

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derecho Administrativo y Contratación Pública

**Contenidos esenciales de la autonomía política en los Gobiernos
Autónomos Descentralizados**

Eugenia Rebeca Calvopiña Robalino

Tutor: César Eduardo Montaña Galarza

Quito, 2021



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Eugenia Rebeca Calvopiña Robalino, autora de la tesis intitulada “Contenidos esenciales de la autonomía política en los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho Administrativo y Contratación Pública en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

14 de julio de 2021

Firma: _____

Resumen

La autonomía política considerada como la facultad de los entes territoriales para darse leyes a sí mismos y otorgarse propias autoridades, con independencia de entes externos, conlleva ciertos elementos implícitos como la posibilidad de la población de elegir o designar las autoridades; capacidad de sus gobiernos para emitir una legislación propia; así como el ejercer sus propias competencias; y, generar sus propios recursos para cumplir sus objetivos y fines. En Ecuador la Constitución de la República del 2008 otorga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados este tipo de autonomía, por lo que la presente investigación se orienta a establecer si la autonomía política, tal como se describe en la norma suprema y en la legislación secundaria posee elementos propios que contempla tanto la doctrina como el derecho comparado para este tipo de autonomía, por ejemplo, un autogobierno que le permita trazar sus objetivos y metas, potestad legislativa, o una efectiva autonomía financiera. Para el efecto se realizó una investigación enfocada en analizar los cuerpos legales que contengan disposiciones referentes a la autonomía política de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el Ecuador; así como se analizó diversas fuentes bibliográficas y jurisprudencia nacional e internacional, en las que se ha desarrollado conceptos, naturaleza jurídica y características de la autonomía política. Los resultados de este estudio revelan que si bien la autonomía política de los GAD ha escalado a nivel constitucional, su desarrollo denota ausencia de características propias de la autonomía política en nuestro marco normativo, lo que ocasiona que no se consoliden los gobiernos regionales y por tanto no exista un gobierno intermedio, además, genera que los demás gobiernos autónomos descentralizados no ejerciten un autogobierno, que trace sus propios objetivos para cumplir las competencias que le han sido asignadas; así como, ocasiona que los gobiernos locales no generen ni administren eficientemente sus recursos; y, consecuentemente las necesidades de su población quedan insatisfechas.

Palabras clave: autonomía política, descentralización, organización territorial, gobiernos autónomos descentralizados, competencias

A mi Dios, quien con sus manos de amor delinea el camino por donde debo andar, para alcanzar la meta suprema.

Agradecimientos

A mis padres, hermanas y sobrinas, por acompañarme en distintas formas durante la elaboración de este trabajo.

Al doctor César Montaña Galarza por sus valiosos aportes en el desarrollo de esta tesis.

A mi hermana Silvia y a mi amigo Víctor Terán Varela quienes fueron constantes motivadores para concluir la presente investigación.

Tabla de contenidos

Introducción.....	13
Capítulo primero Organización de Estado ecuatoriano.....	15
1. Organización territorial del Estado ecuatoriano	15
1.1 Antecedentes históricos de la organización territorial en el Ecuador.....	17
1.2 La organización política y administrativa los Gobiernos Autónomos Descentralizados	21
1.2.1 Gobiernos regionales	23
1.2.2 Gobiernos provinciales	24
1.2.3 Gobiernos municipales	25
1.2.4 Gobiernos parroquiales rurales	26
2. Descentralización.....	28
2.1 Concepto.....	28
2.2 Clases de descentralización	30
2.3 Principios de la descentralización.....	31
3. Autonomía política	33
3.1 Autonomía	33
3.2 Autonomía Política	37
3.2.1 Conceptos	37
3.2.2 Características.....	39
3.2.3 Principios	42
3.2.4 Naturaleza jurídica.....	44
Capítulo segundo Análisis jurídico crítico de la autonomía política en el ordenamiento jurídico ecuatoriano	51
1. Marco normativo de la autonomía política en los Gobiernos Autónomos Descentralizados.....	51
2. Contenidos esenciales en que se sustenta la autonomía política	56
2.1 Pluralidad de ordenamientos jurídicos	56
2.2 Sistema de representación	65
2.3 Sistema de competencias	70

2.4 Sistema de financiación	82
3. Límites y alcances de la autonomía política en el Ecuador	90
Capítulo tercero Problemas y soluciones entorno a la autonomía política en los Gobiernos Autónomos Descentralizados	101
1. Problemas entorno a la autonomía política en los GAD	101
1.1 Potestad legislativa	102
1.2 Competencias y facultades	110
1.3 Recursos.....	116
2. Soluciones entorno a la autonomía política en los GAD.....	122
2.1 Sistema de fuentes	123
2.2 Sistema de competencias	127
2.3 Sistema de financiación	133
Conclusiones.....	143
Bibliografía.....	149

Introducción

La Constitución de la República del 2008 organiza al territorio nacional en niveles regional, provincial, cantonal y parroquial rural; y, a la vez establece como su institucionalidad a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, mismos a los que se les reconoce autonomía política, administrativa y financiera, en el marco de un Estado unitario y descentralizado. A su vez, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD)¹, determina que la autonomía política, administrativa y financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados prevista en la norma suprema comprende el derecho y la capacidad de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales y bajo su responsabilidad.

Esta investigación inicia con la descripción y análisis de la organización del Estado ecuatoriano, para el efecto se abordan tres temas centrales como son la Organización territorial del Estado ecuatoriano; la descentralización; y, la autonomía. En lo que respecta al primer tema se describirán los antecedentes históricos de la organización territorial en el país y la organización política y administrativa de los GAD; posteriormente se estudiarán conceptos, clases y principios de la descentralización; y, se analizarán definiciones, naturaleza jurídica y características de la autonomía política, partiendo de la doctrina, pasando por el derecho comparado, para confluir en las definiciones y características desarrolladas en el marco jurídico ecuatoriano respecto a esta clase de autonomía.

En el capítulo segundo de esta tesis se efectúa un análisis jurídico crítico de la autonomía política en el ordenamiento jurídico ecuatoriano empezando con la descripción de los antecedentes que motivaron que la autonomía política de los GAD, tenga un rango constitucional; para después efectuar un estudio de sus características, límites y formas de expresión que han sido plasmadas en el COOTAD. Así también, se explica los contenidos esenciales de la autonomía política como: pluralidad de ordenamientos jurídicos, sistemas de representación, de competencias y de financiación. Con el objeto

¹ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, en Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010, art. 5. En el presente documento se cita este Código como COOTAD.

de establecer los límites y alcances de la autonomía política en los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador.

Finalmente, se explican los problemas que se han identificado entorno a la autonomía política en los GAD, para así poder analizar sus posibles soluciones, que conduzcan a los diferentes actores políticos a una efectiva autonomía política en los gobiernos subnacionales; de manera que, se puedan gobernar dentro de su ámbito territorial, formular y definir sus competencias, así como generar y administrar sus recursos.

Capítulo primero

Organización de Estado ecuatoriano

La organización del territorio es el conjunto de acciones que se emprenden para estructurar y distribuir el poder en cada Estado, con el objetivo de crear un ordenamiento territorial con poderes políticos y económicos que impulsen mejoras en el ámbito social y económico dentro del Estado; en este sentido, con el objetivo de describir y analizar la organización en el Estado ecuatoriano, en el presente capítulo se abordarán tres temas centrales como la Organización territorial del Estado ecuatoriano; la descentralización; y, la autonomía. En lo que corresponde al primer tema se abordará la organización territorial del Ecuador, explicando como a lo largo de la historia, ha vivido un sin número de divisiones geopolíticas y una constante creación de gobiernos locales, en búsqueda de formar un diferente ordenamiento territorial donde los poderes políticos y económicos sean más equitativos, y se aterrizará en la organización político y administrativa actual del Estado, analizando su estructura amplia y compleja de organización del territorio y de su institucionalidad.

En lo que respecta al tema descentralización, al ser un proceso de transferencia de competencias desde el nivel central a los entes locales, será analizado desde las definiciones desarrolladas tanto en la doctrina como en la legislación ecuatoriana; así como, se explicará sus clases y principios en los que tiene su fundamento.

Finalmente, se tratará el tema de la autonomía política, cuyo estudio empezará desde las diferentes acepciones que se han construido sobre el término autonomía, así mismo se explicarán sus contenidos subjetivos y objetivos, para adentrarnos en el análisis de la autonomía política, partiendo de sus conceptos, pasando por sus características y principios, para confluir en su naturaleza jurídica.

1. Organización territorial del Estado ecuatoriano

La organización territorial de cada estado se relaciona estrechamente con sus diferentes formas, y esta depende en cuantos niveles institucionales se estructura, así como el grado de poder que corresponda a cada institución. Las formas más clásicas de

estado las encontramos en la obra del tratadista Alexandrov, “Teoría del Estado y del Derecho”, cuando refiere:

Por las formas de la organización estatal se distinguen ante todo: Primero, los Estados unitarios, en los que solamente existen órganos supremos del poder central, únicos para todo el país, los cuales encarnan la soberanía; Segundo, los Estados Federales, en los que la soberanía se distribuye entre órganos supremos del poder de todo el país (organismos federales) y los órganos supremos del poder de los Estados que componen la federación.²

El Ecuador de acuerdo a la Constitución de la República se caracteriza por ser un Estado unitario que se gobierna de manera descentralizada; es decir se organiza de la forma más tradicional y sencilla, en la que los tres poderes fundamentales como son el legislativo, el ejecutivo y el judicial, constituyen los únicos que rigen en todo el territorio. A criterio del autor Trujillo³, el modelo unitario parece haberse fortalecido, pero no en su versión clásica, sino con formas crecientes de descentralización administrativa y de autonomía para sus entidades territoriales. Un Estado unitario clásico no existe prácticamente en ninguna parte del mundo, en consecuencia, se puede afirmar que el estado unitario ha abandonado su estructura clásica, debido a que han aparecido fuerzas descentralizadoras que incentivan un traslado de competencias y de funciones de carácter administrativo a una persona jurídica de derecho público con la finalidad de que cumplan determinados fines.

Ahora bien, la asamblea que elaboró la vigente Constitución le dio relevancia al tema de la organización territorial en el Ecuador por lo que incluyó en su artículo tres entre los deberes primordiales del Estado el de “6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”. Así mismo, el artículo 276, numeral seis, de la referida norma expresa que el régimen de desarrollo tendrá como objetivo: “Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado”.

En este orden de ideas, es necesario definir la expresión organización territorial, y esta se refiere a la forma de estructuración del territorio, por lo general en niveles, de mayor y menor extensión, espacios en donde diversos órganos estatales actúan y ejercen potestades públicas, en los términos reconocidos por la norma suprema y la ley. Así, la

² N.G. Alexandrov y otros, *Teoría del estado y del derecho* (Ciudad de México: Grijalbo, 1962), 28.

³ Augusto Trujillo Muñoz, *Descentralización, regionalización y autonomía local*, 1. ed (Bogotá: D.C: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Política y Sociales, 2001), 88.

Constitución de la República al emplear la frase organización territorial, deja atrás el concepto de división política que tradicionalmente había empleado, debido a que el constituyente evitó usar la expresión división, por la estructura unitaria del Estado ecuatoriano y por las implicaciones negativas que posee esta palabra.

Por lo tanto, podemos afirmar que los fines que persigue en el Ecuador, la organización territorial, son básicamente dos: la representación política en los cuerpos colegiados de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; y, el de la administración. De manera que, los Gobiernos Autónomos Descentralizados actúan en determinado espacio territorial de acuerdo a lo que establece la norma.

1.1 Antecedentes históricos de la organización territorial en el Ecuador

María Elena Porras asevera que en la época colonial se desarrolló “un sistema jurisdiccional de unidades menores y mayores que biunívocamente se correspondían en el ámbito temporal-civil (gobernaciones, alcaldías, corregimientos, cabildos, audiencias y virreinos), como en el ámbito espiritual (obispados, parroquias, curatos y arzobispados).”⁴ De lo citado, se desprende que este sistema fue desarrollado en razón de las características geográficas e históricas del territorio con el que se encontraron los conquistadores a su llegada.

El documento que fija por primera vez el territorio y límites en la época colonial, constituye la Cédula Real del 29 de agosto de 1563, mediante la que se creó la Real Audiencia de Quito. Dicha Cédula, en lo que respecta a organización territorial del Ecuador, poseía dos características fundamentales, en primer lugar se le asignaba un territorio específico, desde lo que actualmente es el territorio del sur de Colombia, por el norte, hasta Tumbes por el sur, actualmente ocupado por Perú, además establecía las correspondientes ciudades; y, posibilidades de expansión.

