **unitario**, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.”¹⁸ (las negrillas son mías). De este texto constitucional deviene que el Ecuador es un Estado unitario, es decir, que existe un solo orden jurídico válido para todo el territorio nacional y su poder político es ejercido desde la estructura central del gobierno. El Estado unitario es fuertemente concentrado y centralizado. Se basa en la existencia de un único orden político común general en todo el territorio y de un orden jurídico unitario y uniforme.

¹⁸ Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución de la República del Ecuador*, Montecristi, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre del 2008

El Ecuador a lo largo de su historia se ha caracterizado por ser un Estado Unitario, al igual que por razones administrativas, dentro de su estructura se han creado unidades territoriales subnacionales que gozan de autonomía administrativa, financiera, con capacidad ejecutiva, y capacidad normativa. Lo que significa que existe un reconocimiento a la autonomía de estos gobiernos subnacionales autónomos descentralizados. Dentro del Estado unitario que es el Ecuador, subsisten diferentes culturas y nacionalidades indígenas, las que constituyen circunscripciones territoriales especiales, sin que por ningún motivo, esto signifique que formen otro Estado, ya que es único e indivisible.

Ahora podemos conocer lo que varios tratadistas mencionan respecto de lo que es un Estado Unitario:

“El Estado Unitario es aquel en donde existe un solo centro de poder político que extiende su accionar a lo largo de todo el territorio del respectivo Estado, mediante sus agentes y autoridades locales, delegadas de ese mismo poder central.”¹⁹

“Es la forma más tradicional y sencilla de organización de poder político. Su modelo, por excelencia nace con la Revolución Francesa; se extiende con las reformas de Napoleón y se consolida en la mayoría de las Constituciones liberales europeas del siglo XIX, así como en buena parte de las Constituciones latinoamericanas.”²⁰

“Sistema de gobierno basado en el principio de centralización de las instancias decisorias y de la descentralización de los niveles de ejecución o efectores del sistema, Supone la negación de la autonomía de los subsistemas y el establecimiento de un doble circuito: descendente de órdenes y ascendente de informes.”²¹

¹⁹ http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_unitario.

²⁰ Lautaro Ojeda Segovia, *Estado del Debate Sobre Autonomía y Descentralización*, Quito, Artes Gráficas Señal Impresional Cía. Ltda., 2001, p. 21.

²¹ <http://www.eumed.net/dices/definición.php?dic=3&def=314>.

“El regido por un gobierno central con poderes iguales y plenos sobre todo el territorio nacional, con unidad legislativa, y subordinación provincial y municipal.”²²

Una de las características de este tipo de Estado es que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, en todo el territorio se aplican las mismas normas, y por lo tanto los ciudadanos tienen los mismos derechos y obligaciones. De igual manera cuentan con un solo poder legislativo, judicial que aplica el derecho a todo el nivel nacional, y tiene una sola Constitución a la cual se hallan sometidos todos los ciudadanos y autoridades del Estado.

Dentro del Estado unitario, se establece la unidad territorial, la unidad del ordenamiento y sistema jurídico, unidad de autoridades gobernantes, y unidad de gobernados y destinatario del ordenamiento jurídico.

ESTADO FEDERAL

El federalismo surge por varias circunstancias y también por los orígenes que de sus miembros o constituyentes, así el caso más frecuente, es cuando existe un acuerdo inicial entre Estados independientes que se unen para resolver problemas comunes o dotarse de una defensa mutua, tal es el caso de Argentina, Australia, Canadá, los Estados Unidos de América y Venezuela.

El caso contrario sucede cuando un Estado centralista originalmente, a través de una reforma constitucional o movimiento armado logra cierto grado de autonomía para distintas regiones, como el caso de México.

Puede ser también el resultado de una confederación de Estados independientes que deciden tener una mayor cohesión y estrechar aún más sus lazos, es el caso de Suiza.

Finalmente, puede surgir como una federación de federaciones, aunque este esquema funciona más como un organismo internacional que como un Estado nacional. Este es el caso de la

²² Guillermo Cabanellas, *Diccionario de Derecho Usual*, t. II, Buenos Aires, Editorial Heliasta S.R.L., 1976, 9na. ed., p.121.

Comunidad de Estados Independientes que surgió luego de la desintegración de la Unión Soviética.

De esto se desprende que el componente fundamental del Estado federal son los Estados, es decir, sino existe la voluntad del Estado a conformar una federación seguiría siendo un Estado nacional y no existiría la federación, en todo caso, cada ciudadano de un Estado federal, está sometido a dos legislaciones la de su Estado federado y la del Estado federal, pero desde luego, persiste el principio de unidad de decisión sobre cada problema.

De otra manera, en los Estados federales coexisten normas jurídicas válidas para todo el territorio y otras que solo tiene vigencia dentro del Estado federado.

Otro de los componentes que deviene del mencionado anteriormente, es que el Estado federal, se fundamenta en la existencia de una pluralidad de centros de poder soberanos, coordinados entes sí, de tal manera que, el gobierno federal es competente dentro de todo el territorio de la federación, al que se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica (política exterior y militar, monetaria y aduanal) y al resto de Estado federados se les asigna los poderes restantes para que puedan gobernar, legislar y administrar en sus territorios.

Ahora es necesario conocer algunos conceptos vertidos sobre el Estado Federal:

“Una federación es una agrupación institucionalizada de entidades sociales relativamente autónomas. Generalmente asociado directamente a la conformación de Estados conformados a su vez por la reunión de varias entidades territoriales y políticas. También suele denominarse estado federal o república federal y generalmente, tiene un sistema político republicano y excepcionalmente monárquico.”²³

²³ <http://es.wikipedia.org/wiki/Federac%C3%B3n>

“La Federación es una construcción moderna ‘inventada’ literalmente por la Constitución de los Estados Unidos de América (1787), puesto que es profundamente diferente de la Confederación y de otras formas de asociación de Estados. En la Federación, dos o más Estados independientes establecían algún nexo de relación, generalmente denominado ‘Dieta’ (Asamblea de Embajadores) donde se proponían líneas comunes de actuación. Sin embargo, las decisiones debían ser adoptadas por cada Estado.”²⁴

“Estado compuesto por varios Estados que poseen gobierno peculiar, legislación privativa en diversas materias y una gran autonomía administrativa, pero con respeto de la unidad representativa internacional, confiada en un ejecutivo federal o nacional.”²⁵

“El federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas.”²⁶

Es necesario anotar que en el artículo 1 de la Constitución del Estado del Ecuador de 1830, se establece que los departamentos de Azuay, Guayas y Quito, quedan unidos entre sí conformando un solo cuerpo independiente con el nombre de Estado de Ecuador, es decir, en los inicios de nuestra República también existió una federación y que la mantuvieron al manifestar en su artículo 2 lo siguiente: “El Estado de Ecuador se une y confedera con los demás Estados de Colombia para conformar una sola Nación con el nombre de República de Colombia”²⁷; sin embargo, con el transcurso del tiempo y el criterio de sus gobernantes no hizo posible que esta

²⁴ Lautaro Ojeda Segovia, *Estado del Debate Sobre Autonomía y Descentralización*, Quito, Artes Gráficas Señal, 2001, p. 21

²⁵ Guillermo Cabanellas, *Diccionario de Derecho Usual*, t. II, Buenos Aires, Editorial Heliasta S.R.L., 1976, 9na. ed., p.120.

²⁶ Konrad-Adenauer-Stiftung A.C., *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo, Mastergraf, 2003, 9na. ed., p. 380.

²⁷ Congreso Constituyente, *Constitución de la República del Ecuador*, Riobamba, 23 de Septiembre de 1830

forma de federación perdure y el Ecuador opte por otro tipo de administración política administrativa del Estado.

Finalmente, es necesario acotar que dentro del continente americano, el federalismo es el régimen de administración de los grandes Estados como son los Estados Unidos de Norte América, Los Estado Unidos de México, los Estado Unidos de Venezuela, los Estados Unidos de Brasil y la República Argentina. Dentro del Estado federal existen algunos términos para identificar a sus federados o Estados menores, así los denominan provincias o cantones como en Suiza; y, se habla de federalismo simétrico cuando los diversos Estados de la federación tienen igualdad de competencias, es decir, la administración de cada territorio tendría los mismos poderes, y es asimétrico, cuando se les otorga diferentes competencias o poseen distintos grados de autonomía los Estados federados, basados por ejemplo, en la existencia de distintas culturas, distintas lenguas.

ESTADO AUTONÓMICO

El Estado autonómico es una forma de distribución territorial del poder, en donde sus regiones autonómicas no poseen el carácter de soberanas (como los Estados federados), pero disponen de una importante autonomía política, es decir, se mantiene el carácter unitario del Estado, concediendo a la vez crecientes grados de autonomía a las entidades territoriales, más allá de las meramente administrativas, pues en el Estado autonómico, existe la descentralización política, lo que no existe en el Estado unitario.

Las regiones, tienen un gobierno propio, con capacidad de dirigir y administrar la entidad territorial, de acuerdo a sus propias políticas. La autonomía política también implica la posibilidad de disponer de organismos administrativos y legislativos regionales.

La Constitución del Estado autonómico, se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación, reconocen y garantizan el derecho a la autonomía o de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas.

El Estado autonómico o regional, se encuentra en el medio de las dos clases de Estado que se han descrito anteriormente, del Unitario y del Federal, puesto que la región goza de libertad y autonomía frente a la solución de sus problemas, pero no de soberanía para llegar al punto de promover la secesión del territorio del Estado y de la Nación. La regionalización política o el Estado regional se caracteriza por la creación de colectividades territoriales dotadas de competencias exclusivas, es decir, “.....el modelo del estado regional se sitúa en una posición intermedia en la cual la estructura del estado unitario es mantenida, pero las colectividades regionales que las componen disponen de una real autonomía normativa, garantizada por la misma Constitución.”²⁸

En este sistema autonómico el ejemplo que prevalece es el español, pero eso es necesario saber cómo se instauran las autonomías en este país: “El proceso por el que jurídicamente se instauran las autonomías a las provincias españolas, es a través de una serie de decretos, transfiriéndose de ésta manera competencias detentadas por la Administración Central. Los trámites ordinarios previstos tienen que ver con comunidades de autonomía gradual y comunidades de autonomía plena.”²⁹

Algunos países que convergen en la regionalización o Estado autonómico son: Regionalización en Francia, Italia, Chile, Municipalización en Bolivia, España, Serbia, Reino Unido, entre otros.

Es necesario manifestar que así como la administración central, delega y transfiere competencias a las entidades autónomas, igualmente las administraciones autonómicas deben

²⁸ http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_regional.

²⁹ Centro de Investigaciones de la Universidad Espíritu Santo, *Cuaderno de Investigaciones No. 4*, Guayaquil, Universidad Espíritu Santo, 2000, p.22.

descargar de la misma manera, responsabilidades en los entes locales, puesto que éstos, son los que se hallan más cerca del ciudadano y son los que más competencias y atribuciones deben tener.

GOBIERNO LOCAL

El gobierno local, es el gobierno distinto del nacional, es decir, de circunscripciones territoriales subnacionales, lo que significa que dentro de un Estado que tiene un gobierno nacional, existen otros gobiernos que rigen en determinadas circunscripciones territoriales menores como el cantón o la parroquia. El gobierno local, a diferencia del nacional tiene competencias limitadas, y su actividad administrativa y cumplimiento de sus fines, siempre va a depender del presupuesto que sea entregado por el gobierno central en base a un mandato legal, porque su capacidad de generar recursos propios es limitada y no abastecerían para el cumplimiento de sus fines dentro de su jurisdicción.

El gobierno local en nuestro país es ejercido por las municipalidades y/o las juntas parroquiales rurales, que son personas jurídicas de derecho público con autonomía política, económica y administrativa, que dentro su ámbito son encargadas de la prestación de servicios públicos en el ámbito local y del desarrollo integral sostenible y armónico de sus circunscripciones territoriales.

Al gobierno local se lo identifica o denomina también como el gobierno más cercano a la población (gobierno de cercanía) que antes de la creación de las juntas parroquiales rurales (gobierno autónomo descentralizado) e históricamente, eran los municipios los que representaban el gobierno local: sin embargo, y por mandato constitucional los municipios son los gobiernos de cercanía en el territorio urbano del cantón y las juntas parroquiales dentro del sector rural.

Dentro de los antecedentes históricos al municipio se lo considera en los siguientes términos: “De manera amplia se puede referir al municipio como la agrupación de familias con relaciones e intereses comunes existentes desde las épocas primitivas. En la antigua Roma es donde aparece la organización cuyas características básicas perduran hasta nuestros días. El municipio romano constituyó una ‘sociedad política’ diferenciada del Estado del cual era su base y fundamento.”³⁰

Una definición de gobierno local manifiesta: “Lo constituyen las municipalidades provinciales, distritos y delegadas conforme a la ley. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.”³¹. De este concepto deviene que la denominación de los gobiernos locales depende de la estructura política administrativa que hayan escogido (municipalidades provinciales), pero en todo caso, siempre serán instancias subnacionales de gobierno.

“El concepto de gobierno local es algo impreciso; en sentido estricto significa todo aquello que no es central, es decir, que no es el poder más importante sino lo que está ubicado en la periferia.”³²

En el Perú, también existe un nivel de gobierno local, que lo definen así:

“En la política del Perú, **el gobierno a nivel local** (sic) es la conducción de la gestión pública que se lleva a cabo en cada una de las provincias y sus distritos y centros poblados del país. Esta función se lleva a cabo en cada una de las circunscripciones por sus respectivas **Municipalidades**, persona jurídica de derecho público con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia encargadas de prestación de servicios de ámbito local y del desarrollo integral, sostenible y armónico de sus circunscripciones.”³³

³⁰ José Suing Nagua, *Gobiernos Autónomos Descentralizados*, Loja, Editorial UTPL, 2010, p. 123.

³¹ [http://ciencia.glosario.net/agricultura/gobierno local-11365.html](http://ciencia.glosario.net/agricultura/gobierno%20local-11365.html)

³² Konrad-Adenauer-Stiftung A.C., *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo, Mastergraf, 2003, 9na. ed., p. 403.

³³ [Http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno local en el Per%C3%BA](http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno%20local%20en%20el%20Per%C3%BA)

El gobierno local tiene un gran componente social dentro de la ejecución de sus funciones, que es la participación ciudadana, y el control social, ya que al mismo tiempo que sus autoridades recorren el territorio en búsqueda de la realidad de los problemas, les permite identificar las salidas más prácticas, reales e inmediatas para la solución de los problemas de la comunidad, también permite generar iniciativas locales que contribuyen a la identificación del gobierno local con la comunidad y a la ejecución de obras y proyectos de manera conjunta a través de mingas, especialmente en el sector rural, lo que permite un ahorro presupuestario considerable, ayudando con ello a la ejecución de mayores obras en su territorio.

En todo caso, el gobierno local tiene la virtud de informar y orientar al sector privado de su territorio, priorizar las acciones de inversión, identificar necesidades y preparar proyectos, promover patrones y estilos de crecimiento y administración, encauzar y estimular la participación comunitaria y naturalmente y de manera fundamental proponer el modelo de desarrollo local que propicie las condiciones para las transformación de la vida de los individuos de la manera más rápida, dentro de una eficiente planeación y programación para el logro de los objetivos deseados.

CAPITULO II

LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES EN EL ECUADOR

Las Juntas Parroquiales Rurales en el Ecuador, no son de reciente creación, sino mas bien son instituciones que ya han venido representando a la sociedad desde hace muchísimos años atrás, con la diferencia de que con el pasar del tiempo, en vez de conseguir el fortalecimiento de su institucionalidad y de su representatividad del colectivo, existieron intereses que más bien las debilitaron, hasta llegar a los años 70 en que por mandato de la Ley de Régimen Municipal, se constituyeron en organismos auxiliares de los Municipios, sin poseer ni representación jurídica autónoma, peor aún autonomía política o económica, por eso es necesario conocer como fue el desarrollo de este nuevo nivel de gobierno conocido como Junta Parroquial Rural.

ANÁLISIS HISTÓRICO DE SU EXISTENCIA EN EL ECUADOR

La organización parroquial está íntimamente ligada a la vida republicana del País, y aún desde antes, pues la división política administrativa a ser aplicada en el Ecuador, ya consideró la existencia de la parroquia, a saber, el 23 de Junio de 1824 el Congreso General de Colombia expidió la Ley de División Territorial, mediante la cual se dividía al País en Distritos conformados por doce Departamentos; cada Departamento al mismo tiempo dividido en Provincias, Cantones y Parroquias, habiendo determinado en ese entonces la existencia de Alcaldías Provinciales y Parroquiales, constituyéndose de esta manera la partida de nacimiento de las Juntas Parroquiales, conformadas a la vez por dos Alcaldías Parroquiales y un Síndico. Bajo su responsabilidad operaban las funciones inherentes al municipio. Permittedose la elección de alcaldes indígenas en las parroquias donde hubiere esa predominación étnica.

La Constitución Política de 1830, que crea el Estado del Ecuador y estructura su territorio, en su Título VII, referente a la Administración Interior, en su artículo 53 manifiesta: “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.”³⁴

El 11 de Junio de 1861, la Convención Nacional dicta la Constitución de la República la que en su Título IX al referirse al Régimen Administrativo Interior manifiesta en su artículo 96 lo siguiente: “Habrá Municipalidades provinciales, cantonales y parroquiales. La ley determinará sus atribuciones en todo lo concerniente a la policía, educación e instrucción de los habitantes de su localidad, sus mejoras materiales, recaudación, manejo e inversión de las rentas municipales, fomento de los establecimientos públicos y demás objetos y funciones que deban contraerse.”³⁵

La primera Ley de Régimen Municipal, en la misma que por efectos de la organización del territorio de la República, se divide en Provincias, Cantones y Parroquias, concibe corporaciones municipales, encargadas de la administración de los intereses de los comunes, naciendo entonces las Juntas Provinciales, los Concejos Cantonales y los Consejos Parroquiales.

La Convención Nacional de 1878 expide una nueva Ley de Régimen Municipal en la que como innovación se consagra la eliminación de las “Municipalidades Parroquiales”, reconociendo las limitaciones económicas para atender a estos sectores.

La Constitución de 1945, revitaliza el concepto de las Parroquias creando los Consejos Parroquiales, otorgando entre sus atribuciones las siguientes: a) atender al mejoramiento de los

³⁴ Congreso Constituyente, *Constitución del Estado del Ecuador*, Riobamba, 23 de Septiembre de 1830

³⁵ http://archivo.ibarra.gob.ec/index.php?option=com_content&view=ar...

servicios públicos en la Parroquia; b) procurar la realización de obras públicas parroquiales; c) invertir las rentas que produzcan las parroquias en la forma que determine la Ley; y, d) trabajar por la cultura popular.³⁶

La Constitución Política de 1.967 (artículos 237, 243, 245) reconoce autonomía a los Consejo Provinciales, Concejos Municipales y Juntas Parroquiales en lo económico y administrativo. En cada parroquia, determinaba que, habrá una Junta Parroquial encabezada por su Presidente a quien se otorgaba como funciones principales la de vigilar los servicios públicos, establecer la prioridad en la ejecución de obras y control de fondos, etc.³⁷

Cuando se expide la Ley Orgánica de Régimen Municipal en el año de 1971, en su Capítulo VIII, Sección 1ª, al referirse a los Organismos Auxiliares del Concejo, se incorporan a las Juntas Parroquiales como uno de dichos organismos. En el artículo 139, manifiesta: “En cada una de las parroquias urbanas y rurales del cantón funcionará una Junta Parroquial, que actuará como auxiliar del Gobierno y administración municipales y como intermediario entre estos y sus representados inmediatos.”³⁸

Como se ha señalado, las parroquias rurales, han existido dentro de la división territorial de nuestro país aún antes de que el Ecuador se convierta en República, dentro de las cuales han existido entidades gobernantes de su territorio, de variada conformación y denominación y en estos últimas décadas han sido identificadas como juntas parroquiales.

LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES EN LA LEGISLACIÓN EXTRANJERA

Dentro de los países contiguos con el Ecuador, no existen gobiernos autónomos o gobiernos locales denominados juntas parroquiales rurales, sino que mantienen el nombre de municipios,

³⁶ Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial. No. 228, 6 de Marzo de 1945.

³⁷ Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política*, Decreto Legislativo No. 000, Registro Oficial No. 133, 25 de Mayo de 1967.

³⁸ Congreso Nacional, *Ley Orgánica de Régimen Municipal*, Codificación No. 000, Registro Oficial Sup. No. 331, 15 de Octubre de 1971.

independientemente de que su regencia sea dentro del territorio urbano o rural, sino que más bien entre ellos se diferencian por su tamaño o número de población que habitan dentro de su territorio, así hay municipios grandes y otros pequeños, veamos en el caso del Perú:

“En el Perú existen 1828 municipalidades -194 provinciales y 1634 distritales-. Solamente el 6% de los gobiernos locales -106-, tienen a su cargo distritos donde viven más de 50 mil personas; en ese 6% de distritos vive, aproximadamente, el 53% de la población. Se trata de municipalidades grandes, con numerosos trabajadores en planilla y la posibilidad de contar con personal calificado para funciones de planeamiento. La otra mitad de la población peruana se distribuye en distritos más pequeños. Cerca de la mitad de los gobiernos locales -962- ejercen sus funciones en distritos donde viven menos de cinco mil personas –normalmente dispersas, a su vez, en pequeños poblados, caseríos o comunidades.”³⁹

Lo que es importante recalcar, es que antes de que fuera expedida la Ley Orgánica de Municipalidades en 1984, la ley que les regía a las municipalidades existentes en el Perú, era del año de 1892, y que recién mediante esta nueva ley, a estos gobiernos locales se les reconoce autonomía y se les atribuye competencias y atribuciones modernas y les entregan la gestión de sus territorios.

“Según el art. 189 de la Constitución peruana el ordenamiento institucional de los entes subnacionales se distribuye así: El territorio de la República 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 que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad del Estado y de la Nación.”⁴⁰

De todas maneras estos gobiernos locales, tanto peruanos como ecuatorianos, guardan una estrecha relación y comunicación, especialmente los que se hallan ubicados a lo largo de la

³⁹ Víctor Vich, *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*, Perú, IEP Ediciones, 2005, p. 113

⁴⁰ <http://www.eumed.net/libros/2010b/701/Relaciones%20a%20nive...>

frontera, tanto es así, que periódicamente sus autoridades realizan intercambios de experiencias y conocimientos para el mejoramiento de su gestión.

Las juntas parroquiales rurales del Ecuador se asimilan a las municipalidades pequeñas peruanas, especialmente con aquellas que tienen menos de cinco mil habitantes y que por lo general se hallan ubicadas en el sector rural. Algunas de ellas se denominan municipalidades rurales, cuyo cercado tiene una población urbana menor al 50% del total y tienen la ventaja sobre las demás, de recibir apoyos diferenciados.

En México de igual manera existen los Municipios que son los representantes de los territorios en los cuales se encuentran las comunidades locales, rancherías, barrios o pueblos y que naturalmente son producto también del proceso descentralizador existen en toda América Latina y que a través de ellos, la población tiene la esperanza de que sus necesidades al menos básicas sean satisfechas, ya que del resto se encarga cada uno de sus Departamentos que conforman el Estado Federal Mexicano.

No existen por lo tanto, juntas parroquiales rurales como un nivel de gobierno descentralizado, sino que existen las municipalidades, cuyo modelo se lo describe así:

“Las Unidades Municipales Descentralizadas (UMD) son aquellas que surgen de la conceptualización de la descentralización geográfica, administrativa y funcional. Estas unidades en nuestro país reciben varios nombres, (agencias, delegaciones municipales, representaciones de barrios, colonias, juntas de vecinos, etc.) y representan lo más profundo y donde debería tener su asiento un proceso descentralizador y democrático, respetando en lo posible sus estructuras organizativas tradicionales.”⁴¹

A pesar de que en los países andinos tienen muchos elementos comunes tanto en sus contextos territoriales, de costumbres, de historia, de cultura y otros más, en el Ecuador es en donde se ha constituido un nivel de gobierno más cercano a la población que se ha denominado junta

⁴¹ <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc55.htm>

parroquial rural. Sin embargo, en otros países especialmente de otro continente, se puede identificar a instituciones locales similares a la junta parroquial como un nivel de administración (con otra denominación), tal es el caso de Israel, en donde se definen tres tipos de autoridades locales: las municipalidades, consejos locales y consejos regionales. Las primeras administran los centros urbanos de más de 20.000 habitantes; los segundos, son los que guardan un paralelismo con las juntas parroquiales rurales y son los que administran a los centros urbanos más pequeños y a los grandes asentamientos rurales, a éstos se les denomina consejos locales, que poseen poderes similares a los de una municipalidad; y, finalmente los consejos regionales que rigen a los asentamientos mayoritariamente agrícolas.