La Audiencia de Quito “estuvo compuesta por tres tipos de unidades políticas provinciales: gobiernos, corregimientos españoles y corregimientos de indios”.⁵

Con estos antecedentes, se observa que el gobierno colonial estableció bases político administrativas, sociales, económicas y culturales de nuestro país, instaurando

⁴ María Porras, “Historia del espacio y el territorio en el Ecuador”, en *Ecuador: las raíces del presente*, coord. Enrique Ayala y Sonia Fernández, (Quito: Diario La Hora-UASB-TEHIS, 2000), 184.

⁵ Guadalupe Soasti, “El apogeo del orden colonial, siglo XVII”, en *Ecuador: las raíces del presente*, coord. Enrique Ayala y Sonia Fernández, (Quito: Diario La Hora-UASB-TEHIS, 2000.), 57.

jerarquías urbanas, como las ciudades de Quito y Guayaquil, lugares donde se han concentrado las principales instituciones del poder del Estado, las mayores inversiones del gobierno de turno y el capital económico financiero.

La primera Asamblea Constituyente del Ecuador celebrada en el año 1830, en la ciudad de Riobamba, es un antecedente de trascendental importancia para la organización territorial en el Ecuador, porque es allí donde se declaró al Distrito del Sur de la Gran Colombia como un Estado libre e independiente, bajo el nombre de Ecuador, se establecieron sus límites territoriales dentro del antiguo Reino de Quito. Así, la Constitución de 1830, en su artículo uno estableció que el Estado ecuatoriano se conformaba por tres departamentos Azuay, Guayas y Quito, territorios que se habían definido en la época colonial, como espacios económicos diferenciados, lo que refleja una fusión de tres espacios independientes sin una identificación claramente nacional, producto de un acuerdo circunstancial entre ciertos sectores de las oligarquías regionales. Estos hechos nos revelan las tendencias regionales con la que nace el Ecuador como república y su débil institucionalidad.

Enrique Ayala Mora, en su obra *Historia del Ecuador*⁶, indica que la fundación del Ecuador como república implicó la fusión del departamento Quito que ocupaba básicamente la sierra norte y centro; el de Azuay, que contenía el sector sur de la cordillera de los Andes; y, el de Guayaquil comprendido por la mayor parte de la región costa, espacios territoriales que constituían regiones geográficas con división económica y política. Así mismo, el referido autor afirma que los tres departamentos se suprimieron pronto como unidades administrativas, prevaleciendo las provincias y los municipios herederos de los cabildos coloniales, lo que cumplieron un papel crucial en el siglo XIX, y a que a su vez fueron instancias descentralizadas con gran peso, contaban con sus propias rentas y no dependían del poder central.

La organización territorial de los mencionados departamentos que formaron parte del Ecuador en las primeras décadas como república, se estableció de la siguiente forma: el departamento correspondiente a la región sierra centro-norte tenía como eje central la ciudad de Quito y se componía por las provincias de Imbabura, Pichincha y Chimborazo y su régimen económico fue el hacendatario. El departamento de Azuay comprendía la Sierra Sur y su ciudad base fue Cuenca, se conformó con las provincias de Cañar, Azuay y Loja, y su actividad económica se caracterizó por la presencia de actividades

⁶ Enrique Ayala, *Historia del Ecuador II*, (Quito: Corporación Editora Nacional, 2015), 16,22,27.

agropecuarias. El departamento de Guayaquil tenía su centro en Guayaquil y abarcaba las actuales provincias de El Oro, Los Ríos y parte de Manabí, su economía se enfocó en el sector latifundista y comercial que incluía la exportación.

De esta forma, en el naciente Ecuador se consolidaron tres poderes económicos y políticos, que luchaban por privilegios y autonomías, para afianzar su poder regional. Consecuentemente el gobierno central se mostraba débil y su modelo de estado unitario peligraba por la dispersión del poder político que se manifestaba en el deseo de autonomía de provincias y municipios, así como por la desarticulación económica. Como producto de la dispersión del poder en el Ecuador en el año 1859, las clases dirigentes de Loja idearon un proyecto federalista, que produjo el establecimiento del Gobierno Federal de Loja; el cual intentó ser desarticulado con la determinación del Ecuador como estado unitario que se volvió a establecer en la Constitución de 1861.

Durante el período de 1860 -1875, las ideas de estado federal, arrojaron en el territorio nacional, la formación de tres frentes políticos, así el autor Pío Jaramillo Alvarado en su obra *Loja y su provincia*, indica que el Ecuador se fragmentó el poder en tres gobiernos: “el del triunvirato de Quito, con don Gabriel García Moreno a la cabeza; el de la Alianza de Cuenca con Guayaquil, con el Jefe supremo Guillermo Franco, y el Gobierno Federal de la Provincia de Loja, que tuvo por Jefe Civil y Militar a don Manuel Carrión Pinzano.”⁷ Sin embargo, la historia nos revela que estos poderes políticos regionales que fueron antagonistas entre sí no pudieron sobreponerse a los otros.

En este contexto y después de varios conflictos, el gobierno establecido con García Moreno a la cabeza, enfrentó al reto de la integración nacional. Así, en el año 1869 se redacta una nueva Constitución que hizo de la provincia “la unidad fundamental de la división territorial del país”⁸, sujeta al ejecutivo y además le permitió a la función ejecutiva elegir libremente a los gobernadores, a los jefes políticos y a los tenientes parroquiales. El objetivo de la referida Constitución, fue fortalecer la administración central y establecer un consolidado estado unitario, suprimiendo para el efecto los municipios a nivel provincial y parroquial, y dejando existente al cantonal, nivel en el que el ejecutivo tuvo gran injerencia, afectando su administración, debido a que no podía tomarse alguna decisión sin la aprobación del representante del ejecutivo en la provincia.

⁷ Pío Jaramillo Alvarado, *Historia de Loja y su provincia* (Loja: Honorable Consejo de Provincial de Loja, 1982), 337.

⁸ Juan Maiguashca, ed., *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930*, Proyecto FLACSO-CERLAC 4 (Quito: Ecuador: Corporación Editora Nacional, 1994), 364.

En 1878 se reunió una Asamblea Constituyente que expidió una nueva Constitución, que junto a la Ley de Régimen Municipal instituyeron a los municipios cantonales y permitieron a la provincia tener recursos para impulsar su institucionalización.

El gobierno de Gabriel García Moreno y sus sucesores tuvieron resistencia de ciertas agrupaciones, entre ellas las *montoneras*, campesinos liderados por Eloy Alfaro, quienes enfrentaron a los gobiernos conservadores. Así, la Revolución Liberal encabezada por Eloy Alfaro, entre los años 1895 y 1912, fortaleció a la burocracia central para que el estado tenga una presencia efectiva en el territorio nacional y se logre un mayor control territorial y social. Sin embargo, aproximadamente en una década el Estado pierde su presencia efectiva en el territorio nacional, y los municipios se manejaban por redes familiares locales.

Con la Constitución del año 1944, el territorio ecuatoriano se dividió en provincias, cantones y parroquias, las provincias fueron consideradas como organismos de régimen seccional, con Consejos Provinciales propios. No obstante, en la práctica se evidenció la absorción por parte del gobierno central, de sus competencias, funciones y poder.

Con el objeto de recuperar el espacio perdido, se buscó una reestructuración del aparato administrativo estatal; sin embargo, este esfuerzo, fue comprometido por la inestabilidad política de los años 1930 y 1940.

Entre los años 1950 y 1960 se pretende establecer un control territorial y social usando la planificación, para el efecto se organizaron varios entes estatales, los que formularon planes nacionales, sectoriales y regionales, que fueron aplicados por pocos gobiernos de turno.

La organización territorial en la Constitución Política de 1998 conservó el modelo de Estado unitario⁹, organizó al territorio administrativa y políticamente en provincias, cantones y parroquias, además introdujo circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.¹⁰ La organización política del Estado Ecuatoriano estaba compuesta por el régimen seccional autónomo y el régimen seccional dependiente en cada provincia, cantón o parroquia. Es decir, en la provincia se nombraba un Gobernador que era funcionario dependiente del ejecutivo; y, en lo que corresponde al régimen seccional

⁹ Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, en Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998, art. 1.

¹⁰ *Ibíd.*, art. 224.

autónomo, existían los Gobiernos seccionales autónomos, los que poseían jurisdicción sobre un ámbito territorial determinado y cuyas autoridades eran electas mediante votación popular: los Consejos Provinciales, los Concejos Municipales, las Juntas Parroquiales. Adicionalmente, en la referida Constitución se contempló la existencia de regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales.¹¹

Otro de los temas constantes en la Constitución de 1998 en lo que respecta a la forma de administración del Estado, es la descentralización, según la que se pretendió transferir el poder de decisión y ejecución de políticas del gobierno central a los gobiernos locales; sin embargo, el proceso de descentralización, no avanzó por la discrecionalidad de los gobiernos seccionales en la demanda de competencias y la inexistencia de un sistema nacional de planificación para su transferencia, de esta forma los gobiernos locales que poseían mayor influencia en el mapa político, tenían más capacidad para imponerse ante los otros gobiernos lo que dio como resultado iniquidades territoriales.

1.2 La organización política administrativa y los Gobiernos Autónomos Descentralizados

La vigente Constitución de la República en su artículo 242 estructura al país en provincias, cantones y parroquias, de manera adicional introduce a las regiones autónomas y la posibilidad de institucionalizar las circunscripciones territoriales, dentro de los denominados regímenes especiales, como distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos.

Al referirse a la organización territorial del Estado, la Corte Constitucional ha señalado que “se encuentra claramente determinada dentro del texto constitucional ecuatoriano, estableciendo el artículo 242 que el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.”¹² Además, refiere

¹¹ *Ibíd.*, art. 238.

¹² Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 005-11-SIN-CC”, *Casos No. 0046-09-IN y No. 0071-09-IN acumulados*, 12 de octubre de 2011, 27.

que la Constitución “ha establecido distritos metropolitanos en razón de la población; regímenes especiales para Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales.”¹³

De esta manera, el precepto constitucional mencionado, revela una concepción amplia y compleja del Estado ecuatoriano, debido a que se encuentra conformado por varias organizaciones de carácter territorial.

Según el autor Luis Verdesoto, la Constitución vigente establece dos formas de gobiernos territorial, “la convencional, asociada al antiguo régimen seccional, que asume a los gobiernos provinciales, cantonales y parroquiales rurales”¹⁴, los que no pueden transitar hacia la autonomía y, “de otro lado, la nueva, regida por estatutos autonómicos surgidos de la Constitución [...]”¹⁵ y que se trata de regiones y distritos metropolitanos, los que tienen una organización autonómica y un procedimiento para adoptarla. Además afirma que “las regiones, las provincias con sus entornos agrarios son las nuevas formas en las que reside el Estado y donde se configura la nación, de modo complementario a la sola existencia del Gobierno nacional [...]”, por lo que “el régimen territorial de la Constitución deberá concretarse como estrategia de descentralización, para que en el marco de un Estado unitario, diverso y solidario, se estimule la cooperación intergubernamental.”¹⁶

El Ecuador por mandato constitucional es un Estado unitario y se gobierna de manera descentralizada, por tanto, se reconoce la existencia de gobiernos locales que no dependen del gobierno central, denominados, tal como se ha referido, gobiernos autónomos descentralizados, los que se desenvolverán en el ámbito de las facultades, atribuciones y competencias que les han sido asignadas, dentro de sus circunscripciones territoriales.

La Constitución vigente estableció en su primera disposición transitoria que el órgano legislativo debía aprobar la ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, así en virtud de este mandato constitucional, se publica en el Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización,

¹³ *Ibíd*, 27.

¹⁴ Luis Verdesoto, “Ecuador, la descentralización y la Constitución 2008”, en *Gobiernos locales y descentralización en Ecuador*, ed. Wilson Araque J. y Eulalia Flor R (Quito: Corporación Editora Nacional, 2016), 92.

¹⁵ *Ibíd*, 92

¹⁶ *Ibíd*, 82-4.

cuerpo legal que establece el marco legal para la organización territorial y las normas que rigen para el funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, cuyo ámbito es establecer la organización político administrativa de nuestro país en el territorio garantizando autonomía política, administrativa y financiera de los niveles subnacionales de gobierno; así como, desarrollar un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias.