En el gobierno del Principado de Asturias, en cambio existen las parroquias rurales, como espacio territorial y también como una instancia de organización que tiene elementos propios para su administración, cuentan con personalidad jurídica y son reconocidas como una forma tradicional de convivencia y asentamiento de la población asturiana, dentro de la normatividad (artículo 6) que contiene el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

“En el desarrollo de dicho artículo, se dicta la Ley 11/1986, de 20 de noviembre, por la que se reconoce dicha personalidad jurídica y prevé en su articulado aspectos importantes como el procedimiento de reconocimiento, las competencias de la parroquia rural, el régimen orgánico y funcional de las mismas y los recursos de las parroquias.”⁴²

De lo manifestado se puede extraer, que las municipalidades son las instancias de gobierno local que predomina en la mayoría de los países como el nivel de gobierno que se identifica directamente con la población de un territorio subnacional, y que pocos países como el nuestro son los que consideran que el nivel municipal ya no cumple con sus cometidos, es decir, dar atención y solucionar los problemas básicos de sus habitantes tanto del sector urbano y rural,

⁴²<http://www.asturias.es/portal/site/Asturias/menuitem.fe57bf7c5fd38...>

porque ahora, su mayor esfuerzo lo concentran en las áreas urbanas y donde existe mayor concentración de habitantes, antes que las áreas rurales, donde las necesidades son distintas y mucho mayores, y en donde las concentraciones humanas son bastantes dispersas, haciéndose necesaria la creación de una nueva estructura gobernante local que se identifique y dé soluciones a las necesidades del sector rural, como lo hizo el Ecuador en 1998, con la expedición de su Constitución Política, que dio origen a las Juntas Parroquiales Rurales.

EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE 1.998

La Constitución construida por la Asamblea Nacional Constituyente y que fue promulgada mediante Registro Oficial No. 1, del 11 de Agosto de 1998, introduce una serie de reformas estructurales dentro de la administración del Estado, tratando de dar impulso a la desconcentración y descentralización de sus funciones, permitiendo por tanto, la transferencia de sus atribuciones y funciones a los Gobiernos Seccionales Autónomos, para que exista una mayor y real cobertura en la satisfacción de las necesidades insatisfechas de los ciudadanos, especialmente de los que viven en los sectores más alejados de las cabeceras provinciales, cantonales, de ahí que dentro este texto constitucional y con el fin de exista una participación directa de los habitantes de los sectores rurales en la toma de decisiones que propendan a que sean partícipes en la solución de sus necesidades, ya que los municipios y consejos provinciales e inclusive el gobierno central hasta esta fecha no habían sido capaces de impulsar un sólido desarrollo armónico de sus territorios y de sus habitantes, pues seguían careciendo de los servicios básicos más elementales requeridos por un ser humano; no existían oportunidades de trabajo, no existían políticas de desarrollo productivo, apoyo a la micro empresa o transferencia de tecnología, y otros elementos necesarios para un buen vivir, resuelven reformar la estructura política administrativa del Estado e introducir a la parroquia rural como una nueva jurisdicción

territorial de administración y de gobierno, así es como el artículo 225 de la Constitución de 1998 lo manifiesta: “El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política, existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley.”⁴³

Con este antecedente de reforma política-territorial del Estado, nace la necesidad de crear un nuevo nivel de gobierno seccional, denominado Junta Parroquial Rural, constituyéndose desde esta fecha, en el gobierno seccional autónomo más cercano a la población rural, que hasta antes de la expedición de este nuevo cuerpo constitucional, le correspondía al municipio, pues la junta parroquial venía desarrollando funciones o actividades simplemente como organismo auxiliares de estas corporaciones edilicias. Es decir, la expedición de esta nueva Constitución Política de la República del Ecuador, constituye la partida de nacimiento de las Juntas Parroquiales Rurales como gobierno seccional autónomo y como una institución perteneciente al sector público.

Entonces, con el análisis social que hicieron los señores Asambleístas y la necesidad de desintoxicar a los municipios de los múltiples requerimientos presentados por los habitantes y organizaciones del sector rural, que no podían ser atendidos, alentando la desesperanza y aletargando el desarrollo de sus habitantes y de su territorio, para fortalecer la participación ciudadana, decidieron crear una nueva instancia de representación y de ejecución que se halle junto a los ciudadanos del sector rural, para que sean ellos conjuntamente con sus autoridades quienes construyan su nuevo futuro y desarrollo, cuyos esfuerzos estén encaminados a la generación de un proceso de administración y gestión que sea apropiado y ajustado a las características y necesidades del desarrollo de la localidad. Como ya existieron históricamente antecedentes de este nivel seccional de gobierno, como lo hemos revisado en líneas anteriores, en

⁴³ Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política del Ecuador*, Registro Oficial No. 1, 11 de Agosto de 1998.

el inciso primero del artículo 228 de la Constitución Política de la República, se incluye a la Junta Parroquial Rural como un Gobierno Seccional Autónomo, que manifiesta: “Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los consejos municipales, **las juntas parroquiales** y las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.”⁴⁴ (las negrillas son mías).

Con esta nueva instancia de gobierno, se pretendía obtener un mejor desarrollo armónico del Estado, estimulando la autogestión de los sectores rurales, a través de las juntas parroquiales rurales, a las que se les otorgó una estructura básica administrativa, proveyéndoles de irrisorias asignaciones presupuestarias del Estado, para el cumplimiento de sus funciones, en el año 2001 se les asignó US \$ 5.203,05 como presupuesto anual a cada una de las juntas parroquiales.

En todo caso lo que pretendía esta Constitución, con la creación de este nuevo nivel de gobierno, era que las decisiones sean tomadas por sus propios actores, reto en el que ha emprendido la sociedad ecuatoriana buscando que las estructuras socio-políticas asuman su verdadero rol, en la consecución de su propio desarrollo, basado en la autogestión.

A pesar de haberse creado este nuevo nivel de gobierno autónomo seccional, el legislador en este mismo artículo, no le atribuye la facultad de legislar, de la cual si gozan los municipios y consejos provinciales, es decir, se les limitaba la posibilidad de un ejercicio completo de gobernabilidad sobre sus territorios. En el artículo 235 de este cuerpo constitucional, de alguna manera complementa lo dispuesto en el artículo 228, al señalar como elemento necesario para un gobierno seccional autónomo, al territorio sobre el cual la junta parroquia ejercerá sus competencias, y quien será su máximo personero, al indicar que: “En cada parroquia rural existirá una junta parroquial de elección popular. Su integración y atribuciones se determinarán

⁴⁴ Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política del Ecuador*, Registro Oficial No. 1, 11 de Agosto de 1998.

en la ley. Su Presidente será su principal personero y tendrá las responsabilidades y competencias que señale la ley.”⁴⁵

Como se puede verificar en este texto constitucional, solamente dos artículos fueron necesarios para la creación de este nuevo nivel de gobierno local, lo que hacía presagiar que los asambleístas tuvieron resistencia en otorgarle todas las atribuciones necesarias para el ejercicio de una buena gobernabilidad, como los otros dos niveles de gobierno tradicionales, para que un corto plazo, como en las décadas anteriores, con el pasar del tiempo y por falta de elementos necesarios (presupuesto, competencias y facultades), nuevamente desaparezcan, ya que no tendrían la suficiente capacidad para dar solución a las necesidades de la población. Y digo esto, porque en el contenido normativo constitucional inciso segundo del artículo 228, se refiere a que solamente tienen plena autonomía los gobiernos provincial y cantonal (no el parroquial) dándoles la facultad de legislar, expidiendo ordenanzas y de crear, suprimir o modificar tasas y contribuciones especiales.

Una vez que fueron creadas por mandato constitucional las juntas parroquiales rurales, se hacía imperiosa la necesidad de expedir una ley que regule sus competencias, funciones, atribuciones y desarrollo administrativo de estas nuevas instituciones locales, ya que no existía ninguna otra clase de legislación específica bajo las cuales las nuevas autoridades parroquiales electas⁴⁶ puedan ejercer sus funciones, a pesar que la Ley de Descentralización del Estado⁴⁷ le entregaba algunas atribuciones, pero que todas se resumían en las mismas que las habían ejerciendo cuando constituían órganos auxiliares de los gobiernos municipales, es decir, eran gestores,

⁴⁵ Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política del Ecuador*, Registro Oficial No. 1, 11 de Agosto de 1998.

⁴⁶ En el mes de mayo del año 2000 se realizaron por primera vez los comicios para designar por voto popular a los cinco miembros que integrarían la Junta Parroquial Rural, quienes tomaron posesión de sus cargos el 10 de agosto del mismo año.

⁴⁷ Congreso Nacional, *Ley Especial de Descentralización del Estado*, Registro Oficial No. 169, 8 de Octubre de 1997.

tramitadores, evaluadores de la gestión y obra pública de los otros organismos e instituciones del gobierno, es decir, si se mantenían con estas atribuciones jamás podían constituirse en un efectivo nivel de gobierno. Estamos hablando, que con este mandato constitucional en el año de 1998, en el Ecuador se constituyeron 788 gobiernos seccionales autónomos parroquiales.

EN LA LEGISLACION NACIONAL

Una vez creadas constitucionalmente las Juntas Parroquiales Rurales como un nivel de Gobierno Seccional y Autónomo, se procedió como con los demás niveles de gobiernos autónomos, a designar mediante votación popular directa a sus autoridades, que por mandato constitucional estaban constituidas por cinco Vocales, de los cuales el que obtuvo mayor número de votos sería designado dentro de la Junta Parroquial como Presidente, el que le sigue en votación sería designado Vicepresidente y según la secuencia de votos al primer Vocal, segundo Vocal y al tercer Vocal.

Con este antecedente, y una vez en funciones las autoridades parroquiales electas, no podían empezar a desarrollar sus actividades por cuanto no existía el marco legal correspondiente. Recién, el 27 de Octubre del año 2000, mediante Registro Oficial No.193, se expide la primera Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales; sin embargo, esta normatividad legal era insuficiente, ya que existían múltiples aspectos de orden administrativo que se debían reglamentar, haciéndose imperativo la expedición de un Reglamento para que sus actividades sean efectivamente apegadas a derecho, el mismo que es expedido por el Ejecutivo el 27 de Septiembre de 2001, mediante Registro Oficial No. 421. Es necesario recalcar que estos dos cuerpos normativos fueron construidos y redactados sin la participación activa de sus actores, de los miembros de las juntas parroquiales o de sus habitantes, por la urgencia de su expedición, razón por la que, tanto la ley como su reglamento, adolecen de un sinnúmero de vacíos y de falta

de normas que propicien el ejercicio de una real y completa gobernabilidad de sus autoridades sobre sus territorios y sus habitantes.

Nótese que para esta fecha ya venían ejerciendo sus funciones las Juntas Parroquiales, lo que significa, que durante más de un año gobernaron sin la suficiente legislación, aplicando su sano criterio y el conocimiento que cada jurisdicción parroquial entrega a sus habitantes y en este caso a sus autoridades.

En la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales se señala en su artículo 5 una sola y única competencia que es la siguiente:

“Supervisar y exigir que las obras que realicen los organismos públicos y entidades no gubernamentales dentro de su circunscripción territorial, cumplan con las especificaciones técnicas de calidad y cantidad, así como el cumplimiento de los plazos, establecidos en los contratos, con el fin de evitar irregularidades en la contratación pública. Para el efecto podrán solicitar copias de dichos contratos y de ser necesario la intervención inmediata de la Contraloría General del Estado y demás organismos de control.”⁴⁸

De igual manera dentro de este cuerpo normativo, se contempla la estructura administrativa de este organismo autónomo, conformado por el Presidente de la Junta y la Secretaria-Tesorera y nada más. Es entendible que el legislador haya establecido esta estructura mínima y que a un solo servidor se le confieran dos funciones, como son la de Secretario y la de Tesorero, funciones que son totalmente disímiles entre sí, por cuanto como lo hemos manifestado anteriormente, las juntas parroquiales no contaban con una asignación presupuestaria permanente, cuya obligatoriedad y permanencia provenga de una ley, y lo que es más, del irrisorio presupuesto asignado, el artículo 15 de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales obligaba a que solo el 10% de éste, podía destinarse a gasto corriente, su texto decía lo siguiente: “**Estructura**

⁴⁸ Congreso Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales*, Registro Oficial No. 193, 27 de Octubre del 2000.

administrativa y operativa.- La conformación técnica. Administrativa y operativa de la junta parroquial, se resolverá según los requerimientos de cada parroquia y en ningún caso se comprometerán para ello más del diez por ciento (10%) de la disponibilidad financiera de la misma.”⁴⁹ . Posteriormente, y considerando lo inaplicable que resultaba esta norma legal, a pedido de las juntas parroquiales rurales, el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador, CONAJUPARE, presentó al Congreso Nacional un proyecto de ley reformativa a este artículo, el que fue acogido y aprobado, expidiéndose esta ley reformativa y consiguientemente, este artículo 15 fue derogado.

Con lo manifestado hasta ahora, se hace notorio el afán solapado de que este nuevo nivel de gobierno, con el transcurso del tiempo, desaparezca por ineficiente, por no cumplir con los fines para los cuales fueron creadas, dejando entrever naturalmente que los municipios eran las únicas instituciones locales hegemónicas y capaces de dar satisfacción a todos los requerimientos de los habitantes del cantón; pero se equivocaron, no contaron con que los ciudadanos ruralianos, los más pobres, los excluidos, son solidarios, unidos, trabajadores, honrados y capaces, demostrando, como lo veremos luego, que pueden lograr el adelanto y desarrollo del territorio y de sus habitantes, muy a pesar de los municipios y consejo provinciales.

ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS

Ahora ya con la existencia del marco constitucional, legal y reglamentario, era de vital importancia contar con el presupuesto necesario para ejercer sus actividades y fines establecidos en la Ley y en su Reglamento. La primera asignación presupuestaria, fue transferida en el mes de marzo de 2002, a pesar de que la asignación presupuestaria fue fijada en el año 2001, correspondiéndole a cada una de las 788 Juntas Parroquiales Rurales la cantidad de US. \$

⁴⁹ Congreso Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales*, Registro Oficial No. 193, 27 de Octubre del 2000.

5.203,05, de un total de US. \$ 4'100.000, que lo debían destinar para gasto corriente e inversión, pues como ya se mencionó en líneas anteriores, el artículo 15 de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales, establecía que del presupuesto entregado a las juntas parroquiales, se destinará el 10% para gasto corriente, es decir, con US. \$ 503 anuales debían cubrir el pago de sueldos de Presidente y Secretario-Tesorero, aportes al IESS, décimo cuarto y quinto sueldos, pago de dietas, viáticos, pago de arriendo del local en el cual funciona la junta parroquial, el consumo de agua, luz, teléfono, internet, adquisición de escritorios, sillas, computadora, teléfono, papelería etc., lo cual insisto, hacía pensar que pronto desaparecerían estas instituciones públicas seccionales.

Esta inequidad en la entrega de presupuesto suficiente para su funcionamiento, claramente contravenía lo dispuesto en el cuarto inciso del artículo 259 de la Constitución Política del Estado (1998), que determina: “Ningún organismo público será privado del presupuesto necesario para cumplir con los fines y objetivos para los que fue creado.”⁵⁰ Pues el Estado estaba en la obligación de entregar las asignaciones presupuestarias necesarias para su buen desempeño y funcionamiento, cosa que no ha ocurrido hasta la presente fecha, ya que el actual presupuesto (Junio 2010) del que gozan las 799 juntas parroquiales rurales es de US. \$ 30'000.000, esto es, US. \$37.546 por cada una de las Juntas Parroquiales que ha sido conseguido a través de movilizaciones, manifestaciones y cabildeos tanto en el Congreso y Asamblea Nacional como ante el Presidente de la República, Ministerio de Finanzas, de todos los miembros que conforman estos gobiernos seccionales, en los momentos en que se estructuraba el Presupuesto General del Estado cada año, para que el presupuesto destinado a las juntas se incremente, porque caso contrario su incremento hubiera sido totalmente irrisorio y como lo referimos anteriormente, el

⁵⁰ Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial No. 1, 11 de Agosto de 1998.

presupuesto para las juntas parroquiales nunca estuvo contemplado dentro de la Ley del 15%, la Ley del Fondo de Desarrollo Seccional, Ley del Fondo de Desarrollo Provincial, Ley 010, etc., y con el mayor agravante todavía, de que ni constitucionalmente, ni legalmente, se les concedió a las juntas parroquiales rurales la facultad de dictar normas para generar ingresos propios.

***CUADRO QUE CONTIENE UNA RESEÑA HISTÓRICA DE LAS ASIGNACIONES
PRESUPUESTARIA A LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES DEL ECUADOR***

AÑO	MONTO	NRO. DE JPR	PRESUPUESTO	APORTES 5 % CONAJUPARE	VALOR TOTAL	VALOR MENSUAL
2001	4'100.000	788	5.203.05	260.15	4.942.89	411.91
2002	4'000.000	788	5.076.14	253.81	4.822.33	401.86
2003	7'000.000	784	8.928.57	446.43	8.482.14	706.85
2004	7'000.000	785	8.917.19	445.86	8.471.33	705.94
2005	7'000.000	785	8.917.19	445.86	8.471.33	705.94
2006	19'320.000	793	24.000.00	1.200.00	22.800.00	1.900.00
2007	30'000.000	794	37.783.37	1.889.16	35.894.21	2.991.18
2008	30'000.000	796	37.688.44	1.884.42	35.804.02	2.983.67
2009	30'000.000	799	37.546.93	1.877.35	35.669.58	2.972.47

Fuente: Datos constantes en la Dirección Administrativa Financiera y Asesoría Jurídica del CONAJUPARE

Elaboración: Dirección Administrativa Financiera del CONAJUPARE

A partir del mes de Julio del año 2010 el Gobierno Nacional, en acuerdo con el CONAJUPARE, resuelve aumentar los recursos presupuestarios asignados para este año a las Juntas Parroquiales Rurales, para cuya asignación se establecen por primer vez parámetros como población, densidad poblacional y extensión territorial, oscilando sus asignaciones presupuestarias anuales entre US. \$ 71.069, como mínimo y US. \$ 137.845, como cantidad máxima y de estos valores deben destinar US. \$ 45.000 como máximo para gasto corriente y el saldo para gasto de inversión.

CAPITULO III

LAS JUNTAS PARROQUIALES RURALES Y SUS COMPETENCIAS EN LA CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR DE 2008

Como hemos visto, cuando fueron creadas constitucionalmente las juntas parroquiales rurales, como gobierno seccional autónomo, no contaban con competencia alguna que este cuerpo normativo constitucional le haya asignado, a pesar de que la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social (octubre-1997) le asignaba algunas atribuciones, que fundamentalmente se referían al control y monitoreo de obras y servicios que se ejecuten en cada parroquia rural, y a ser emisarios de las peticiones de la comunidad ante los órganos de administración respectiva, es decir, no eran competencias que les permitiesen emprender en un desarrollo del territorio parroquial. Cuando se expide la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, el 27 de Octubre del 2000, como ya se ha señalado, a través del artículo 5 de este cuerpo legal, se entrega una sola competencia que se resume en la supervisión y control de las obras que realicen o ejecuten los organismos públicos y entidades no gubernamentales dentro de la circunscripción territorial, es decir, lo mismo que la Ley Especial de Descentralización del Estado lo contemplaba.

Sin embargo, en el desarrollo de esta normatividad legal, a la junta parroquial rural se le conceden varias facultades que rebasan la competencia atribuida y proceden a administrar el territorio como un verdadero gobierno muy a pesar de las administraciones municipales y provinciales, a tal punto de que el gobierno central ha dado prioridad a la junta parroquial, antes que a los municipios, para que a través de ellos se ejecuten varios de los programas sociales emprendidos por el Ejecutivo, con mucho éxito.

Con esta demostración de entrega, esfuerzo, lucha y cumplimiento de sus obligaciones de manera eficiente durante ocho años (sin contar con un presupuesto adecuado), los Asambleístas de Montecristi, luego de varios análisis, investigaciones y comparaciones, consideraron justo y democrático asignar varias competencias que en la realidad ya las venían ejerciendo a pesar de no contar con una normatividad que las legitime; es por ello que el 20 de Octubre de 2008, fecha en la cual se expide la actual Constitución de la República, se les asigna competencias con el carácter de exclusivas que deben ser ejercidas por las juntas parroquiales rurales como gobiernos autónomos descentralizados.

COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES

Mediante Registro Oficial No. 449 de 20 de Octubre de 2008 se promulgó la Constitución de la República del Ecuador, a través de cuyo contenido se define a la administración del gobierno como descentralizado, significando con ello el claro propósito que tiene el Estado de fortalecer a los gobiernos autónomos descentralizados, empezando con una clara identificación y entrega de competencias exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales, para que cada uno de estos niveles de gobiernos pueda cumplir con claridad y expresamente sus funciones, inversión, prestación de servicios públicos o ejecución de obras, con los recursos públicos que les hayan sido asignados a fin de dar solución a las múltiples demandas de la población de cada territorio, así como garantizar un mejor desarrollo y ordenamiento del territorio. Es necesario determinar que, como parte de esta nueva propuesta de descentralización política administrativa, se crea a la región como circunscripción territorial y a los Consejos Regionales y Metropolitanos como un nuevo nivel de gobierno, así lo señala el inciso segundo del artículo 238 de la Constitución de la República, que manifiesta: “Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas

parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales, y los consejos regionales.”⁵¹

Sin embargo, el artículo 239 del texto constitucional determina que el régimen de estos gobiernos será regido por una ley (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD) que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo, además definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

En lo que corresponde a las juntas parroquiales rurales, a través de este nuevo texto constitucional, por primera vez se les asigna competencias exclusivas, ya que como lo mencionamos anteriormente, solamente tenían una sola a través del artículo 5 de la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, expedida en el año 2000 y que correspondía a la vigilancia de la ejecución obras y la calidad de los servicios que lo realicen o ejecuten otras entidades u organismos gubernamentales; con este nuevo cuerpo constitucional, se les asigna ocho competencias exclusivas y varias concurrentes, además de que posteriormente, podrán ser asignadas otras competencias adicionales o residuales, conforme lo considere en su debido momento el Consejo Nacional de Competencias.

Lo que se debe dejar establecido, es que con esta asignación constitucional de competencias, se trató de delimitar con claridad las tareas que cada uno de los niveles de gobierno debe cumplir y cuáles son sus obligaciones y facultades.

Con este enfoque y como la Constitución de la República no refiere conceptos sobre lo que es una competencia, ni que presupone cada una de ellas, se hace necesario referirse a los contenidos legales del COOTAD, que fue expedido el 19 de Octubre del año 2010, a fin de conocer cuáles

⁵¹ Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial No. 449, 20 de Octubre del 2008.

son las definiciones de las diversas clases de competencias que existen dentro del sistema autónomo descentralizado. Para ello, citaremos los artículos pertinentes:

“Artículo 113.- Competencias.- Son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias.

Artículo 114.- Competencias exclusivas.- Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.

Artículo 115.- Competencias concurrentes.- Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente.

Su ejercicio se regulara en el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones obligatorias que pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Para el efecto se observara el interés y naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad.”⁵²

Ahora que ya conocemos con claridad lo que la ley conceptualiza y manifiesta respecto de las competencias, pasaremos a desarrollar en detalle lo que cada una de ellas representa en el nivel de gobierno parroquial.

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS

Veamos cuales son las competencias exclusivas asignadas a las juntas parroquiales rurales. En el artículo 267 del actual texto constitucional se determinan cuales son estas competencias, a saber:

1.- Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.

⁵² Asamblea Nacional, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial No. 303, 19 de Octubre del 2010.

2.- Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos, y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.

3.- Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial.

4.- Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.

5.- Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.

6.- Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.

7.- Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

8.- Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones.

Conocidas cuales son estas competencias asignadas constitucionalmente, las que guardan concordancia con el artículo 65 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se hace necesario desagregarlas a fin de entender en qué consisten cada una de ellas.

1.-) Elaborar el Plan de Desarrollo Parroquial, de carácter estratégico y con metodología participativa, en el que se definirán los ejes del desarrollo parroquial, y las acciones que permitan superar las condiciones de inequidad y exclusión, así como el ejercicio de derechos y el buen vivir. Este plan se establecerá para períodos de cuatro años (el presente período político y el

próximo serán de cinco años, por mandato constitucional), y podrá ser ajustado permanentemente a través de la Asamblea Parroquial o cualquier otro método de participación ciudadana. A partir del mismo, se generarán los Planes Operativos Anuales de la parroquia y los Presupuestos Participativos de carácter anual.