De la lectura de la Constitución y del COOTAD, en lo que corresponde a la organización política administrativa y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se observa que en la realidad ecuatoriana existe un gran número de niveles de gobierno, que puede responder a la necesidad de poder local que requieren sus actores, así como a la existencia de diversas realidades locales.

1.2.1 Gobiernos regionales

La conformación de regiones autónomas de acuerdo a lo establecido en la Constitución y la ley, debe obedecer ciertos requisitos como son: la suma de espacios territoriales, con dos o más provincias limítrofes, cuya superficie de territorio debe ser superior a los 20.000 kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional. Así mismo, por mandato constitucional, en lo que corresponde al procedimiento para la conformación de una región corresponderá a los gobiernos provinciales la iniciativa, para el efecto estos gobiernos elaborarán un proyecto de ley de regionalización que propondrá la conformación territorial de la nueva región y un proyecto de estatuto de autonomía regional, este último requiere un dictamen de constitucionalidad.¹⁷ Una vez emitido el dictamen favorable de la Corte Constitucional y la aprobación del proyecto de ley orgánica, se convocará a una consulta popular, es decir la población de las provincias participantes del proceso de regionalización, en ejercicio de la democracia directa se pronunciarán sobre el estatuto regional.

El GAD regional constituye la institución gubernativa de la región, su órgano principal de gobierno es el consejo regional y lo preside el Gobernador, cuyos miembros son elegidos por votación popular en cada región autónoma. El consejo regional, en ejercicio de la facultad legislativa, emitirá normas dentro de cada una de las competencias

¹⁷ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, en Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 245.

conferidas a este organismo. El gobernador ejercerá la facultad ejecutiva y formará parte del consejo regional, lo cual rompe con la dualidad de los órganos en la estructura institucional de la región, puesto que no hay separación entre órgano ejerciente de la función ejecutiva y de la facultad normativa.

El gobierno regional autónomo posee facultades legislativas y ejecutivas, en relación al ordenamiento territorial, desarrollo económico, cuencas hidrográficas o vías. Según el autor José Suing, en razón de la facultad legislativa de la que se encuentra investido el consejo regional, este expedirá “normas regionales con jerarquía inferior a la ley pero superior a los decretos y las ordenanzas provinciales y municipales, si se atiende a la jerarquía prevista en la Constitución (artículo 425).¹⁸

A pesar de que ha transcurrido más de una década desde la promulgación de la Constitución de la República, no se ha concretado en el territorio ecuatoriano un proceso de regionalización, esto obedece a que según el texto constitucional y legal, para la formación de regiones se requiere de la iniciativa y voluntad de unión por parte de las provincias, es decir un proceso voluntario, el cual no ha nacido en el seno del gobierno provincial, en razón del debilitamiento o extinción de su poder ante el surgimiento de un eventual nivel regional. Todo esto dificulta el estudio del funcionamiento del Gobierno Autónomo Descentralizado regional dentro del Estado ecuatoriano, pues aun no contamos en el país con un solo gobierno regional. Por tanto, en la actualidad tal como consta en la norma los gobiernos autónomos regionales únicamente constituyen un nivel administrativo más en la organización estatal.

1.2.2 Gobiernos provinciales

La provincia constituye un nivel más de organización del territorio del Ecuador, actualmente nuestro país está conformado por 24 provincias. Considerando que la creación de una provincia implica la modificación de la organización político administrativa del país, la Constitución de la República dispone que se requerirá de ley. Según lo dispuesto en el artículo 17 del COOTAD la provincia constituye una circunscripción territorial formada por cantones y para su conformación requiere el cumplimiento de requisitos contenidos en el artículo 19 entre ellos encontramos: población residente en el territorio de la futura provincia de al menos el tres por ciento de

¹⁸ José Suing Nagua, *Gobiernos autónomos descentralizados* (Ecuador: Editorial UTPL, 2010), 36.

la población total; una extensión territorial de al menos diez mil kilómetros cuadrados; detalle de la delimitación física del territorio provincial; los cantones que promuevan el proceso de provincialización deben tener al menos diez años de creación; informe favorable del gobierno autónomo descentralizado regional y del organismo nacional de planificación; y, la decisión favorable de la ciudadanía de los cantones que van a conformar la nueva provincia a través de consulta popular convocada.¹⁹

El gobierno autónomo provincial está integrado por un prefecto, un viceprefecto y el Consejo provincial. Las referidas autoridades son electas de forma directa por la población y ejercen la potestad ejecutiva; mientras que los consejeros no son de elección popular. El consejo provincial se constituye en el órgano de legislación del gobierno provincial, y está compuesto por alcaldes, concejales y los presidentes de juntas parroquiales en representación de sus cantones o parroquias rurales. A criterio del autor Luis Verdesoto, “los consejos provinciales viven la tendencia de convertirse en articulación de intereses cantonales originados en necesidades municipales, antes que en espacio de conformación de la región ligada a las necesidades de la producción. El futuro de los consejos provinciales depende de la capacidad que tengan para concretar las competencias exclusivas que le asigna la Constitución”²⁰ y la utilización de su capacidad normativa.

En la actualidad a este Gobierno autónomo descentralizado le corresponde consolidarse en el Ecuador como un verdadero nivel de gobierno intermedio, es decir, que se inserte en el sistema institucional ecuatoriano, en razón de que por mandato constitucional representa a cada gobierno local urbano y parroquial y se convierte en el encargado de la planificación territorial de todos los niveles de gobierno.

1.2.3 Gobiernos municipales

Los cantones son niveles territoriales compuestos por parroquias rurales y urbanas. Su creación es mediante ley y por iniciativa del presidente de la república. Los requisitos para crear un cantón de lo referido en el artículo 22 del COOTAD, son: población residente de al menos cincuenta mil habitantes, de los cuales, al menos doce mil deberán residir en la futura cabecera cantonal; detalle de la delimitación física del

¹⁹ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 19.

²⁰ Verdesoto, “Ecuador, la descentralización y la Constitución de 2008”, 91.

territorio cantonal; al menos diez años de creación de la parroquia o parroquias rurales que promueven el proceso; informes favorables del gobierno provincial y del organismo nacional de planificación; informe previo no vinculante de los gobiernos autónomos municipales descentralizados que se encuentren involucrados; y, la decisión favorable de la ciudadanía que va a conformar el nuevo cantón expresada a través de consulta popular.²¹

Los gobiernos autónomos municipales ejercerán sus funciones en el espacio territorial del cantón; su órgano de legislación y fiscalización es el concejo municipal, el que está compuesto por el alcalde y por los concejales o concejalas elegidos por votación popular; y su máxima autoridad administrativa es el alcalde.

El gobierno municipal por su cercanía a la población debe aspirar al desarrollo local, que consiste entre otras cosas prestar servicios públicos de óptima calidad, así como la ejecución de obras públicas, además deberá coordinar su gestión con el resto de niveles de gobierno.

1.2.4 Gobiernos parroquiales rurales

La parroquia rural constituye el nivel territorial más pequeño del espacio territorial, se crea o modifica mediante ordenanza creada por el correspondiente concejo metropolitano o municipal. El referido cuerpo normativo contendrá la descripción del territorio, los límites, la cabecera parroquial y la demostración de la garantía de cumplimiento de sus requisitos.

Para la conformación de parroquias rurales el COOTAD establece una serie de requisitos entre ellos encontramos una población residente no menor a diez mil habitantes, de los cuales por lo menos dos mil deberán estar domiciliados en la cabecera de la nueva parroquia; detalle de la delimitación física del territorio parroquial rural; si la iniciativa es de la ciudadanía de la parroquia rural, la solicitud deberá estar firmada por al menos el diez por ciento de los ciudadanos de la futura parroquia; el informe técnico del gobierno cantonal o distrital correspondiente; informe técnico favorable emitido por el organismo responsable de los límites internos, sobre los límites y requisitos de extensión de la nueva

²¹ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 22.

circunscripción; y, un informe técnico favorable del organismo responsable de estadísticas y censos, sobre el requisito poblacional.²²

Los gobiernos parroquiales actúan en el espacio territorial de la parroquia rural; está compuesto por la Junta Parroquial, órgano de gobierno, conformado por vocales de elección popular y el presidente de la junta, este órgano de acuerdo a lo establecido en la Constitución posee facultad reglamentaria.

Una vez que se analizó la organización territorial del Estado ecuatoriano se observa que desde la época colonial se ha desarrollado un sistema de unidades menores y mayores correlacionadas entre sí, producto de las características históricas y geográficas propias del territorio, de esta forma desde el gobierno colonial se han instaurado jerarquías urbanas, como las ciudades de Quito y Guayaquil, cuyo desarrollo económico ha sido bicentralista y consecuentemente en ellas se han concentrado las principales instituciones del poder del Estado, inversiones del gobierno de turno y el capital económico financiero, situación que persiste hasta la actualidad.

Así mismo, en el proceso de conformación del Ecuador se aprecia que producto de la consolidación de poderes económicos y políticos, existieron proyectos con tintes federalistas, cuyo objetivo era la autonomía. De los cuales ninguno progresó y, por el contrario, la organización territorial en el Ecuador conservó el modelo de Estado unitario, y su distribución administrativa y política en provincias, cantones y parroquias; se incorporaron procesos de descentralización, que no lograron sus objetivos por la forma en como cada gobierno seccional demandaba competencias, lo que generaba que los gobiernos locales que poseían mayor influencia en el mapa político, tengan más capacidad para imponerse ante los otros gobiernos lo que dio como resultado iniquidades territoriales.

En la actualidad, las características de la organización territorial del Estado en la Constitución de 2008 revelan complejidad en el aparataje estatal pues a pesar del tamaño del territorio, este se encuentra formado por varias organizaciones territoriales: Regiones, Provincias, Cantones, Parroquias rurales y como una categoría excepcional, los regímenes especiales, entre los que están: los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos, y las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas, ancestrales o pluriculturales.

²² Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 26.

Además, es evidente que el Estado ecuatoriano se ordena a partir de las exigencias del principio de unidad, ya que el artículo 4 de la norma suprema establece que el territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales.²³ No obstante, de la promulgada unidad, en su artículo 238 dispone que los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, pero “en ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.”²⁴

2. Descentralización

2.1 Concepto

El autor José Bolívar Castillo, al referirse a la descentralización señala que es “un proceso político de transferencia efectiva de atribuciones y recursos del gobierno central a las entidades seccionales autónomas a fin de que estas tengan plena capacidad de decisión, financiamiento y ejecución de las actividades que de conformidad a la ley le corresponden.”²⁵

En palabras de Fernando Carrión, “la descentralización es la transferencia de decisiones desde el centro hacia los espacios y actores subnacionales.”²⁶

Considerando que la potestad de descentralizar es un corolario de la potestad de dictar normas sobre organización administrativa, desde el punto de vista constitucional, esta potestad le compete esencialmente al Poder Ejecutivo.²⁷

En el Ecuador la descentralización escaló a rango constitucional con mayor relevancia al ser elemento constitutivo de la definición del Estado, abarcando a los sectores y materias y extendiendo de esta manera el panorama de la descentralización; además el título de la “Organización territorial” desarrolla este carácter del Estado.

Por su parte, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en su título quinto denominado Descentralización y Sistema Nacional

²³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art.4.

²⁴ *Ibíd.*, art. 238

²⁵ José Castillo, *Descentralización del Estado y desarrollo fronterizo* (Quito: Fopeca, 1997), 25.

²⁶ Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Serie Foro (Quito, Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Inwent, 2008), 25.

²⁷ Miguel S Marienhoff, *Tratado de derecho administrativo*, Tomo I (Buenos Aires, Arg.: Abeledo-Perrot, 1993), 633.

de Competencias, artículo 105 determina “La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados.”²⁸ En este mismo sentido, el cuerpo legal referido en su artículo 1, establece que desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva.