De igual modo dentro del Plan de Desarrollo Parroquial, se deberán hacer constar todas las obras y servicios que necesitan ser construidos o implantados en la parroquia, y que no necesariamente deben ser aquellas que se encuentren dentro de las ocho competencias exclusivas parroquiales, sino que también deben ser consideradas aquellas que deben ser ejecutadas por el resto de niveles de gobierno, incluidas las del gobierno central, a través de sus diferentes ministerios o secretarías de Estado, es decir, es una especie de radiografía en la cual constan todas las necesidades a ser satisfechas por todas las instancias autónomas y dependientes. Este plan de desarrollo se encuentra íntimamente unido al POA y naturalmente a la proforma presupuestaria que debe ser aprobada por el órgano legislativo de la junta parroquial rural, conforme lo determina el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en su Disposición Transitoria Cuarta, de manera obligatoria hasta el 31 de Diciembre del año 2011, pues desde el 1ero. de Enero del 2012, deberá ser cumplido de manera obligatoria, ya que cualquier inversión o gasto que deban hacer las juntas parroquiales rurales deben estar previstas en el plan de desarrollo parroquial, caso contrario su ejecución no tendría el respaldo presupuestario necesario, conllevando ello posibles observaciones por parte de Contraloría General del Estado; y es más, como lo hemos dicho, de este plan de desarrollo se desprende el presupuesto participativo que deben aprobarlo y aplicarlo, así lo determina el artículo 49 del Código Orgánico antes indicado, al manifestar que: “Los planes de desarrollo y de ordenamiento

territorial serán referentes obligatorios para la elaboración de planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión de cada gobierno autónomo descentralizado”.⁵³

Realizar el ordenamiento territorial correspondiente al plan de desarrollo, en el que se establecerán las vías e infraestructuras de comunicación para el territorio, las áreas en las cuales deben ubicarse los servicios públicos, las áreas de expansión, los espacios de protección o conservación de los ecosistemas y sus zonas de amortiguamiento, se generará un modelo territorial de actividades económicas y se darán lineamientos para el adecuado manejo del territorio parroquial, en función del eje de desarrollo y de las potencialidades identificadas en el plan.

2.-) Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales; esta es la competencia, quizá la de mayor importancia de las ocho que les fueran entregadas. A través de ella la junta parroquial rural, tiene competencia para ejecutar obra pública de manera directa, pues es de su competencia exclusiva el cuidado, mejoramiento o construcción de los parques y plazas centrales de su territorio, de los parques infantiles, de las canchas de uso múltiple, de sus veredas, de las calles, lugares de comercio, espacios para ferias, etc., es decir, de su entorno físico, cuyas infraestructuras no sean de competencia de otros niveles de gobierno, y que naturalmente deben estar definidas en los Planes de Desarrollo Parroquial, así como proveer y mantener los equipamientos, equipos y herramientas requeridos, para que se presten los servicios correspondientes.

Las adecuaciones, reparaciones y mantenimiento de locales escolares, centros y subcentros de salud y o boticas comunitarias entre otros, la junta parroquial podrá hacer la inversión

⁵³ Asamblea Nacional, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, Registro Oficial No. 306, 22 de Octubre del 2010

correspondiente, siempre y cuando, previamente haya obtenido la suscripción de un convenio o delegación entre las direcciones provinciales de salud o la DINSE, Ministerio de Educación, y la junta parroquial rural, porque el Estado Central es quien mantiene estas competencias como exclusivas, me refiero a educación y salud.

Para que el Gobierno Parroquial Rural pueda realizar estas actividades deberá establecer partidas específicas para la construcción y equipamiento, en el presupuesto anual. En lo posible, los aportes se coordinarán con los otros niveles de gobierno.

Esta competencia es la que ha obligado a que el Estado asigne mayor presupuesto a estos gobiernos locales, ya que los ciudadanos parroquiales exigen la ejecución de este tipo de obra pública y con el presupuesto anterior no sería factible.

3.-) Planificar y mantener la vialidad rural que comprende, vías, puentes, caminos, muelles, guardarrayas, pistas en condiciones adecuadas para la movilidad y accesibilidad a la parroquia, se refiere a caminos periféricos interparroquiales, intercantonales, con la concurrencia directa del Consejo Provincial, puesto que de esta institución es competencia exclusiva.

El mantenimiento implica entre otras tareas, las de protección, bacheo, empedrado o lastrado, nivelación de las carreteras o caminos; limpieza de cunetas y bordes de coronación, muros de contención, obras de soldadura y recubrimientos en puentes, reforzamientos de bases, etc., que garanticen la estabilidad, el buen estado y la seguridad de las infraestructuras viales y por tanto del transporte que sirven a la parroquia. Para el mantenimiento de la infraestructura de transporte se podrán promover modalidades de gestión con la participación comunitaria.

4.-) Incentivar el desarrollo de las actividades productivas comunitarias, por medio de agendas territoriales de competitividad; capacitación; desarrollo de cadenas productivas; construcción de

infraestructuras de apoyo, servicios técnicos y acceso a servicios financieros⁵⁴ y diversificación de actividades productivas como turismo, agroindustria, artesanía. Para ello se debería diseñar participativamente estrategias y acciones que permitan articular las actividades de fomento que provienen de otros niveles del Estado, se generarán espacios de concertación con el sector público y privado, a partir de la organización comunitaria del territorio.

Por otra parte de igual forma, se debería elaborar, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos en: información y educación ambiental, calidad ambiental; manejo de cuencas hidrográficas; forestación y reforestación y comercialización de maderables y no maderables; manejo y uso de recursos naturales renovables y no renovables; conservación y manejo sostenible de la biodiversidad; desarrollo comunitario sustentable; prevención, restauración, recuperación o remediación de ecosistemas; promoción de tecnologías apropiadas, manejo de suelos; prevención y atención a desastres naturales. Se debe vigilar el cumplimiento de las normativas ambientales, de las condiciones de manejo ambiental que constan en las licencias ambientales y de los planes de remediación, según fuere el caso.

5.-) Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos, la asistencia técnica y apoyo al desarrollo económico, así como la administración de espacios públicos, y otros que se presten en el cumplimiento de las competencias expresadas en la Ley y que sean delegados o transferidos por los procesos de descentralización por otros niveles de gobierno, de acuerdo con las necesidades locales y su planificación estratégica. Esta delegación o descentralización, puede ser solicitada por la Junta Parroquial, siempre y cuando tenga la infraestructura técnica, humana y financiera para asumirla, ya que el Consejo Nacional de Competencias verificará estos elementos para su aprobación y autorización de transferencia o delegación.

⁵⁴ Pueden ser crédito, capital semilla, incubación, etc.

A través de esta competencia también se podrá administrar los planes, programas y proyectos de inclusión económica y social y de defensa de los derechos ciudadanos, de manera directa o en coordinación con otros niveles de gobierno o entes públicos o privados.

6.-) Promover, impulsar, organizar y coordinar la conformación de comités barriales, cabildos, comunas, recintos, y demás asentamientos rurales; Juntas de Agua Potable y Alcantarillado, Juntas de Regantes y de organizaciones de ciudadanos en temas de organización comunitaria, desarrollo rural, seguridad ciudadana, género, generacional, de derechos, de aspectos culturales, deportivos, económicos, educativos, de salud, con el fin de asegurar el cumplimiento de derechos y del buen vivir. Además, promover la participación ciudadana en los procesos de consulta vinculados a estudios y evaluaciones de impacto; en la toma de decisiones y en la vigilancia sobre manejo de recursos naturales que puedan tener incidencia en las condiciones de salud de los ecosistemas y de la población de la parroquia.

7.-) Elaborar, proponer, negociar, ejecutar y evaluar proyectos o programas de cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. Incidir dentro de las entidades gubernamentales (Ministerio de Relaciones Exteriores) para participar de los programas de ayuda bilateral.

8.-) Vigilar, supervisar y exigir la ejecución que los planes, proyectos, obras y prestación de servicios públicos a la comunidad parroquial, que realicen los organismos o instituciones públicos y privados, dentro de su circunscripción territorial, cumplan con las especificaciones técnicas de calidad, cantidad, eficiencia y oportunidad, así como se los realicen dentro de los plazos y tiempos establecidos en los respectivos contratos o convenios. Esta vigilancia se la podrá hacer con la participación y organización ciudadana.

Aparte de estas competencias exclusivas que deben ser cumplidas de manera obligatoria por las juntas parroquiales rurales, se debe tomar en cuenta que, cualquier otro nivel de gobierno puede delegar por propia iniciativa o a petición de las juntas parroquiales, competencias y funciones que les ha sido asignadas por mandato constitucional u otras leyes, con la finalidad de coordinar adecuadamente la prestación de servicios públicos o ejecución de obras en beneficio de la comunidad. Para este efecto, se deberán suscribir los documentos necesarios que contengan los convenios que instrumenten esta delegación de competencias.

Las juntas parroquiales rurales podrían asumir entre otras, las competencias relacionadas con la administración y control de los residuos sólidos, gestión de agua potable, alcantarillado, otros servicios públicos como el fomento al turismo, la seguridad ciudadana, la gestión ambiental, manejo de impuestos y tasas en sus territorios, funciones de control de avalúos y catastros, control de espacios públicos, de construcciones (Comisaría), fomento agropecuario, riego, seguridad alimentaria, gestión de áreas naturales protegidas.

A pesar de no constar de manera expresa dentro del texto constitucional los otros tipos de competencias, como ya lo manifestamos, el COOTAD, las recoge y las desagrega, por lo que es necesario conocerlas para tener un claro y completo entendimiento de estas otras competencias que se complementan entre sí y pueden ser ejercidas por varios niveles de gobierno al mismo tiempo.

COMPETENCIAS CONCURRENTES

Estas competencias no están explícitamente desarrolladas en el texto constitucional de una manera particular, sino que, como lo manifestamos al tratar el tema de las competencias, el COOTAD, como es la función de una ley, en este caso de un Código, desagregó lo que eran estas

competencias y dentro de que niveles de gobierno se encuentran. En lo que respecta a las juntas parroquiales rurales, tenemos las siguientes competencias concurrentes:

VIALIDAD (Artículo 129).- Al Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural le corresponde las facultades de planificar y mantener, en coordinación con el Gobierno Provincial la vialidad parroquial y vecinal, para el efecto se establecerá convenios entre ambos niveles de gobierno.

Las tareas y obras de mantenimiento se ejecutarán mediante gestión directa, a través empresas públicas, o la delegación a empresas de economía popular y solidaria y la cogestión comunitaria.

COOPERACIÓN (Artículo 131).- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados GADS, de entre los cuales se encuentran las Juntas Parroquiales Rurales, podrán gestionar de manera concurrente la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias en el marco de los planes de desarrollo o por haber conformado una mancomunidad o un consorcio para la ejecución de un proyecto o la prestación de un servicio.

GESTIÓN DE CUENCAS HÍDRICAS (Artículo 132).- Esta gestión le corresponde al Gobierno Regional, cuya planificación se la deberá realizar con participación ciudadana, especialmente con las juntas de agua potable y de regantes.

La ejecución subsidiaria y recurrente de esta competencia se la realizará con otros GAD, los programas y proyectos, se efectuarán en coordinación con la autoridad única del agua (SENAGUA).

El Gobierno Regional liderará los Consejos de Cuenca en los cuales participan los GAD y organizaciones comunitarias; la implementación del Plan de Manejo se le efectuará en coordinación con los otros GAD.

Los Consejos Provinciales ejecutarán obras de infraestructura.

Además, vía convenio, se garantizará un retorno económico fijado técnicamente en beneficio de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de las circunscripciones territoriales de donde provengan los recursos hídricos, con la finalidad de mantener, conservar y recuperar la cuenca hidrográfica.

RIEGO Artículo (133).- A los Consejos Provinciales les corresponde: elaborar y ejecutar el plan de riego, en coordinación con la autoridad única del agua, organizaciones comunitarias de agua y gobiernos parroquiales rurales.

Los Consejos Provinciales podrán delegar la gestión de mantenimiento y operación a las organizaciones comunitarias y gobiernos parroquiales rurales.

FOMENTO SEGURIDAD ALIMENTARIA (Artículo 134).- Es competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado regional, el cual debe promover, concurrentemente con los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, en el marco de la economía social y solidaria, la asociación de los microempresarios, pequeños y medianos productores y brindar la asistencia técnica para su participación en mejores condiciones en los procesos de producción, almacenamiento, transformación, conservación y comercialización de alimentos.

Implementar coordinadamente con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y parroquiales rurales, la producción, sustentable de alimentos, en especial los provenientes de la agricultura, actividad pecuaria, pesca, acuicultura y de la recolección de productos de medios ecológicos naturales; garantizando la calidad y cantidad de los alimentos necesarios para la vida humana.

Planificar y construir la infraestructura adecuada, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y parroquiales rurales, para fomentar la

producción, conservación, intercambio, acceso, comercialización, control y consumo de alimentos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro, y la mediana producción campesina, y de la pesca artesanal; respetando y protegiendo la agro biodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales. Complementariamente, la planificación y construcción de las redes de mercados y centros de transferencia de las jurisdicciones cantonales serán realizadas por los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

PRODUCTIVIDAD (Artículo 135).- A los Gobiernos Autónomos Descentralizados (regional, provincial y parroquial) les corresponde de manera concurrente el desarrollo de los siguientes ejes:

- Estrategias participativas de apoyo a la producción
- Fortalecimiento de las cadenas productivas
- Generación y democratización de servicios técnicos y financieros a la producción
- Transferencia de tecnología, desarrollo del conocimiento, preservación de saberes ancestrales
- Agregación de valor
- Construcción de infraestructura de apoyo
- Impulso de organizaciones económicas
- Generación de redes de comercialización
- Participación ciudadana en el control.
- El turismo

AMBIENTE (Artículo 136).- Los recursos naturales son sector privativo del gobierno central y no descentralizables (Art 110). Su gestión corresponde al Gobierno provincial.