De las definiciones expuestas se desprende que la descentralización consiste en un proceso que implica la transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos locales, es decir a entes localizados en un espacio o territorio inferior al del Estado, con la finalidad de buscar eficiencia en su gestión, por tanto, no supone fraccionamiento, secesión del territorio o profundización de los localismos o regionalismos. Tal como lo afirma el doctor José Suing “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.”²⁹

Los Gobiernos autónomos descentralizados, son la máxima expresión de descentralización del estado ecuatoriano porque constituyen niveles de gobierno del mismo Estado, por lo que tanto el Estado como sus entidades descentralizadas son responsables de alcanzar el desarrollo para su población, a través de la prestación eficiente de servicios públicos. En este sentido, si los gobiernos locales tienen más conocimiento de las necesidades de su población y de las potencialidades de su territorio, pueden desempeñar un papel de transcendencia en el proceso de descentralización del país y disminuir las brechas existentes a nivel territorial. En consecuencia, como lo sostiene el autor César Montaña Galarza, “la descentralización es un mecanismo estratégico, una argucia gubernativa para llegar con poder y medios efectivos, lo más cerca posible de la población necesitada de atención mediante los servicios y las obras públicas.”³⁰

De las definiciones tanto doctrinales como legales expuestas respecto a la descentralización, se puede concluir que la descentralización sería el medio para que el Estado desempeñe las funciones que le corresponden en forma eficiente, pues ella permitiría: “(i) una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las

²⁸ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 105.

²⁹ Suing Nagua, *Gobiernos autónomos descentralizados*, 69.

³⁰ César Montaña Galarza, “Descentralización y autonomía fiscal en el Ecuador: bases teóricas y tensiones jurídicas”, *Foro, Revista de Derecho*, n° 20 (20 de enero de 2017): 57.

diferencias territoriales, (ii) la descongestión de la administración pública y (iii) una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto.”³¹ Además, en el campo social, su objetivo debería propender a una óptima redistribución social, para palear a la pobreza; y, en lo político contribuir con la democracia incentivando la participación ciudadana en la gestión pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción.

2.2 Clases de descentralización

Las clásicas formas de descentralización son definidas por el tratadista Rodrigo Borja, quien sostiene que existen dos clases: la descentralización administrativa que puede darse en el Estado unitario, y la descentralización política, que caracteriza al Estado federal, y las define de la siguiente forma:

La descentralización administrativa. Llamada también descentralización por servicios o desconcentración, ella sólo delega ciertas atribuciones del gobierno central en favor de entidades periféricas -tales como los municipios, las universidades u otras instituciones especializadas- para que éstas presten a la sociedad determinados servicios públicos.

Solamente se trata de una transferencia en favor de autoridades inferiores o corporaciones autónomas de una parte de la autoridad y responsabilidad del gobierno central, para descongestionar su trabajo y promover la más eficiente prestación de servicios públicos. [...]

La descentralización política. Entraña un fraccionamiento horizontal de las competencias fundamentales del gobierno y su distribución entre los órganos centrales regionales, de modo que éstos pueden ejercer la gama de las atribuciones estatales: las legislativas, las ejecutivas y las judiciales, en el ámbito de su respectiva jurisdicción territorial.

En efecto, la descentralización política otorga a las entidades regionales -llámese estados, provincias, departamentos o distritos- la facultad de dictar su propia Constitución, legislar sobre determinadas materias, ejercer toda la gama de las atribuciones estatales: las legislativas, las ejecutivas y las judiciales, en el ámbito territorial.³²

De lo citado en esencia, la descentralización administrativa constituye la distribución de competencias del Estado al gobierno central a otras personas jurídicas de derecho público. De esta forma, la descentralización administrativa no atenta contra el carácter unitario del Estado, lo que pretende es que los órganos centrales doten de facultades a diferentes entidades jerárquicamente inferiores para la eficaz administración y / o prestación de servicios públicos. En lo que corresponde a la descentralización política, lo que se transfiere a las entidades regionales son las tres funciones clásicas del estado la legislativa, judicial y ejecutiva.

³¹ Iván Finot P., *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Serie Gestión pública 12 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL : Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, 2001), 16.

³² Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la política*, Cuarta edición (Ciudad de México, D.F: Fondo de Cultura Económica, 2012), 270–71.

Dentro de la obra *Gobiernos autónomos descentralizados*, del profesor José Suing, se presentan otras modalidades de descentralización, entre ellas encontramos a la descentralización territorial la que a criterio del autor consiste en “la transferencia de potestades a entes territoriales locales o regionales para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad, por tanto consiste en la transferencia de ciertas competencias de un ordenamiento superior a otro territorialmente inferior.”³³ Por otra parte, se conceptualiza a la descentralización funcional como la “transferencia de responsabilidades a entidades, a personas jurídicas de derecho público (diferentes a la administración pública central) para el ejercicio de determinadas funciones o la prestación de servicios públicos.”³⁴

2.3 Principios de la descentralización

Conforme se ha referido la descentralización constituye un tipo de estructura estatal³⁵, por lo que para su aplicación deberá ceñirse a diferentes principios, entre ellos encontramos a los enunciados por el doctor José Suing:

a) Subsidiariedad: permite “transferir competencias al nivel de gobierno que en razón de satisfacción del usuario, resulte el llamado para ejercerla, pero sin olvidar que, por la magnitud de la competencia o por ámbito geográfico de incidencia, bien puede condicionar la transferencia a un nivel no necesariamente cercano a la población, pero sí, ligado a la efectividad de la gestión.”³⁶ Por su parte el COOTAD, define al referido principio como aquel que se usa para “privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia.”³⁷

De esta forma, al aplicar el mencionado principio al proceso de descentralización se entiende que se transfieren competencias a los niveles de gobierno que estén llamados a satisfacer las necesidades del usuario, ya sea por cercanía a la población o a la efectividad de la gestión.

³³ Suing Nagua, *Gobiernos autónomos descentralizados*, 75.

³⁴ *Ibíd*, 75

³⁵ Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Tomo 11 (Buenos Aires, Arg.:F.D.A., 2013), 375, https://www.gordillo.com/pdf_tomo11/secc4/empresas1.pdf.

³⁶ Suing, *Gobiernos autónomos descentralizados*, 71.

³⁷ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 3.

b) Complementariedad: En el caso de que un nivel local carezca de capacidad para ejercitar una competencia, el siguiente nivel en virtud de principio de complementariedad deberá completar la gestión local. El COOTAD,³⁸ al referirse a este principio indica que “los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para cumplir sus objetivos.”³⁹ A su vez, tal como lo ha referido la Corte Constitucional de Colombia, “la elaboración de planes de desarrollo por parte de las entidades territoriales, así como su participación en la formulación del Plan Nacional, constituye una manifestación y materialización de la descentralización y la autonomía de que gozan.”⁴⁰

c) Solidaridad: El COOTAD al referirse a este principio, establece como obligación compartida de todo nivel de gobierno “la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo de las circunscripciones territoriales.”⁴¹ En este mismo sentido, el autor José Suing señala que la solidaridad aplicada a la descentralización, implica “procurar la redistribución de la riqueza, de manera que los territorios mejor desarrollados contribuyan con los que carecen de ese desarrollo.”⁴²

d) Flexibilidad: “La descentralización debe considerar la diversidad del territorio y la transferencia deberá operar observando aquellas particularidades de los territorios de los gobiernos receptores de competencias. Se deben considerar las características de cada localidad de las entidades receptoras de competencias.”⁴³

En este mismo sentido, el COOTAD en su artículo tres establece entre otros principios de coordinación y corresponsabilidad, mediante los cuales, “todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos.”⁴⁴ Así mismo, inserta el principio de equidad interterritorial, por medio del que se pretende garantizar “el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de

³⁸ *Ibíd.*, art. 3.

³⁹ *Ibíd.*, art. 3.

⁴⁰ Corte Constitucional de la República de Colombia, “Sentencia de 04 de octubre de 2001, C-1051/01 (Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 12 de la ley 53 de 1989), 04 de octubre de 2001, pág. 14, https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1051-01.htm#_ftn1.

⁴¹ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 3.

⁴² Suing, *Gobiernos autónomos descentralizados*, 71.

⁴³ *Ibíd.*, 71

⁴⁴ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 3.

oportunidades y el acceso a los servicios públicos”⁴⁵; otro de los principios que establece el referido cuerpo legal, es el de sustentabilidad del desarrollo, que consiste en que los GAD en base de sus aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales, priorizando de sus territorios las potencialidades y capacidades, impulsarán el desarrollo justo y equitativo.

De lo expuesto, se observa que la descentralización, entendida como un proceso de transferencia de competencias desde el gobierno central a gobiernos locales en el Ecuador, ha sido reconocida en la norma suprema y en la legislación secundaria, como obligatorio y progresivo; así la descentralización del Estado tiene su expresión en los Gobiernos autónomos descentralizados; sin embargo, este proceso como ha sido aplicado en el país no ha contribuido a crear nuevos sistemas de redistribución territorial que generen una atención directa a sus habitantes para suplir sus necesidades básicas y que faciliten la creación de políticas para enfrentar la pobreza.

Así pues, el ordenamiento territorial, administrativo y político establecido por la Constitución del 2008 podrá engranarse y ser funcional, en el momento en el que sus autoridades nacionales y locales, cambien de actitud y transparenten su gestión en cada territorio, rindiendo cuentas desde el nivel parroquial hasta el nacional. Todo esto con la intención de evitar que los procesos de descentralización y autonomía sean conflictivos y contradictorios, por las pugnas de las estructuras de poder, localmente determinados, que lucharán por mantener el statu quo, principalmente en las provincias de la costa. De esta forma se ha manifestado el autor Fernando Buendía al afirmar que la actual Constitución ecuatoriana apuesta con fuerza a la autonomía y descentralización como uno de los caminos fundamentales para impulsar un Ordenamiento territorial conducente a la superación de las desigualdades e inequidades territoriales entre el campo y la ciudad, entre los centros económicos y políticos con las periferias del interior, entre los diversos sectores sociales y étnico-culturales, entre la sociedad y la naturaleza.⁴⁶

3. Autonomía política

3.1 Autonomía

⁴⁵ *Ibíd.*, art. 3.

⁴⁶ Fernando Buendía, “Régimen del buen vivir, autonomía y descentralización”, *La Tendencia. Revista de Análisis Político*, No. 9, (2009): 121.

El término autonomía posee varias acepciones que se han construido a lo largo de la historia. Así en la Grecia Clásica, se consideraba a *la polis* como autónoma, es decir su centro político, económico y cultural era independiente y se gobernaba por sus propias normas, sin injerencias externas. Los romanos conocieron a la autonomía regional como la capacidad de los territorios conquistados para que continúen aplicando sus propias normas y costumbres, en el orden interno, sin dejar de regirse al orden supremo de Roma.

En las ciencias jurídicas y politológicas, según el autor Massimo Severo Giannini,⁴⁷ existe acuerdo en destacar que autonomía es un vocablo que encierra varios conceptos o nociones, lo que deriva del hecho de que el vocablo, de origen filosófico, no se introdujo en el lenguaje jurídico político hasta el siglo pasado; pero una vez introducido, se adueñaron de él juristas y politólogos, pero también los administradores y los legisladores, y cada uno lo conceptualiza en relación a su campo de acción.

En este sentido, el autor Juan Carlos Cassagne en su obra de Derecho Administrativo, manifiesta que en su acepción etimológica “la autonomía constituye una forma superior de descentralización política en cuanto traduce el reconocimiento a la entidad autónoma de la facultad de darse sus propias normas fundamentales e implica una potestad normativa originaria.”⁴⁸ De manera concomitante, para el tratadista Luciano Parejo, “la autonomía es un derecho colectivo al autogobierno dentro de la comunidad soberana estatal”⁴⁹, y la define como “la cualidad de un sujeto, una organización, consistente en cierta capacidad de autorregulación.”⁵⁰ Es decir que, para ambos autores, la autonomía considerada como el poder de cada entidad para autonormarse y administrarse, para la gestión y satisfacción de sus respectivos intereses, y no podría confundirse con soberanía, porque esta corresponde únicamente al Estado, es decir la autonomía no es oponible a la unidad del estado.

El Tribunal Constitucional Español, ha definido a la autonomía como un principio general de la organización del estado, “que goza de la eficacia inmediata y trascendente a la totalidad del ordenamiento jurídico propia de los principios generales del derecho y que está conectado con el valor del pluralismo jurídico [...], es decir con uno de los

⁴⁷ Massimo Severo Giannini, “Autonomía, Estado y Partidos”, en *Autonomía y partidos políticos*, comp. José Juan González Encinar, (Madrid: Tecnos, 1984), 15.

⁴⁸ Juan Carlos Cassagne, *Derecho administrativo. Tomo II* (Lima: Palestra Editores, 2010), 283.

⁴⁹ Luciano Parejo Alfonso, *Lecciones de derecho administrativo*, 7. ed., rev.act, Manuales (Valencia: Tirant lo Blanch, 2014), 77.

⁵⁰ *Ibíd.*, 79.

valores superiores de orden constitucional”⁵¹. De esta forma, a través de la autonomía municipios, provincias, regiones u otras entidades dentro del estado disfrutaban de libertad para tomar aquellas decisiones que no afectan al conjunto, estas decisiones deberán orientarse a satisfacer sus necesidades mediante normas y órganos de gobierno propios. Por su parte, la Corte Constitucional del Ecuador,⁵² refiriéndose al principio de autonomía, ha señalado que el ejercicio de competencias administrativas fundamentadas en el principio constitucional de autonomía se debe cumplir en función de la organización territorial del Estado, de su reconocimiento como principio y del deber de las entidades y organismos públicos para ejercer sus competencias y facultades de acuerdo al principio de legalidad establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República y en el resto del ordenamiento jurídico.

La Corte Constitucional de la República de Colombia ha detallado con precisión el alcance del significado de autonomía cuando refiere que:

El carácter de entidad territorial implica pues, el derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales. De esta forma, tal reconocimiento se traduce en autonomía política, esto es, la capacidad de elegir a sus gobernantes (alcalde, concejales, ediles, personero y contralor), autonomía administrativa, es decir, la facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades y, finalmente, autonomía fiscal, que implica la potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos.⁵³

En la obra *Dos estudios sobre la autonomía de las entidades territoriales*⁵⁴ se define a la autonomía desde la doctrina como el “conjunto de facultades atribuidas a los entes territoriales para el manejo de sus propios asuntos”, “libertad de acción conforme a parámetros superiores no restrictivos”; “La autonomía es el principal atributo de la descentralización.”

El profesor español Juan Manuel Baquero Estevan, citado en la obra *Dos estudios sobre la autonomía de las entidades territoriales*, señala que la autonomía local tiene tres vertientes a saber:

⁵¹ Tribunal Constitucional español, “Sentencia de 2 de febrero de 1981 (Recurso de inconstitucionalidad No. 186/80), 02 de febrero de 1981, pág. 11, <https://www.boe.es/boe/dias/1981/02/24/pdfs/T00009-00016.pdf>

⁵² Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia N.º 462-12-EP/19”, *Caso No. 462-12-EP*, 19 de noviembre de 2019, 5.

⁵³ Corte Constitucional de la República de Colombia, “Sentencia de 04 de octubre de 2001, pág. 11.

⁵⁴ Londoño Gutiérrez y Pardo Carrero, *Dos estudios sobre la autonomía de las entidades territoriales en Colombia*, 17.

Un contenido subjetivo u organizativo: ...serie de elementos fundamentales [...]

1. La autonomía como garantía institucional, radicada en las [entidades territoriales]
2. La autonomía se traduce un poder administrativo de autogobernarse.
3. La autonomía implica potestad para el desarrollo de su gestión de gobierno.
4. La autonomía se ejerce a través de unos organismos propios [...]

Un contenido institucional de la autonomía que hace referencia a la posición de los entes locales en el desempeño de sus tareas. La autonomía local exige el reconocimiento a los entes locales de un margen decisorio -dentro del marco que defina la ley- en virtud del cual puedan ejercer sus competencias con criterios propios.

Un contenido objetivo o funcional, el cual hace referencia al reparto de competencias entre la Nación y las [entidades territoriales].⁵⁵

Subsumiendo lo referido por el profesor Juan Manuel Baquero, a la realidad ecuatoriana, se colige que el contenido subjetivo u organizativo de la autonomía de los entes territoriales en el Ecuador, se observa en la norma constitucional cuando instituyó a la autonomía como una característica de los gobiernos autónomos descentralizados, así mismo el COOTAD ha concebido a la autonomía como “la capacidad efectiva de los niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”.⁵⁶

En cuanto al contenido institucional, se identifica que la autonomía de la que se encuentran dotados los gobiernos autónomos descentralizados posibilita que estos entes tomen sus propias decisiones en beneficio de sus habitantes, sin que se inmiscuya otro nivel de gobierno.

Finalmente, es preciso señalar que el contenido objetivo o funcional de la autonomía en el Ecuador, ha escalado a nivel constitucional, en razón de que la actual Constitución de la República, para la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, creó un sistema nacional de competencias, el que según el COOTAD “es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno [...]”⁵⁷, sin embargo, este sistema no ha despegado pues no se observan acciones tendientes a la consecución de una verdadera descentralización en el Ecuador.

De lo expuesto, se infiere que la autonomía busca autodeterminación dentro de los límites establecidos en un marco general por un poder superior; lo que significa que la autonomía no implica la libre disposición sin que se sujete a una norma preestablecida; tampoco constituye un concepto análogo a la soberanía, pues esta significa, el ejercicio de un poder superior, que se encuentra por encima de cualquier otro. Como lo ha afirmado

⁵⁵ Ibid., 22.

⁵⁶ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 5.

⁵⁷ Ibid., art. 108.

el tratadista Entrena Cuesta la autonomía hace referencia a un poder limitado; en efecto, “autonomía no es soberanía -y aun este poder tiene sus límites-, y dado que toda organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso del principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido.”⁵⁸

3.2 Autonomía Política

3.2.1 Conceptos

Conforme se ha descrito en el subtítulo precedente, la autonomía en su amplio espectro es la potestad de los entes territoriales organizar sus gobiernos, para dictar sus propias normas, elegir sus autoridades, administrarse a sí misma. En este orden de ideas, la autonomía tiene diferentes apartados como la autonomía política, administrativa⁵⁹ y financiera. La misma Corte Constitucional del Ecuador ha diferenciado los tipos de autonomía que se reconocen para los GAD y ha señalado que no debe confundirse la autonomía administrativa con otras formas o tipos de autonomías reconocidos en la Constitución de la República.⁶⁰

En este numeral pasaré a tratar la autonomía política, para el efecto comenzaré con su conceptualización. Así se puede afirmar que el concepto de autonomía política ha variado a lo largo de la historia jurídica. Así, en la Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, se afirma que en el mundo occidental, “Grecia y Roma concibieron a la autonomía como la situación de aquellas ciudades o comunidades que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidas a ningún poder extranjero”.⁶¹ Además, sostiene que en “la actualidad la autonomía política se concibe de diversas maneras: ya sea como la

⁵⁸ Rafael Entrena Cuesta, *Curso de derecho administrativo organización administrativa*, 12ª ed. (Madrid: Tecnos, 2002), 38.

⁵⁹ La Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador, No. 462-12-EP/19, en caso No. 462-12-EP, de 19 de noviembre de 2019, afirma que la autonomía administrativa se encuentra reconocida constitucionalmente como un principio orgánico mediante el cual se estructura y organiza el Estado y la administración pública, así como sus competencias y los distintos niveles descentralizados de gobernanza pública. Este es el caso de los consejos regionales, consejos provinciales, concejos metropolitanos, concejos municipales y parroquiales rurales. Incluso, la autonomía administrativa es un mecanismo para promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, junto a la descentralización, conforme dispone el artículo 3, numeral 6 de la Constitución de la República.

⁶⁰ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia N.º 462-12-EP/19”, 5.

⁶¹ Universidad Nacional Autónoma de México, ed., *Enciclopedia jurídica latinoamericana*, 1a. ed., Tomo I (Buenos Aires: Universidad Nacional Autónoma de México ; Rubinzal-Culzoni Editores, 2006), 640.

independencia total de un estado (autonomía en sentido lato) o como la descentralización del poder político en municipios, regiones o entidades federativas (autonomía en sentido estricto)”⁶².

El diccionario de Derecho usual de Guillermo Cabanellas, define a la autonomía política como: “Estado de pueblo o territorio que, sin gozar la libertad absoluta, disfruta del derecho de dirigir sus asuntos, según leyes propias”.⁶³ Del concepto vertido, se puede colegir que la autonomía al ser aplicada al orden político se refiere a la facultad de un pueblo de darse leyes a sí mismo.

“La autonomía política es el ejercicio individual y colectivo de la capacidad de participar en los procesos políticos que llevan a la configuración del marco jurídico de la sociedad y requiere del ejercicio de la reflexividad, la imaginación, la autolegislación y la institucionalidad.”⁶⁴ Este concepto nos presenta una serie de elementos constitutivos de la autonomía política cuyo eje central es la participación activa de la población que habita en determina circunscripción territorial para autogobernarse a través de la emisión de normas propias, lo que implica que existan instituciones de gobierno y legislativas.

Juan Carlos Cassagne por su parte, afirma que la autonomía constituye un concepto político que se refiere a una relación institucional que permite una mayor o menor auto-normación.⁶⁵ Es decir, la autonomía política en esencia es el poder de cada ente territorial para regirse por las normas que así mismos se dan.

De los conceptos vertidos respecto a la autonomía política, se desprende que es la facultad de los entes territoriales de darse leyes a sí mismos, otorgarse propias autoridades, con independencia de entes externos. En consecuencia, el alcance de la autonomía política dependerá del poder de legislación que posean y de las competencias que le hayan sido asignadas al gobierno subnacional o al ente territorial. Tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional Español una autonomía cualitativamente superior a la administrativa es la de naturaleza política, pues en esta se añaden potestades legislativas y gubernamentales a los entes territoriales.⁶⁶

⁶² *Ibíd.*, 641.

⁶³ Guillermo Cabanellas, *Diccionario de derecho usual* (Buenos Aires: Bibliográfica OMEBA, 1968), 243.

⁶⁴ “Autonomía política”, 12 de septiembre de 2018, párr. 1, <https://glosarios.servidor-alicante.com/politica/autonomia-politica>.

⁶⁵ Cassagne, *Derecho administrativo. Tomo II*, 344.

⁶⁶ Tribunal Constitucional español, “Sentencia de 14 de julio de 1981 (Recurso de inconstitucionalidad No. 25/1981), 14 de julio de 1981, pág. 9, https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/25#complete_resolucion

Siguiendo este orden de ideas en lo que respecta a la conceptualización de la autonomía política, la Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, afirma que es un “proceso en continuo perfeccionamiento, que supone una maduración en las decisiones políticas de los pueblos que solo se alcanza progresivamente”.⁶⁷ Sostiene que “un pueblo llega a ser realmente autónomo cuando hay una coincidencia entre los que expresan las normas jurídicas que establecen autonomía y el ejercicio real del poder que se da en el interior del mismo”.⁶⁸

En la legislación ecuatoriana el artículo 5 del COOTAD define a la autonomía política como:

“la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana.”⁶⁹

Como se observa la legislación ecuatoriana al momento de definir a la autonomía política empleó ciertos rasgos que la doctrina atribuye a este tipo de autonomía como son las facultades para autonormarse en razón de su propia historia y cultura del espacio territorial y la de autogobernarse eligiendo sus representantes a través de la democracia.

No obstante de lo referido, para el autor Efraín Pérez,⁷⁰ los Gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador carecen de una tradición que obedezca a alguna lógica social política o económica a diferencia de las comunidades autónomas de España que poseen una antigua tradición, historia costumbres sobre la que se conformaron esas comunidades. Por lo que se puede inferir que para el autor no se visualiza que pueda existir un impulso local para alcanzar la autonomía política, definida tal como se encuentra en la Constitución y la ley.

3.2.2 Características

⁶⁷ Universidad Nacional Autónoma de México, *Enciclopedia jurídica latinoamericana*, Tomo I:642.

⁶⁸ *Ibíd.*

⁶⁹ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 5.

⁷⁰ Efraín Pérez Camacho, *Derecho administrativo* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014), 394.

Los autores Rafael Ribó y Jaime Pastor refiriéndose a la autonomía política sostienen que su definición y garantía político constitucional implican: “capacidad normativa, capacidad ejecutiva, y recursos financieros suficientes.”⁷¹

Del citado enunciado se desprende que las tres capacidades detalladas, constituyen las características de la autonomía política; así, la capacidad normativa permite que un cuerpo legislativo propio dicte normas sobre materias cuya competencia ha sido reconocida previamente, para satisfacer los derechos e intereses del ente local. En lo que corresponde a la capacidad ejecutiva, existe cuando un poder ejecutivo autónomo es capaz de aplicar las normas dictadas por un cuerpo legislativo y ejercer la administración; a su vez para el real ejercicio de la autonomía política, este poder ejecutivo debe ser designado por elección directa de los ciudadanos mediante sufragio universal, directo y secreto. Finalmente, para que se ejerza la autonomía política es fundamental la existencia de recursos financieros suficientes para una administración adecuada, enfocada a la realización de proyectos, obras, mejoras y la prestación de servicios públicos, con el objeto de satisfacer las necesidades de sus habitantes.