Los Gobiernos Parroquiales Rurales promoverán actividades de preservación de la biodiversidad y protección del ambiente para lo cual impulsarán programas y/o proyectos de manejo sustentable de los recursos naturales y recuperación de ecosistemas frágiles; protección de las fuentes y cursos de agua; prevención y recuperación de suelos degradados por contaminación, desertificación y erosión; forestación y reforestación con la utilización preferente de especies nativas y adaptadas a la zona; educación ambiental, organización y vigilancia ciudadana de los derechos ambientales y de la naturaleza.

Estas actividades serán coordinadas con los demás niveles de gobierno.

Los gobiernos autónomos descentralizados regionales y provinciales, en coordinación con los consejos de cuencas hidrográficas podrán establecer tasas vinculadas a la obtención de recursos destinados a la conservación de las cuencas hidrográficas y la gestión ambiental, cuyos recursos se utilizarán, con la participación de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales y las comunidades rurales, para la conservación y recuperación de los ecosistemas donde se encuentran las fuentes y cursos de agua.

SERVICIOS PÚBLICOS (Artículo 137).- Cuando estos servicios se presten en las parroquias rurales se deberá coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales.

Los gobiernos municipales podrán delegar la gestión de los servicios públicos (agua potable, alcantarillado, depuración de aguas, manejo de desechos sólidos y saneamiento) a los gobiernos parroquiales rurales.

Los municipios realizarán alianzas con los sistemas comunitarios, para gestionar conjuntamente con las Juntas Administradoras de Agua Potable.

INFRAESTRUCTURA DE SALUD Y EDUCACIÓN.- (Artículo 138).- No se excluirá la gestión concurrente de los distintos niveles de gobierno en la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física.

La rectoría y la definición de las políticas nacionales de salud y educación y la prestación de estos servicios públicos corresponden privativamente al gobierno central.

Cada nivel de gobierno será responsable del mantenimiento de lo que administre (Las negrillas y el subrayado son mías).

Es decir, con esta disposición final las juntas parroquiales rurales no podrían dar cumplimiento a los pedidos de la comunidad que exigen la reparación de los techos de las escuelas, de los sub centros y centros de salud, construir baterías sanitarias en las escuelas, ni cerramientos, ni ninguna otra obra, porque no tienen a su cargo la administración de los planteles educativos, ni de los centros ni sub centros de salud, por lo que primero deben solicitar la delegación al ente titular de esta competencia, para la ejecución de este tipo de obras.

INFRAESTRUCTURA (Artículo 145).- A los gobiernos parroquiales rurales les corresponde, concurrentemente, planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y espacios públicos de alcance parroquial, contenidos en los planes de desarrollo y acorde con sus presupuestos participativos anuales.

Para lo cual podrán contar con la concurrencia y apoyo de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales.

ORGANIZACIÓN (Artículo 146).- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales, promoverán la organización de recintos, de comités barriales y organizaciones ciudadanas y demás asentamientos rurales, en todos los ejes temáticos de interés comunitario; y

establecerán niveles de coordinación con las juntas administradoras de agua y riego y cabildos o comunas.

Promoverán la participación ciudadana en los procesos de consulta vinculados a estudios y evaluaciones de impacto ambiental; en la toma de decisiones y en la vigilancia sobre la gestión de los recursos naturales que puedan tener incidencia en las condiciones de salud de la población y de los ecosistemas de su respectiva circunscripción.

HÁBITAT Y VIVIENDA (Artículo 147).- El Estado en todos los niveles de gobierno garantizará el derecho a un hábitat seguro y saludable y una vivienda adecuada y digna, con independencia de la situación social y económica de las familias y las personas.

PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (Artículos 148 y 598).- Los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán competencias destinadas a asegurar los derechos de niñas, niños y adolescentes que les sean atribuidas.

Los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales organizarán y financiarán un consejo cantonal de protección de derechos con delegados de los gobiernos parroquiales rurales entre otros.

MODALIDADES DE GESTIÓN (Artículo 275).- Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales prestarán sus servicios en forma directa, por contrato o gestión compartida mediante la suscripción de convenios con los gobiernos provinciales, municipales y con las respectivas comunidades beneficiarias.

Como hemos podido observar muchas de estas competencias concurrentes se confunden con las competencias exclusivas de los gobiernos parroquiales, por eso es necesario aclarar, que la preeminencia tienen las competencias exclusivas que deben ser ejercidas directamente e individualmente por las juntas parroquiales rurales y de manera alternativa, se las podría

ejecutar concurrentemente, con los otros niveles de gobierno, tanto más cuanto todavía los recursos presupuestarios que administran son insuficientes.

OTRA CLASE DE COMPETENCIAS

Una vez que se han analizado las competencias exclusivas y las concurrentes se hace necesario describir la otra clase de competencias que señala el COOTAD, las que con el transcurso del tiempo y de la gestión demostrada, podrán ser solicitadas por los gobiernos parroquiales.

COMPETENCIAS ADICIONALES (Artículo 149).- Son aquellas que forman parte de los sectores o materias comunes y que al no estar asignadas por la Constitución o este Código, a ninguno de los gobiernos autónomos descentralizados, podrán ser asignadas, a uno de ellos, de manera progresiva y aplicando el principio de subsidiariedad, por el Consejo Nacional de Competencias, es decir, según este principio, las juntas parroquiales tiene una gran posibilidad de asumir y ejecutar otras competencias, porque este principio privilegia la gestión de servicios, competencias y políticas públicas por el nivel de gobierno más cercano a la población.

COMPETENCIAS RESIDUALES (Artículo 150).- Son las que no están asignadas a ninguno de los gobiernos autónomos descentralizados por la Constitución ni la Ley y no pertenecen a los sectores estratégicos, ni a las competencias exclusivas ni privativas del gobierno central.

Es necesario aclarar que estas competencias al igual que las anteriores, serán asignadas en lo posterior por el Consejo Nacional de Competencias.

Sin embargo, para que exista la transferencia de estas competencias, los gobiernos parroquiales tendrán que cumplir a cabalidad las competencias exclusivas, demostrando la eficiencia administrativa que es uno de los requisitos para la transferencia de competencias.

CAPACIDAD NORMATIVA

El artículo 240 de la Constitución de la República, en su parte pertinente dispone que: “Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones, tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones.

Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.”⁵⁵

De este texto constitucional con claridad se establece que el Asambleísta hizo una distinción entre los demás niveles de gobierno y las juntas parroquiales rurales, pues, a los primeros se les entregó la capacidad legislativa, es decir, la facultad legal de expedir entre otros instrumentos jurídicos, ordenanzas, que son cuerpos normativos jurídicos con los cuales los gobiernos autónomos descentralizados ejercen su administración, dentro de las provincias y cantones (actualmente), que de manera específica y privativa, a través de ellas, entre otras funciones, les permite crear y administrar tributos dentro de sus jurisdicciones territoriales.

Sin embargo de lo manifestado, veamos cual es el concepto que Escriche establece para la ordenanza: “Es la ley o estatuto que se manda a observar, y especialmente se da este nombre a las que están hechas para el régimen de los militares o para el buen gobierno de alguna ciudad, comunidad, corporación o gremio”⁵⁶

La ordenanza ha sido identificada de manera histórica con las municipalidades y posteriormente en el Ecuador con las Corporaciones Provinciales, pero lo cierto, es que la expedición de una ordenanza es un acto normativo de carácter general.

Es necesario destacar, que esta facultad legislativa es el elemento fundamental que ha caracterizado a la autonomía de estos gobiernos subnacionales.

FACULTAD REGLAMENTARIA

⁵⁵ Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial No. 449, 20 de Octubre del 2008.

⁵⁶ Joaquín Escriche, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, t. 4º., Fondo de Cultura Ecuatoriana, 1987, p. 386

En lo que respecta a las juntas parroquiales rurales, el legislador o asambleísta le otorgó la facultad reglamentaria, dando la impresión de que se quiso disminuir la autonomía de este nivel de gobierno, ya que según su criterio, esta facultad reglamentaria serviría para normar el funcionamiento interno administrativo de la junta parroquial, y nada más, pero no es así, ya que según el Tratadista Miguel S. Marienhoff, al referirse a la ordenanza, manifiesta: “Ésta, en realidad es un ‘reglamento’ emitido por las municipalidades, por lo que, considerada como fuente, la ordenanza tiene las mismas características que el reglamento.”⁵⁷

Como las juntas parroquiales rurales nuevamente entraron a la historia del régimen político administrativo del país en agosto de 1998, como una institución perteneciente al régimen seccional autónomo y por ende del sector público, el legislador o asambleísta no quiso establecer un paralelismo administrativo con los otros niveles de gobierno y en especial con los municipios, por lo que se entendería que estableció esta facultad reglamentaria y no la legislativa, para hacer notar este desnivel administrativo, que no lo existe, porque al final, también se ejerce la facultad legislativa, al expedir reglamentos.

Es necesario precisar que el término utilizado en el artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador, concediendo facultades legislativas a los gobiernos subnacionales a excepción de los parroquiales, no es acertado, el Asambleísta no tuvo la suficiente claridad jurídica para distinguir entre la facultad legislativa que la tiene solamente la Asamblea Nacional, y que consiste en la facultad de crear, modificar o derogar leyes, y la facultad normativa que es la capacidad de dictar normas de menor jerarquía, como las ordenanzas y/o reglamentos, acuerdos y resoluciones. El error cometido, si así se lo puede llamar, el Asambleísta lo ha querido remediar a través de las normas constantes el Código Orgánico de Organización Territorial,

⁵⁷ Miguel S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 1990, 4ª. ed., pp. 218-219.

Autonomía y Descentralización, COOTAD, pues en los artículos 7 y 8 ya se refiere a la facultad normativa y no legislativa, como jurídicamente debe ser.

Bajo estos preceptos jurídicos, todos los niveles de gobierno autónomos descentralizados, incluidas las juntas parroquiales rurales, mantienen en igualdad de condiciones la facultad normativa.

De todas maneras, para que los textos constitucionales y legales guarden *sindéresis*, es necesario proceder a una reforma del artículo constitucional antes referido.

Lo que si hay que considerar es que, por encontrarse establecido en la legislación ecuatoriana, los gobiernos subnacionales pueden crear tributos denominados tasas y contribución especial de mejoras, solo por medio de ordenanza, lo que sería muy discutible, ya que también se puede administrar un espacio público, dar mantenimiento, mejorarlo y recuperar los gastos de su construcción, a través del cobro de una tasa de uso, cosa que si sería procedente a través de la expedición de un reglamento, permitiendo con ello canalizar la eficaz y oportuna acción administrativa parroquial, en procura de la racional prestación del servicio que les está atribuidas, tanto es verdad lo dicho, que el Asambleísta en el artículo 187, del COOTAD, al referirse a los ingresos propios de las juntas parroquiales rurales, establece que: “Son ingresos propios del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural los que provengan de la administración de infraestructura comunitaria y del espacio público parroquial...”⁵⁸

En esta parte se hace imprescindible destacar que solo al gobierno central le está atribuida la competencia de crear, modificar y suprimir impuestos, conforme lo determina el artículo 301 de la Constitución de la República del Ecuador.

⁵⁸Asamblea Nacional, Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No.303, 19 de Octubre del 2010.

Ahora veamos que es un reglamento: “Se lo puede definir también como la normativa jurídica de carácter general que emana de un acto unilateral de la administración.”⁵⁹ El reglamento permite entonces, legislar sobre las particularidades que la realidad exige para garantizar el cumplimiento de la ley a la que está subordinado.

Otro concepto manifiesta que el reglamento administrativo es: “El dictado sin ley que lo permita ni lo prohíba, como facultad natural de las autoridades para mandar y gobernar según las leyes, y en cuanto dispongan y no sea opuesto las mismas”⁶⁰

Por lo tanto, bajo estas consideraciones y conceptualizaciones de que un reglamento tiene la misma naturaleza jurídica que la ordenanza, entonces se podría crear tasas por servicios, mantenimiento y uso de infraestructura, etc., en beneficio de la junta parroquial rural. Lo que si es necesario recalcar, es que hay una imperiosa necesidad de que los servidores públicos, cualquiera que sea su naturaleza, y ciudadanía en general, entiendan de que las juntas parroquiales rurales tienen plena facultad normativa a través de la expedición de reglamentos, los que por obvias razones deberán guardar coherencia con las ordenanzas y otros cuerpos jurídicos que rijan en su territorio, por lo que siempre deberán enmarcarse dentro de los principios de legalidad, para su eficacia jurídica.