Sin embargo, existen otras características que poseen los entes dotados de autonomía política, tal como lo ha referido el Tribunal Constitucional español en varias sentencias, la autonomía política que consagra su Constitución es un “principio que preside la organización territorial del Estado”,⁷² y, por consiguiente, “uno de los pilares básicos del ordenamiento constitucional”,⁷³ que no en vano “figura significativamente a la cabeza de los 'principios generales' que informan la organización territorial del Estado”,⁷⁴ y que, por todo ello, “la autonomía se reconoce a los entes territoriales enumerados en aquel artículo para la 'gestión de sus propios intereses', lo cual exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo”,⁷⁵ los poderes autónomos se encuentran circunscritos a la gestión de sus respectivos intereses, lo que conlleva que los entes autónomos estén dotados de competencias propias y exclusivas para satisfacer sus intereses; por tanto, de

⁷¹ Rafael Ribó y Jaime Pastor, “Estructura Territorial del Estado”, en *Manual de Ciencia Política*, ed. Miguel Caminal Badi, (Madrid: Tecnos, 2001.), 489.

⁷² Tribunal Constitucional español, “Sentencia de 05 de octubre de 1992 (Recursos de inconstitucionalidad 800-1985, No. 135/1992), 05 de octubre de 1992, pág. 8, https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2022#complete_resolucion

⁷³ Tribunal Constitucional español, “Sentencia de 28 de julio de 1981 (Recurso de inconstitucionalidad 40-1981, No. 32/1981), 28 de julio de 1981, pág. 3, <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/32>

⁷⁴ Tribunal Constitucional español, “Sentencia de 14 de julio de 1981 (Recurso de inconstitucionalidad 25-1981, No. 25/1981)”, pág. 3

⁷⁵ *Ibíd.*

acuerdo a la Constitución española, la autonomía que garantiza al municipio, a la provincia o Comunidad Autónoma es en función del respectivo interés. Sin embargo, el poder para la gestión de los respectivos intereses, a criterio del tribunal, se ejerce en el marco del ordenamiento, es decir la ley concreta el principio de autonomía.

Así, en lo que respecta al caso español, el profesor Eliseo Aja, establece que la autonomía significa “el poder para aprobar leyes y en sentido amplio se equipara a autogobierno, porque son tan importantes las leyes como el conjunto de elementos que intervienen en las políticas públicas, en la administración y en los recursos financieros.”⁷⁶ A criterio del autor, en el estado autonómico español es notable el autogobierno de las Comunidades autónomas, en razón de que sus instituciones solo responden ante el propio electorado, sin dependencia alguna del gobierno central; poseen poder legislativo, reglamentario y administrativo.

Para el tratadista ecuatoriano Efraín Pérez, la característica fundamental de la autonomía política consiste en:

En cambio, la característica de la autonomía política es la posibilidad de determinar y diseñar sus propios objetivos y metas, es decir crear sus propias competencias, establecer tributos propios, tipificar infracciones e imponer sanciones a los transgresores. Es lo que CARRÉ DE MALBERG llama “la competencia de la competencia”. Para expresarlo simplemente, la autonomía política consiste en “determinar su competencia, exclusivamente en virtud de su voluntad, es decir de fijar libremente por sí mismo las tareas que desea cumplir.”⁷⁷

Si contrastamos la característica presentada por el autor citado, versus las contenidas en el artículo 5 del COOTAD,⁷⁸ si bien es cierto algunas coinciden con la doctrina como se refirió en líneas anteriores, nos encontramos con que algunos elementos que ha incluido el legislador ecuatoriano en el concepto de este tipo de autonomía no concuerdan con las definiciones doctrinarias, debido a que se han consignado ciertas características de la autonomía administrativa, por ejemplo cuando indica que esta se expresará en las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo, lo cual es propio de la autonomía administrativa puesto que esta clase de autonomía consiste en la

⁷⁶ Eliseo Aja, *El estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales* (Madrid: Alianza Editorial, 1999), 14.

⁷⁷ Pérez Camacho, *Derecho administrativo*, 434.

⁷⁸ El segundo inciso del artículo 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización define a la autonomía política como “la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial.” Así mismo, establece que “se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana.”

transferencia que el Estado hace de competencias propias a personas jurídicas de derecho público.

De lo referido en líneas anteriores, se evidencia que la característica fundamental de la autonomía política consiste en la potestad de decisión que los entes locales desarrollan dentro del estado, ya sea para establecer en base a normas propias competencias, tributos, metas o fines, observando y subordinándose al marco normativo del Estado; es decir, como lo afirma el autor Secaira, la autonomía política es la condición de un determinado territorio, que sin tener independencia total, tiene el derecho de autodirigirse mediante leyes propias.⁷⁹

Analizadas las características de la autonomía política, podemos concluir que esta nacerá en el Ecuador en el momento que las provincias o regiones, asuman la potestad legislativa que les permita formular y definir las competencias, en el marco de lo establecido previamente en la Constitución. Asimismo, es de gran importancia que las normas que emitan las entidades autónomas tengan la misma jerarquía normativa que las dictadas por la Asamblea Nacional.

En resumen, una vez estudiados los elementos fundamentales de la autonomía política, podemos concluir que es una cuestión de Estado por tanto este a través de sus instituciones debe funcionar razonablemente, de tal manera que pueda articularse ágil y de forma coherente con los entes que sean investidos de autonomía política; por lo tanto, para que el estado como sus entes subnacionales puedan funcionar de manera conjunta se debe contar con instrumentos legales suficientes que contemplen claramente sus potestades y competencias.

3.2.3 Principios

Del análisis doctrinario de la definición y características de la autonomía política, nos permitimos señalar algunos los principios que deben aplicarse para el correcto ejercicio de la autonomía política, entre ellos se encuentran los siguientes:

a) Principio de unidad, este principio es propio de un estado de naturaleza unitaria como es el Ecuador, tiene sus fundamentos en la indisoluble unidad del estado, característica que conforme se había referido anteriormente se encuentra establecida en la Constitución de la República cuando dispone que la autonomía política, administrativa

⁷⁹ Patricio Secaira, *Curso breve de Derecho Administrativo* (Quito-Ecuador: Universitaria, 2004), 108.

y financiera de los GAD bajo ninguna circunstancia permitirá la secesión del territorio nacional; por tanto se debe vigilar que la profundización de la autonomía política, en virtud del fundamento de orden constitucional, no perjudique a la naturaleza unitaria del estado, entendiéndose que autonomía no es soberanía.

En lo que corresponde este principio, de la lectura del texto normativo contenido en el artículo 3 del COOTAD se observa que los niveles de gobierno tienen la obligación de observar entre las más relevantes para el ejercicio de la autonomía, la unidad del ordenamiento jurídico, la unidad territorial y la unidad económica. De esta forma, la unidad del ordenamiento jurídico se refiere a que las disposiciones tanto constitucionales como legales deben ser acatadas, en razón de que estas ordenan el proceso de descentralización y autonomías; la unidad territorial hace relación a que el ejercicio de la autonomía no permitirá el fomento de la secesión del territorio; y, la unidad económica que propende un único orden económico social en el país. En este mismo sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional Colombiana, al indicar que:

[...] descentralización y autonomía se desenvuelven en perfecta compatibilidad con la unidad nacional, de modo que no resulta jurídicamente atendible que, en razón de una interpretación separada de las normas que consagran estos principios, cada uno de ellos sea tomado en términos absolutos, porque al proceder de esa manera se priva de todo contenido al principio que no es tenido en cuenta y, además, se propicia una errada comprensión del que es considerado, por cuanto su adecuado y cabal sentido no proviene de su entendimiento aislado, sino de su ineludible compenetración sistemática con los restantes.⁸⁰

b) Principio de participación en los asuntos públicos, implica que los ciudadanos se involucren en todos los asuntos de interés público, a través de la democracia representativa o directa. De esta manera, la ciudadanía puede participar de manera directa en la planificación y gestión de los asuntos públicos, dentro de la circunscripción territorial en la que habiten. En el COOTAD en su artículo 3 se encuentra descrito el principio de participación ciudadana, y dispone que es un derecho de la ciudadanía a la participación en asuntos públicos que permitan garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, todo lo que deberá ser respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria.

⁸⁰ Corte Constitucional de la República de Colombia, “Sentencia de 13 de agosto de 1997, C-373/97 (Acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 156 (parcial) de la Ley 136 de 199489), 13 de agosto de 1997, pág. 9, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-373-97.htm>.

c) Principio de distribución de competencias, consiste en la facultad de la que se encuentren provistas los entes territoriales para que puedan dictar normas respecto a competencias que les han sido atribuidas, los objetivos y los instrumentos jurídicos mediante los que deben desenvolverse y los procedimientos para ejercerlas.

d) Principio autogobierno, implica participar en asuntos públicos que involucren a la población de la entidad autónoma a través de órganos propios de gobierno, el tratadista Luciano Parejo,⁸¹ sostiene que el derecho a la autonomía es un derecho colectivo al autogobierno dentro de la comunidad soberana estatal, para la gestión de los intereses de las colectividades que se institucionalizan.

e) Principio de democracia, conlleva que las autoridades de los entes autónomos sean elegidos por la voluntad de las poblaciones. Resulta preciso señalar que la democracia es un principio que rige a la autonomía política y se conexionan debido a que estos dos son principios fundamentales que constan en la Constitución de la República como características del estado ecuatoriano. Por tanto, en nuestro ordenamiento jurídico, la autonomía política se hace realidad a través de la democracia.

f) Principio de coordinación, este principio señala que las entidades territoriales y el gobierno central, deben trabajar de manera coordinada a fin de cumplir con los objetivos nacionales.

g) Principio de concurrencia, su aplicación demanda la participación entre el Estado y las entidades territoriales, para intervenir en “el diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial.”⁸²

3.2.4 Naturaleza jurídica

Según Luis Verdesoto, “los antecedentes más remotos de la autonomía ecuatoriana están en la conformación regional del país y su manifestación más reciente fueron las consultas populares realizadas en ciertas provincias de la Costa, sobre la

⁸¹ Parejo Alfonso, *Lecciones de derecho administrativo*, 77.

⁸² Corte Constitucional de la República de Colombia, “Sentencia de 13 de mayo de 1998, C-201/98 (Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 48 de la ley 331 de 1996), 13 de mayo de 1998, pág.1, <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30032720>.

autonomía.”⁸³ Además, refiere que la actual Constitución establece un sistema de autonomías al que podrán acceder los gobiernos autónomos descentralizados.

La Constitución de la República en su artículo 238 reconoce a los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados autonomía política, administrativa y financiera, aclarando que en ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Esta disposición constitucional va de la mano con lo dispuesto por el Tribunal Constitucional español en su sentencia de 02 de febrero de 1981, en donde se establece que “la autonomía hace referencia a un poder limitado”⁸⁴. Aclara que autonomía no es soberanía y en virtud de que “cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido.”⁸⁵ Para Ana María Larrea, se hace realidad “el anhelo autonómico garantizando la unidad del Estado ecuatoriano cuando la Constitución reconoce la autonomía de todos los gobiernos territoriales.”⁸⁶

Sin embargo, la Constitución de la República no precisa en qué consisten este tipo de autonomías, para el autor Luis Verdesoto, en un intento de conceptualizar a la autonomía establecida en la norma suprema señala que consiste en “una forma de régimen especial que se aplica particularmente a cada territorio como expresión institucional de su especificidad en el marco del Estado y es la característica del régimen constitucional relativa al territorio.”⁸⁷

Es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y descentralización, el cuerpo legal que desarrolla el alcance de esos términos y define a la autonomía política, en el primer y segundo inciso del artículo 5:

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. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional.

⁸³ Verdesoto, “Ecuador, la descentralización y la Constitución 2008”, 91.

⁸⁴ Tribunal Constitucional español, “Sentencia de 02 de febrero de 1981 (Recursos de inconstitucionalidad 800-1985, No. 135/1992), 05 de octubre de 1992, pág. 11, https://http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2022#complete_resolucion

⁸⁵ *Ibíd.*, 11.

⁸⁶ Ana María Larrea, *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador*, Discusión (Quito: SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012), 111.

⁸⁷ *Ibíd.*, 82-4.

La autonomía política es la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana.

La autora Eulalia Flor indica que la autonomía tal como se encuentra en nuestra legislación se caracteriza por dos elementos: “uno, el derecho y la capacidad efectiva para regirse mediante normas y órganos propios; y, otro, la no intervención de otro nivel de gobierno o autoridad extraña en su administración y gestión.”⁸⁸

Considerando que la autonomía política incluye necesariamente una facultad normativa propia, de la lectura al artículo 240 de la Constitución de la República se observa que el constituyente dotó a los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones de “facultades legislativas”; y, a las juntas parroquiales de “facultades reglamentarias.” La redacción de la norma constitucional citada nos permite entender que se han establecido diferentes facultades normativas, en primera instancia le otorga a las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones facultades legislativas y a las parroquias las facultades reglamentarias.

Esta suerte de jerarquía normativa ha sido criticada por el autor Juan Carlos Benalcázar quien afirma que existe una clara confusión con lo establecido en los artículos 262, 263 y 264 de la Constitución ecuatoriana pues allí se indica que las regiones, provincias y cantones emitirán “normas”, pero no se dice “leyes”; mientras que en el artículo 267 que se refiere a los gobiernos parroquiales se utilizan los términos “acuerdos” y “resoluciones”, pero no se habla de “reglamentos”. Para el tratadista lo único que queda claro es “que las juntas parroquiales constituyen el nivel de gobierno que menor capacidad normativa tiene, y que las normas que dicten deben guardar concordancia con las que emitan los demás gobiernos autónomos descentralizados que, según dice la Constitución, tienen “facultades legislativas”.⁸⁹

Del contenido del artículo 5 del COOTAD y de lo referido, se desprende que a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en función de la autonomía política se les

⁸⁸Eulalia Flor, “El nuevo modelo de descentralización ecuatoriano y los desafíos para los gobiernos locales descentralizados”, en *Gobiernos locales y descentralización en Ecuador*, ed. Wilson Araque y Eulalia Flor (Quito, Corporación Editora Nacional, 2016), 44.

⁸⁹ Juan Carlos Benalcázar Guerrón, “Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados”, *Foro: Revista de derecho*, n.º 13 (2010): 29–30.

dotó de facultades normativas y ejecutivas, así los artículos 7 y 9 del mencionado Código en su parte pertinente establecen:

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

Art. 9.- Facultad ejecutiva.- La facultad ejecutiva comprende el ejercicio de potestades públicas privativas de naturaleza administrativa bajo responsabilidad de gobernadores o gobernadoras regionales, prefectos o prefectas, alcaldes o alcaldesas cantonales o metropolitanos y presidentes o presidentas de juntas parroquiales rurales.

De la lectura de estos artículos, encontramos los límites que la ley ha impuesto a la autonomía en el marco normativo ecuatoriano, pues se les ha atribuido a los GAD facultades normativas y ejecutivas de naturaleza administrativa. Así, los gobiernos autónomos descentralizados poseen una limitada potestad legislativa, en razón de que el mismo COOTAD únicamente faculta a los consejos regionales y provinciales concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su territorio. Y en lo que corresponde a las facultades ejecutivas de los gobiernos autónomos descentralizados tanto en el artículo 240 de la Constitución de la República como el artículo 9 del COOTAD, se observa que se le atribuye el ejercicio de potestades públicas privativas de naturaleza administrativa a sus gobernadores, prefectos, alcaldes o presidentes de junta, aclarando que se dará en el ámbito de sus competencias y territorios.

Para el tratadista Luis Verdesoto en el Ecuador, “con la consagración normativa de la autonomía en el Ecuador surge la necesidad de asimetría, puesto que no es concebible que un Estado que contempla autonomía subnacional aspire a una autonomía uniforme, para el autor la autonomía es expresión de la diversidad.”⁹⁰ En este sentido se puede colegir que, para instaurar autonomía en los niveles subnacionales, se requiere en primera instancia conocer sus necesidades y realidades, debido a que no se puede crear una forma institucional única para todos los diversos espacios territoriales del Estado; y, de atribución de las competencias que cada territorio necesite para que sus instituciones cumplan sus objetivos y fines como nivel de gobierno.

De esta forma, observamos que la autonomía política, tiene su origen en la Constitución de la República, título V “Organización territorial del Estado”, artículo 238,

⁹⁰ Verdesoto, “Ecuador, la descentralización y la Constitución 2008”, 86.

cuando se dispone que los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política. Además, conforme se refirió en líneas anteriores, su definición y elementos son desarrollados por el COOTAD, con ciertos aciertos y desaciertos, pues incluye ciertas características que la doctrina establece para autonomía política pero no inserta características básicas, que se han analizado en el presente capítulo, para un efectivo desarrollo de la autonomía en nuestro país.

En resumen, la autonomía política constituye el poder de cada ente territorial para regirse por las normas que así mismos se dan; y, su característica fundamental es la potestad normativa de cada ente subnacional para dotarse de reglas propias que rijan su funcionamiento como para determinar sus fines que pueden perseguir. Esta autonomía la ejercerán a través de la emisión de sus propias normas, para el efecto se deberán definir ámbitos de intereses públicos propios y seleccionar necesidades que estos entes deban cubrir. Todo lo cual guiará a los entes autónomos a definir un ordenamiento jurídico propio. A su vez, los entes locales para autodeterminarse necesitan de un poder ejecutivo designado por elección directa de los ciudadanos y de recursos financieros para una administración adecuada, que satisfaga las necesidades de sus habitantes.

En el presente capítulo, se han analizado los procesos y las formas de organización territorial del Ecuador, y se puede afirmar que en su mayor parte no respondieron a las necesidades del país, lo que ha provocado desigualdad en el desarrollo del Estado ecuatoriano; y, por tanto el surgimiento de regiones ganadoras y perdedoras; así como, desatención a las necesidades básicas y deficiencia en la prestación de los servicios públicos. En consecuencia, la descentralización no ha avanzado por la discrecionalidad que existió en los llamados gobiernos seccionales en la demanda de competencias y ausencia de planificación y coordinación para su transferencia.

El Ecuador de acuerdo a la Constitución de la República se caracteriza por ser un Estado unitario que se gobierna de manera descentralizada; se distribuye territorialmente en regiones, provincias, cantones, parroquias rurales, espacios territoriales que son gobernados por los denominados gobiernos autónomos descentralizados, los que poseen autonomía política, administrativa y financiera. De manera que la finalidad de la organización territorial es la representación política y la administración; para el efecto los GAD deben ejercer potestades públicas dentro de los límites establecidos en la norma; y, concretar la descentralización en el marco de un Estado unitario.

Sin embargo, se observa que la organización territorial tal como fue planteada en la Constitución vigente presenta ciertos nudos críticos, como por ejemplo el proceso de

regionalización, mismo que no se ha desarrollado en el territorio ecuatoriano pues no ha existido iniciativa y voluntad de conformar regiones por parte de los gobiernos provinciales, en razón del debilitamiento de su poder ante el surgimiento de un eventual nivel regional. Y de esta forma persiste el vacío de un gobierno intermedio, que pretendía ser cubierto con la creación de la región autónoma y su gobierno regional, y por el contrario se ha fortalecido la función ejecutiva, que es la responsable de que las provincias y municipios se mantengan débiles y dependientes del gobierno central.

Así también, el proceso de descentralización, entendido como un proceso de reforma del Estado en el cual se redistribuye una parte del poder centralizado a los gobiernos locales autónomos ubicados en el territorio, en Ecuador no ha contribuido a crear nuevos sistemas de redistribución territorial que profundicen la democracia, potencien el desarrollo y mejoren la calidad de vida de la población.

A su vez, la distribución del poder desde el centro a los gobiernos locales, puede ser analizada desde el concepto de autonomía, es decir la capacidad de las entidades territoriales para autogobernarse, que faculta a la población para elegir o designar las autoridades; darse una legislación propia; y, ejercer competencias en su territorio. Esta característica ha sido recogida en la legislación ecuatoriana, desde el punto de vista organizativo, institucional y objetivo, pues la norma constitucional la instituye como una característica de los gobiernos autónomos descentralizados y el legislador la cataloga como la capacidad efectiva de los niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, además a través de la autonomía se pretende que estos entes tomen sus propias decisiones bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno.

De manera que, la autonomía implica que las entidades territoriales están dotadas de derechos y competencias, en las que no pueden interferir otras entidades y, en especial, del gobierno central, teniendo en cuenta que las autoridades locales deberían conocer de mejor manera las necesidades del territorio que gobiernan, en razón del contacto directo con la comunidad. Sin embargo, la autonomía de los GAD, tal como consta en la norma se encuentra limitada por la injerencia del gobierno nacional al insertar políticas públicas que inciden directamente en las decisiones de los gobiernos locales y no les permiten emitir sus propias políticas públicas territoriales.

A su vez, se explicó como la autonomía política, considerada como el poder de cada ente territorial para regirse por las normas que así mismos se dan y que por tanto implica el pleno ejercicio de capacidades normativa, ejecutiva y financiera por parte de un gobierno

territorial, ha sido contemplada en nuestra legislación con aciertos y desaciertos, pues incluye ciertas peculiaridades que la doctrina establece para autonomía política pero no inserta sus características básicas, y por el contrario a los GAD les dota de facultades normativas y ejecutivas de naturaleza administrativa, lo que limita la capacidad legislativa y ejecutiva de sus autoridades locales como gobernadores, prefectos, alcaldes o presidentes de junta.

Capítulo segundo

Análisis jurídico crítico de la autonomía política en el ordenamiento jurídico ecuatoriano

En este capítulo se abordará en primera instancia el marco normativo de la autonomía política en el Ecuador, empezando su análisis con la descripción de los antecedentes que motivaron al constituyente a elevar a rango constitucional a la autonomía política de los gobiernos autónomos descentralizados, y de esta manera aterrizar en el estudio de sus características, límites y formas de expresión que han sido plasmadas en el COOTAD; así como, se analizará la manera en que la normativa ecuatoriana garantiza a los GAD este tipo de autonomía.

De forma adicional, se describirán los contenidos esenciales en que se sustenta la autonomía política entre los que se encuentran: pluralidad de ordenamientos jurídicos, sistemas de representación, de competencias y de financiación. En lo que corresponde al primer contenido, lo describiré principalmente desde la experiencia española, pasando por la de Italia para desembocar en el análisis de la pluralidad de ordenamientos jurídicos en el Ecuador. Otros de los pilares de la autonomía política constituyen el sistema de representación y el sistema de competencias, mismos que son explicados desde la doctrina y usando elementos comparados para analizar su incidencia en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Por último, se analizará el sistema de financiación, elemento clave para el ejercicio de la autonomía política en los entes locales.

Finalmente, en virtud del análisis del marco normativo de la autonomía política y sus contenidos esenciales en los gobiernos subnacionales, enfocaré mi estudio en analizar la autonomía política con sus límites y alcances en los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador.

1. Marco normativo de la autonomía política en los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Conforme lo hemos estudiado en el capítulo que precede, el término autonomía, no es exclusivo de algún tipo de Estado, por lo que es aplicable dentro de los Estados tradicionales, como el nuestro, para referirse a las entidades que han sido creadas como

personas jurídicas de derecho público, con capacidades para actuar dentro del marco jurídico creado para el efecto.