Solo por abundar sobre el tema, en otros países como Alemania e Italia la ordenanza tiene la misma equivalencia que los reglamentos.

En este sentido es necesario conocer cuáles son las características que legitiman la existencia de un reglamento, y que a consideración del Dr. Patricio Secaira Durango, son los siguientes:

“1.- Nace de un órgano de la administración;

⁵⁹ Patricio Secaira Durango, *Curso Breve de Derecho Administrativo*, Quito, Editorial Universitaria, 2004, p.78

⁶⁰ Guillermo Cabanellas, *Diccionario de Derecho Usual*, Buenos Aires, t. III, Editorial Heliasta S.R.L., 1976, 9na. ed., p.521.

- 2.- Es un acto unilateral, ya que dependen de la sola voluntad administrativa;
- 3.- Crea normas jurídicas de carácter general; y,
- 4.- No altera el ordenamiento legal ni constitucional.”⁶¹

Con lo manifestado podríamos aseverar que, los reglamentos que sean expedidos por las juntas parroquiales rurales, en virtud de la potestad otorgada por la Constitución, con el cumplimiento de estos requisitos, tienen plena validez y vigencia dentro del territorio parroquial, tanto más cuanto, estas instituciones autónomas descentralizadas son parte integrante de la administración y sector público, al tenor de lo dispuesto en el artículo 225 de la Constitución del Ecuador, las pueden ejercer solamente las facultades y competencias que les sean atribuidas por la Constitución y la ley.

ACUERDOS Y RESOLUCIONES

Por otra parte, la Constitución en el inciso final del artículo 267 establece, que en el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, las juntas parroquiales rurales, emitirán acuerdos y resoluciones. Naturalmente la administración pública autónoma descentralizada no puede cumplir sus fines y objetivos a través solo de expedir reglamentos, sino que también existen actos administrativos que requieren, según el caso, dictarse acuerdos o resoluciones, para su aplicación o exigibilidad.

Esta facultad normativa se encuentra contemplada en el artículo 323 del Código de Organización Territorial Autonomía y Descentralización; ahora veamos como se conceptúa a la resolución: “Las resoluciones administrativas son las decisiones finales que las autoridades públicas adoptan dentro de los procesos administrativos sometidos a su conocimiento y decisión.

⁶¹ Patricio Secaira Durango, *Curso Breve de Derecho Administrativo*, Quito, Editorial Universitaria, 2004, p. 78

Proviene del ejercicio de las capacidades jurídicas entregadas al órgano administrativo. Son su manifestación de voluntad y por ello son unilaterales.”⁶²

Su contenido puede ser general o erga omnes, o individual cuando afectan derechos subjetivos de una sola persona. El acto administrativo individual implicará una decisión; y, el acto general significará una disposición.

Los Acuerdos también son actos administrativos dictados por los gobiernos autónomos descentralizados en el ejercicio de sus facultades. Escriche sobre los acuerdos manifiesta lo siguiente: “Las resoluciones que se toman en los tribunales por todos los votos o la mayor parte de ellos, y también la que se toma por una sola persona, como los acuerdos de un presidente.”⁶³

Con lo manifestado queda establecido con claridad, que también la facultad de expedir o dictar acuerdos y resoluciones como todos los demás gobierno autónomos descentralizados, constituye parte de la facultad normativa que poseen los gobiernos parroquiales rurales.

COMPARATIVAMENTE CON LOS OTROS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

De acuerdo con lo desarrollado a lo largo de esta investigación, las juntas parroquiales rurales como gobierno autónomo seccional o descentralizado, han regresado nuevamente al sector público el 11 de agosto de 1998, y posteriormente con asignación de competencias exclusivas, consignadas en la Constitución expedida el 20 de Octubre de 2008 y otras concurrentes señaladas en el COOTAD, a partir del 19 de Octubre de 2010, a pesar de ello, su composición o estructura administrativa es todavía muy débil, pues solamente cuenta con el Presidente y un Secretario Tesorero, aparte de los cuatro Vocales, que conforman el cuerpo legislativo y de fiscalización, es

⁶² Patricio Secaira Durango, *Curso Breve de Derecho Administrativo*, Quito, Editorial Universitaria, 2004, p. 81

⁶³ Joaquín Escriche, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, t. 1ero., Madrid, Fondo de Cultura Ecuatoriana 1985, p. 263.

decir, existe una gran diferencia con los otros niveles de gobierno municipal y provincial, ya que éstos, datan su existencia de decenas de años atrás, a través de los cuales se han ido fortaleciendo y estructurando administrativa, física, técnica, tecnológica y presupuestariamente, naturalmente porque el desarrollo social y territorial de sus jurisdicciones, así lo han exigido, mientras que las juntas parroquiales rurales apenas llevan diez años de existencia, con un escuálido presupuesto, sin una estructura básica administrativa, sin elementos técnicos ni tecnológicos a su favor, en muchos de los casos ni siquiera tienen una infraestructura física propia en donde desempeñar sus actividades, dificultando considerablemente el cumplimiento de sus competencias y funciones dentro de su jurisdicción territorial.

Este antecedente, sirve para visualizar que existen grandes diferencias estructurales entre las juntas parroquiales rurales, con los otros niveles de gobierno, diferencias que, con el transcurso del tiempo, el aumento paulatino de presupuesto, la transferencia de competencias con recursos, de elemento humano y tecnológico, pero fundamentalmente con la honradez en la ejecución de su gestión, con la que será posible reducir la brecha existente. Hay que hacer notar que no serán necesario muchos años para llevar a efecto esta reducción, por cuanto las juntas parroquiales, sus ciudadanos y sus gobernantes, al inicio de esta nueva etapa, pese a la carencia de todos los elementos enunciados, han logrado un paulatino mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y han iniciado un proceso sostenible de desarrollo territorial; por lo que no será de extrañarse que en pocos años, los territorios parroquiales rurales y sus habitantes, demuestren que con la perseverancia, dinamismo, solidaridad, y capacidad superarán las expectativas de los demás gobiernos descentralizados.

Lo que si hay que destacar, es que a pesar de este desnivel estructural, las juntas parroquiales rurales han demostrado que son capaces de cumplir a cabalidad la delegación realizada por otro

nivel de gobierno, tal es el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que delegó algunas de sus funciones a las juntas parroquiales rurales del cantón, mismas que son cumplidas conforme a los términos establecidos en la delegación, a través de las cuales han logrado generar inclusive recursos propios que les están aprovechando en la ejecución de varias obras dentro de su circunscripción territorial.

Tampoco hay que dejar de lado, que a pesar de que los municipios y concejos provinciales consideran que las juntas parroquiales rurales, por su forma organizativa y por estar tan cerca de la gente, constituyen una fuerza humana con presencia política, y que además en el futuro podrán ser los entes que representen una nueva forma de administración, fundamentalmente por la activa participación ciudadana. A pesar de ello, los otros niveles de gobierno siempre estarán interrelacionados, trabajando conjuntamente con los gobiernos parroquiales porque constituyen una estructura estructurante, y más aún si existen competencias concurrentes.

Es necesario anotar que uno de los grandes óbices que se debe combatir y eliminar, es el que la ciudadanía ruraliana siga creyendo que los municipios y consejos provinciales son las únicas instituciones que pueden dar solución a los problemas de la comunidad, reto que es demasiado fuerte, pero que sin embargo, con el transcurrir de un poco más de tiempo y la demostración de buen cumplimiento de sus funciones, atribuciones y competencias, por parte de las autoridades parroquiales, como se lo ha venido demostrando, se lo puede cumplir.

Al referirnos al marco competencial asignado a los otros niveles de gobierno, con claridad se establece una gran diferencia, ya que a los gobiernos municipales, provinciales, metropolitanos y regionales, se les entrega competencias que les permite ejecutar obras o prestar servicios en beneficio de sus habitantes de manera directa y exclusiva, mientras que a las juntas parroquiales rurales se les limita notablemente en estos aspectos; por ejemplo, si desean prestar algún servicio

público, deberán seguir el procedimiento de solicitar la delegación del otro nivel de gobierno que tiene la competencia exclusiva, o solicitar la descentralización de cualquiera de estas competencias, a través del Consejo Nacional de Competencias, o finalmente podrán prestar este servicio público de manera concurrente. Sumado a ello se encuentra la reducida asignación presupuestaria por parte del Estado, que no permite ejecutar obra pública, acorde con el desarrollo territorial y humano de cada una de las parroquias, puesto que la que más recibe es US. \$. 137.845, lo que obliga a ver otras alternativas de financiamiento externas o internas para de alguna manera cumplir con las obras planificadas dentro de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. A esto hay que añadir que los Ministerios de Educación y Salud, jamás tienen presupuesto disponible para reparar o peor aún para mejorar la infraestructura educativa y de salud existente en cada parroquia rural, debiendo reemplazar en esta función la junta parroquial, con los presupuestos que les fueron asignados, dejando de lado muchas veces el cumplimiento de sus competencias exclusivas.

Luego de las disquisiciones realizadas, respecto de la facultad normativa, que ya la dejamos sentada, es menester señalar que las juntas parroquiales rurales tienen la facultad legal y jurídica de tener ingresos propios a través de la creación de tasas, conforme a lo establecido en el artículo 187 del COOTAD, como ya lo manifestamos.

De igual manera este criterio es reforzado con el contenido constante en la disposición general cuarta del Código de Planificación y Finanzas Públicas, que dispone lo siguiente: “Las entidades y organismos del sector público, que forman parte del Presupuesto General del Estado, podrán establecer tasas por la prestación de servicios cuantificables e inmediatos, tales como pontazgo, peaje, control, inspecciones, autorizaciones, permisos, licencias u otros, a fin de recuperar, entre

otros, los costos en los que incurrieren por el servicio prestado, con base en la reglamentación de este Código”.⁶⁴

Si analizamos esta disposición legal vemos que la junta parroquial rural es una entidad del sector público y forma parte del Presupuesto General del Estado, pues de él recibe sus recursos presupuestarios, por tanto, tiene plena facultad legal para establecer tasas.

En lo referente a las asignaciones presupuestarias, es necesario hacer notar que a diferencia de las juntas parroquiales rurales, los otros niveles de gobierno, no tuvieron que preocuparse por las asignaciones presupuestarias cada año, pues tenían una diversidad de leyes que les permitía acceder a varias asignaciones presupuestarias que año a año fueron incrementándose conforme al crecimiento del Presupuesto General del Estado, a parte de los ingresos propios que les facultaba la ley y la Constitución, mientras que los gobiernos parroquiales cada año antes de que el Congreso Nacional o la Asamblea Nacional apruebe la proforma presupuestaria, se realizaban grandes marchas con Presidentes, Vocales y Secretarios Tesoreros, a fin de concienciar a estas Autoridades a fin de que aumenten el presupuesto de cada año, porque ninguna ley contemplaba recursos para las juntas parroquiales, es decir, existía una marcada y gran diferencia presupuestaria con los otros gobiernos subnacionales.

En este punto hay que destacar el gran trabajo desplegado por el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador, CONAJUPARE, organismo de representación de los 799 gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales del País, creado el 21 de Marzo de 2002, el cual a través de su lucha constante y buen manejo político ha logrado significantes aportes dentro del texto constitucional, del COOTAD y demás cuerpos legales que se han ido

⁶⁴ Asamblea Nacional, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, Registro Oficial Suplemento No. 306, 22 de Octubre del 2010

transformando en el Ecuador, siempre en beneficio de las parroquias rurales, de sus ciudadanos y de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Luego del desarrollo de esta investigación se determina que la junta parroquial rural, por mandato constitucional, se constituye como un gobierno autónomo descentralizado al igual que los otros niveles subnacionales, es decir, goza de autonomía administrativa, financiera y política; se le asigna por primera vez, el ejercicio de ocho competencias exclusivas, y algunas concurrentes, para ejercerlas conjuntamente con los otros niveles de gobierno. A estos dos elementos, autonomía y competencias, la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, le atribuyen un tercer elemento, que es básico para su desempeño y cumplimiento de las competencias, estos es, la participación directa dentro de las asignaciones presupuestarias de los recursos permanentes y no permanentes del Estado, ya que como lo manifestamos a lo largo de este trabajo, las juntas parroquiales rurales desde el año 1998 en que fueron incorporadas como un nivel de gobierno, no tuvieron esta participación.

Esto se ha reflejado dentro de las juntas parroquiales rurales en el escaso recurso presupuestario asignado, la carencia de maquinaria y de talento humano, constituyéndose estos elementos en un óbice para un mejor desempeño de sus funciones y ejercicio de competencias; sin embargo, a través de las mingas, de la gran gestión y presión que ejercen dentro de los otros niveles de gobierno y por la contratación directa (ínfima cuantía) que llevan adelante, han logrado aligerar el peso de su gestión. Este hecho conlleva de que por el momento la descentralización de alguna competencia no sea factible, hasta que puedan fortalecer su infraestructura física, técnica y humana; pero no están en este caso las 799 juntas parroquiales rurales, ya que existen varias que cuentan con estos elementos necesarios y que ya están

ejecutando varias competencias de otros niveles de gobierno por delegación, es decir, también podrían recibir mediante la descentralización la ejecución de nuevas competencias.

No debemos olvidar que las juntas parroquiales como nivel de gobierno están ejerciendo sus funciones alrededor de once años, con todas las limitaciones y tribulaciones que les ha tocado vencer, en comparación de los consejos provinciales y concejos municipales cuya existencia y ejercicio de funciones data de varias decenas y algunas centenas de años, que les ha permitido constituir instituciones fuertes y sólidas. Pero no hay que dudar que las juntas parroquiales rurales tengan esta fortaleza institucional en un tiempo bastante corto, porque la participación de la ciudadanía, la transparencia y honestidad en su gestión y una mayor asignación presupuestaria, así lo ameritará.

El elemento que complementa la autonomía es la facultad normativa, que la junta parroquial rural también la ejerce al igual que los otros niveles de gobierno, a tal punto que el COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas como se analizó, permite a las juntas parroquiales rurales, establecer tasas por servicios y también generar sus recursos propios a través de la administración de la infraestructura comunitaria y del espacio público parroquial, debiendo hacer efectivo este derecho a través de la expedición de reglamentos, acuerdos o resoluciones.

Con estos elementos analizados se concluye que la junta parroquial rural reúne los elementos necesarios para ser considerado un gobierno autónomo descentralizado, como en efecto ha sido constituido; que se irá fortaleciendo paulatinamente con la participación de las rentas del Estado, permitiéndole ejecutar mayor obra pública de manera independiente, contratar y nombrar el talento humano necesario para cumplir a cabalidad sus competencias y fortalecer su institucionalidad, así como también le permitirá adquirir la suficiente maquinaria e implementos

necesarios para hacer de su gestión mucho más provechosa y sostenible para los habitantes de las parroquias rurales, sin olvidar de que el gobierno central tiene la obligación de generar desarrollo y progreso en el sector rural, para lo cual, debería dictar políticas públicas a través de las cuales se incentive el regreso de los habitantes al sector rural, evitando la masiva migración a las urbes, garantizando un mejoramiento de su calidad de vida, la obtención de mayores oportunidades de trabajo y empleo, creando una sólida infraestructura de educación y de salud, inclusive me atrevería a decir, entregando incentivos económicos o tecnológicos a quienes formulen los mejores proyectos agrícolas, ganaderos, de preservación de la biodiversidad o de cuencas hidrográficas, entre otros, para que de esta manera las juntas parroquiales se constituyan en verdaderos generadores de progreso y desarrollo de cada una de las parroquias rurales del Ecuador. Si con el ejercicio de una sola competencia y con un presupuesto muy limitado, las juntas parroquiales rurales han mejorado el desarrollo socio económico de su territorio, ahora con un mayor número de competencias y recursos económicos en constante crecimiento y con un marco constitucional y legal más amplio que las fortalece y la persistente capacitación a sus gobernantes, es factible aseverar lo antes indicado.

En todo caso, con la base constitucional y legal establecida por el COOTAD fundamentalmente, que ha sido analizada, la junta parroquial rural, si constituye un verdadero nivel de gobierno autónomo descentralizado, pero que tiene todavía camino que recorrer y muchos obstáculos que vencer, (como por ejemplo, lograr regular por si mismos, el uso del suelo de su territorio parroquial, que es ahora competencia de las municipalidades) hasta que puedan llegar a su plenitud, con la gran ventaja de que este proceso en el que han emprendido se acortará por la honradez de sus gobernantes, el poco interés político en su acepción fidedigna, y la solidaridad y trabajo de sus habitantes, y para que como un nivel de gobierno solidario, de

cercanía a la gente, de manera efectiva siga ayudando y contribuyendo con los ciudadanos de cada una de las 799 parroquias rurales, que representan alrededor de cuatro millones de habitantes, como lo ha hecho en estos cortos años; a cumplir sus más caras y anheladas aspiraciones como son las de tener agua potable, alcantarillado, agua de riego, una escuela digna con profesores probos y capacitados, un centro de salud debidamente equipado y con personal dedicado a su función, en lo posible un colegio secundario, vías de acceso en buenas condiciones, alumbrado público digno, sistemas de conectividad, puentes y aeropuertos sólidos que no se destruyan con cada invierno, puentes sólidos, áreas deportivas, fomento productivo, organización social, protección policial, y un apoyo constante en la lucha contra los depredadores de los recursos naturales, entre otras, que los municipios y concejos provinciales no han podido satisfacer y peor aún el Estado central.

Finalmente, es necesario mencionar, y aunque parezca contradictorio, las organizaciones internacionales, han sido y siguen siendo, quienes se han percatado de lo significativo e importante que es ahora y en el futuro el sector rural, porque son las que están ayudando a mejorar la calidad de vida de estos ciudadanos olvidados por los gobiernos locales y nacionales del Ecuador, y porque además han entendido que el desarrollo de la democracia toma un sentido profundo en este nivel más bajo del ordenamiento territorial, como es la parroquia, porque los lazos con la población rural son más estrechos y directos.

Esperemos que en un corto plazo, todas las instancias gubernamentales y de orden internacional trabajen de manera articulada a fin de que el sector rural a través de las juntas parroquiales rurales, generen mejores condiciones de vida para sus habitantes y ciudadanos de este Ecuador rural.

Bajo este contexto de análisis y conclusiones, se hace necesario formular las siguientes recomendaciones:

Que los consejos provinciales y en especial los municipios y quienes los gobiernan, deben actuar de una manera transparente y coordinada con las juntas parroquiales conforme lo determinan las normas constitucionales y legales, como por ejemplo, deben elaborar, presupuestar y ejecutar sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, respetando y considerando los planes de desarrollo y ordenamiento parroquial, porque son efectuados con la participación ciudadana, quienes han priorizado sus obras y requerimientos territoriales, sin interés de obtener réditos políticos posteriores; así mismo, deberían cumplir y poner en práctica los principios que son el fundamento del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, como son el de la unidad, solidaridad, complementariedad y sobre todo, el principio de subsidiariedad que privilegia la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el objeto de mejorar su calidad y eficacia y para que exista el respectivo control social, permitiendo con ello inclusive que los recursos públicos sean óptimamente invertidos, sin duplicación de obras, sin demora en su ejecución y con un ahorro sustancial de recursos, porque dentro del sector rural, como lo hemos visto, actúa de manera coherente y efectiva la participación ciudadana a través de la minga.

De igual forma recomendar que los Municipios deberían coordinar de mejor manera e invertir mayor cantidad de recursos en el cumplimiento de los planes de desarrollo parroquial que constan en los planes de desarrollo cantonal honrando el principio de coordinación entre los niveles de gobierno y complementariedad, a sabiendas que el futuro del país se encuentran en el desarrollo y protección del territorio rural, pues en él se hallan las fuentes hídricas, los recursos

renovables y no renovables, la reserva ambiental, la fuente de producción de verduras, gramíneas, hortalizas, frutas, cárnicos, etc., es decir, del sector rural depende en gran medida nuestra subsistencia actual y futura.

En este aspecto también, los Concejales Rurales y los Consejeros Provinciales juegan un papel fundamental, ya que dentro de sus funciones debe estar el de coordinar y fortalecer a las juntas parroquiales y al desarrollo de sus territorios rurales a los cuales representan, ya que fueron los ciudadanos de las parroquias rurales quienes les eligieron; sin embargo, se ha notado en el transcurso del ejercicio de sus funciones que les hace falta una madurez política y social de estos representantes rurales, para no dejarse absorber por otro tipo de intereses políticos, desmereciendo la gestión dentro del área rural.

Como corolario de las conclusiones y recomendaciones anotadas, se hace necesario precisar que se debe proceder a enmendar el artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador, respecto de la facultad legislativa concedida a los gobiernos autónomos descentralizados, para que guarde coherencia con el texto legal contenido en el COOTAD.

Asimismo el Consejo Nacional de Competencias debe regular, circunscribiendo, detallando o delimitando con claridad cada una de las competencias exclusivas de los niveles de gobierno que son reiterativas en cada uno de ellos, para evitar superposición de competencias y un desgaste presupuestario innecesario y más aún, para que la ciudadanía sepa con exactitud cuál es el nivel de gobierno obligado a satisfacer determinadas necesidades, a través de la ejecución de obras, prestación de un servicio o adquisición de bienes, dentro del territorio en que habita.

Y finalmente, es de imperiosa necesidad plantear una reforma al COOTAD, a fin de determinar que el cobro por contribución especial de mejoras también lo debe hacer la junta parroquial rural,

como contraprestación del beneficio público que entregue a cada una de las propiedades inmobiliarias de los ciudadanos de su circunscripción territorial.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial No. 228, 6 de Marzo de 1945.

Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política*, Decreto Legislativo No.000, Registro Oficial No.133, 25 de Mayo de 1967.

Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial No. 1, 11 de Agosto de 1998.

Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial No. 449, 20 de Octubre 2008.

Asamblea Nacional, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, Registro Oficial Suplemento No. 306, 22 de Octubre de 2010

Asamblea Nacional, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 303, 19 de Octubre de 2010

Congreso Constituyente, *Constitución del Estado del Ecuador*, Riobamba, 23 de Septiembre de 1830.

Congreso Nacional, *Ley Orgánica de Régimen Municipal*, Registro Oficial Suplemento No. 331, 15 de Octubre de 1971.

Congreso Nacional, *Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales*, Registro Oficial No. 193, 27 de Octubre de 2000.

Congreso Nacional, *Ley Especial de Descentralización del Estado*, Registro Oficial No. 169, 8 de Octubre de 1997.

Consejo Nacional de Modernización del Estado, *Estado de Concreción del Proceso de Descentralización en el Ecuador: Línea de base de la Descentralización a Julio de 2004*, Quito, 2005.

Cabanellas, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, t. II, Buenos Aires, Editorial Heliasta S.R.L, 1976.

Carrión M, Fernando, *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Quito, Crearimagen, 2007.

Centro de Investigaciones de la Universidad Espíritu Santo, *Cuaderno de Investigaciones No. 4*, Guayaquil, Universidad Espíritu Santo, 2000.

Escriche, Joaquin, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, t. 1ero., Madrid, Fondo de Cultura Ecuatoriana, 1985.

Grupo Editorial Océano, *Diccionario Enciclopédico Ilustrado*, Barcelona, Océano Grupo Editorial S.A., 1995.

Konrad-Adenauer-Stiftung A.C., *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo, Mastergraf, 2003.

Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 1990.

Moreno Yánes, Jorge, *Derecho Administrativo Hacia un Estado Social de Derecho y Autonomías*, Quito, Tinta Fresca Cía. Ltda., 2003.

Noboa Bejarano, Gustavo, *Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva*, Registro Oficial No. 536, 18 de Marzo de 2002.

Ojeda Segovia, Lautaro, *Estado del Debate Sobre Autonomía y Descentralización*, Quito, Artes Gráficas Impreseñal, 2001.

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

Suing Nagua, José, *Gobiernos Autónomos Descentralizados*, Loja, Editorial U T P L, 2010.

Verdesoto Custode, Luis, *Descentralizar Grados de Autonomía para Enriquecer la Democracia* Quito, ABYA-YALA, 2001.

Vich, Víctor, *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*, Perú, IEP Ediciones, 2005.

<http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno>.

<http://www.asturias.es/portal/site/Asturias/menuitem.fe57bf7c5fd38...>

<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc55.htm>

<http://www.eumed.net/libros/2010b/701/Relaciones%20a%20nive...>

http://archivo.ibarra.gob.ec/index.php?option=com_content&view=ar...

[http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno local en el Per%C3%BA](http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_local_en_el_Per%C3%BA)

[http://ciencia.glosario.net/agricultura/gobierno local-11365.html](http://ciencia.glosario.net/agricultura/gobierno_local-11365.html)

http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_regional.

<http://es.wikipedia.org/wiki/Federac%C3%B3n>

<http://www.eumed.net/dices/definici3n.php?dic=3&def=314>.

http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_unitario.

<http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno>.