Para iniciar el análisis de la autonomía política en el Ecuador resulta necesario mencionar como antecedente que la búsqueda de autonomía de ciertos sectores data de años atrás pues conforme reza la historia del Ecuador en el período de 1860 a 1875 se inicia un ambiente de real desintegración del Estado ecuatoriano, las pugnas de los grupos dominantes de Quito, Guayaquil y Cuenca, fragmentaron el poder en tres gobiernos, tal como se afirma en la obra *la Nueva historia del Ecuador*, “esta crisis puso en peligro la existencia misma del estado y demostró, gráficamente, la necesidad de aplacar los ánimos encendidos y entrar en una suerte de entendimiento a nivel de élites.”⁹¹

Uno de los antecedentes más recientes de búsqueda de autonomía por los entes territoriales, se da en el año 2001 con la consulta popular de autonomías organizada en Guayas, Manabí, El Oro, Los Ríos y Sucumbíos sobre autonomías provinciales, con el objetivo de que las provincias avancen en su capacidad de gobierno, política y legislativa. Esta demanda de autonomía profundizó el conflicto regional, lo que ocasionó un problema de índole política, relacionado con la dirección y representación política. Sin embargo, a pesar de que estas consultas triunfaron en las urnas, no trascendieron en términos institucionales, pues entre otras razones, por la conmoción provocada por la caída del entonces presidente de la República, Jamil Mahuad. Además, “la profundización de la crisis económica impidió que las reformas de autonomía se concreten en términos institucionales. En ello pesaban varios factores tales como la percepción que las conformaciones de gobiernos autónomos generarían un desorden en las finanzas públicas.”⁹² Por otra parte, las Fuerzas Armadas se resistían a tal consulta “pues temían una descomposición del país; además que los sindicatos públicos temían que se desarticule la unidad de la administración pública y que pierdan sus trabajos y esferas de influencia.”⁹³

En este punto es preciso señalar, que en Ecuador varias de “las reivindicaciones autonomistas e independentistas de ciertos sectores de la Costa se han activado muchas veces como medidas de chantaje y de presión para exigir mayores recursos

⁹¹ Gonzalo Ortiz, “Época republicana: I ; el Ecuador, 1830 - 1895”, en *Nueva historia del Ecuador*, ed. Enrique Ayala Mora (Quito: Corporación Ed. Nacional, 1990), 204.

⁹² Santiago Ortiz Crespo, *Balace de la Descentralización en el Ecuador: 1998-2016* (Quito-Ecuador: GIZ, 2017), 134, <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57257.pdf>.

⁹³ *Ibíd.*

económicos.”⁹⁴ Lo que evidencia que con este tipo de presiones políticas los grupos de poder han intentado beneficiarse económicamente, poniendo en riesgo de la unidad nacional y el desarrollo nacional.

En la actualidad, el Ecuador de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución de la República es un Estado unitario que se organiza como república, se gobierna de manera descentralizada; y, tiene entre sus deberes primordiales el fortalecer la unidad nacional en la diversidad, planificar el desarrollo nacional y promover el desarrollo de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.⁹⁵ Consiguientemente, el Ecuador al poseer en cada espacio territorial varios elementos diferentes y distinguibles y por tanto disímiles realidades y requerimientos, tiene la necesidad de que la autoridad pública se presente cercana con la ciudadanía y preste los servicios que la población demande, considerando esto, el legislador constituyente escaló la descentralización a rango constitucional.

De manera adicional, la Constitución de la República en su título V “Organización territorial del estado” establece que los gobiernos autónomos descentralizados, es decir las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales, gozarán de autonomía política, administrativa y financiera.⁹⁶ Por tanto, se observa que la autonomía para los Gobiernos autónomos descentralizados se encuentra garantizada a nivel constitucional, pero esta autonomía en el Estado ecuatoriano como heredero de la estructura centralista, se constituye en una autonomía otorgada, pues es un Estado anteriormente centralizado y con posterioridad subdividido en unidades autónomas, la autonomía se otorga por el poder central.⁹⁷

El término autonomía se ha universalizado en la sociedad ecuatoriana al haberse incorporado en la Constitución de la República, actualmente el uso de esta expresión ya

⁹⁴ Jaime F. Erazo Espinosa, ed., *Gobierno de las ciudades andinas*, 1a. ed (Curridabat, Costa Rica : Quito, Ecuador : Madrid, España: FLACSO, Secretaría General ; FLACSO, Sede Ecuador ; Agencia Española de Cooperación Internacional, 2012), 217.

⁹⁵ La Constitución de la República en su artículo 3 establece entre los deberes primordiales del Estado: “3. Fortalecer la unidad nacional en la diversidad; 5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.”

⁹⁶ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 238.

⁹⁷ El autor Antonio La Pergola en su artículo Autonomía y partidos políticos, dentro de la obra “La técnica constitucional de la autonomía: aspectos de derecho comparado”, establece que una autonomía otorgada, no residual es producto de un Estado anteriormente centralizado y con posterioridad subdividido en unidades autónomas.

no corresponde únicamente a una demanda de ciertos grupos económicos o políticos. El autor Rafael Guerrero afirma que “la autonomía se convierte así en un significante de alto valor estructural, porque circula a lo largo de todo el arco ideológico nacional, desde la derecha hasta la izquierda.”⁹⁸

Considerando las disposiciones constitucionales citadas se colige que el Estado tiene el deber de desarrollar la autonomía, por lo que el legislador emprendió esa tarea en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y dentro de su ámbito como en sus objetivos, consta el garantizar la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados.⁹⁹ Así, observamos que el tema objeto de la presente investigación, la autonomía política, es definida y delimitada dentro del COOTAD, cuando establece que es la capacidad de los gobiernos autónomos descentralizados para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial, además determina como formas de su expresión:

- a) El ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad;
- b) Las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo;
- c) La capacidad de emitir políticas públicas territoriales;
- d) La elección directa a sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto;
- e) La participación ciudadana.¹⁰⁰

Al continuar con el análisis de la autonomía en el COOTAD, se observa que es garantizada a los gobiernos autónomos, cuando se determina que ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en su autonomía política, administrativa y financiera estableciendo únicamente las excepciones que se encuentren prescritas por la Constitución y las leyes de la República.¹⁰¹ Sin embargo, esta norma no ha servido como una herramienta que garantice el ejercicio de la autonomía pues no ha sido ejercida ni aplicada por algún gobierno autónomo descentralizado. Inclusive como lo señala el autor José Suing, varias leyes “han impuesto atribuciones y reconocido funciones

⁹⁸ Rafael Guerrero, “Descentralización, Autonomía y Regionalización”, en *Análisis Nueva Constitución*, ed. Raúl Borja (Quito: ILDIS : Friedrich Ebert Stiftung, La Tendencia. Revista de Análisis Político, 2008): 241.

⁹⁹ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 1 y 2.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, art. 5.

¹⁰¹ *Ibíd.*, art. 6.

especialmente a dependencias de la función ejecutiva nacional, en desmedro de las competencias exclusivas de los GAD en general”¹⁰², expone como ejemplo el Código Orgánico de Planificación y Finanzas, cuerpo legal que “contiene obligaciones relacionadas con el cumplimiento de determinados deberes que condicionan la transferencia de recursos del presupuesto general del Estado y que ponen en duda el real alcance de la autonomía y los principios que gobiernan el proceso de transferencia.”¹⁰³

El marco legal establecido en el Ecuador evidencia que se pretende que la autonomía política de los gobiernos autónomos descentralizados, se aplique dentro del marco de competencias y facultades que la norma atribuye a esta clase de gobiernos. No obstante, el desarrollo de la autonomía política de cada ente local no puede ser medido únicamente en función de los avances en términos de leyes, sino también a través del análisis de las dinámicas concretas que se dan en la realidad local.

Al comparar el conjunto de disposiciones que versan sobre autonomía política en el Ecuador, con lo que manifiesta la doctrina o el derecho comparado como el caso español, se observa abismales diferencias, pues la autonomía es concebida como el poder de autonormación, es decir un poder legislativo, para darse un ordenamiento propio, así la región en el Estado autonómico español cuenta con su propio estatuto, parlamento e incluso la administración de justicia en el marco de competencias que asumen.

De lo expuesto, se colige que la Constitución de la República y el COOTAD, determinan las características y el rol del Estado, además establecen reglas para el sistema de competencias, diseñan nuevas formas para la representación y crean un nivel de gobierno adicional, de estructura regional que complica la gestión del Estado y abulta la estructura territorial e institucional, en razón de que se hablaría de cinco escalas distintas parroquial, cantonal, provincial, regional y nacional, dentro de un país territorialmente pequeño como el Ecuador. No obstante, de lo referido se evidencia que el vacío en el gobierno intermedio continua latente en nuestro país, pues hasta la actualidad no se ha consolidado el gobierno regional que fue concebido como una entidad que intermedie en el gobierno central y los gobiernos locales, que apuntale la democracia y el desarrollo territorial. Así, los gobiernos locales han permanecido dependientes del gobierno central, sin que se haya podido consolidar una real autonomía.

¹⁰² José Dionisio Suing Nagua, “La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano” (Tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar, 2016), 167, <http://hdl.handle.net/10644/6896>.

¹⁰³ José Dionisio Suing Nagua, “La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano”, 168.

Como se observa, la autonomía ha sido una búsqueda constante de ciertos grupos en el Ecuador a lo largo de la historia ya sea por motivos políticos o económicos, por lo que en el actual marco jurídico ecuatoriano, la autonomía política, como una demanda subnacional, fue insertada en la vigente Constitución y desarrollada de manera limitada en la legislación secundaria, pues a pesar de que la norma constitucional le otorgó un mayor reconocimiento, el COOTAD en sus disposiciones limita su ejercicio en los Gobiernos autónomos descentralizados y en más de 500 artículos no se define con claridad las funciones y atribuciones de las autoridades locales; de manera que, conforme lo afirma Hernán Batallas Gómez, uno de los principales problemas que afronta el COOTAD es “el desconocimiento en muchos gobiernos autónomos y descentralizados sobre su importancia y alcance, desconocimiento que es, por un lado, consecuencia de una falta de socialización adecuada cuando este era un proyecto de ley y posteriormente cuando entró a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico, así como por el desinterés de las propias autoridades en conocer las disposiciones legales y más aún las nuevas responsabilidades y competencias dentro de su gestión.”¹⁰⁴

De manera que, si se pretende transformaciones en los niveles del poder, considerando que la autonomía política constituye un eje de los gobiernos territoriales, se necesita de verdaderas reformas en la institucionalidad, compromiso de sus autoridades en ejercer las competencias asignadas a cada GAD y sobretodo participación de la sociedad en el control y vigilancia. Pues la autonomía política no es un fin sino un medio para la construcción de la unidad nacional, para el fortalecimiento de la democracia local, para alcanzar eficiencia administrativa y el desarrollo económico y social del país.

2. Contenidos esenciales en que se sustenta la autonomía política

2.1 Pluralidad de ordenamientos jurídicos

Cada grupo social organizado es una institución y, como tal, expresa un ordenamiento jurídico, del cual las normas son su expresión e instrumento, estas fuentes del derecho mantienen relaciones entre sí. En consecuencia, el ordenamiento es un sistema que propende generar orden y desarrollo de una organización y sus instituciones, a través de la generación de normas que regirán diferentes relaciones jurídicas. En este

¹⁰⁴ Hernán Batallas Gómez, “El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados”, *Foro: Revista de derecho*, n.º 20 (2013):12.

sentido se manifestó el tratadista Santi Romano, cuando concluye que “el conjunto de organizaciones sociales o instituciones existentes constituyen necesariamente una pluralidad de ordenamientos jurídicos.”¹⁰⁵

Eduardo García de Enterría y Tomás - Ramón Fernández, en su obra *Curso de Derecho Administrativo I*, afirman que un Estado hay “una pluralidad de fuentes, con la cual ha de constituirse, no obstante, un sistema unitario, el ordenamiento jurídico.”¹⁰⁶

La expresión pluralismo jurídico para el autor Pedro Garzón López, se refiere a la “coexistencia de varios sistemas jurídicos en un mismo espacio sociopolítico, siendo el derecho estatal uno más de los derechos existentes en la realidad social.”¹⁰⁷ Situación que a criterio del autor “pone en cuestión la concepción clásica del derecho, legitimada en la soberanía estatal en virtud del cual se justifica el monopolio exclusivo del Estado en la producción y aplicación del derecho.”¹⁰⁸ Más adelante, en el desarrollo de su obra, Pedro Garzón, afirma que el pluralismo jurídico ha experimentado diferentes tratamientos jurídico-políticos en el curso de la historia, por un lado el “pluralismo jurídico clásico”, que se refiere a la coexistencia de sistemas jurídicos en sociedades que fueron colonizadas, donde se impuso el derecho del colonizador; y por el otro, el “nuevo pluralismo jurídico” que responde a la convivencia de múltiples y diferentes esferas jurídicas como consecuencia de la fragmentación de los estados nacionales en la era postcolonial y postindustrial; así como la concurrencia que se produce entre reglas locales, comunitarias, regionales, nacionales, transnacionales e internacionales o estatutos jurídicos de minorías reconocidas. En términos generales, el referido autor en su artículo *Pluralismo Jurídico*, argumenta que “la estructura jerárquica y piramidal que caracteriza a los sistemas clásicos y el principio según el que la soberanía pertenece exclusivamente al Estado, ceden ante las entidades colectivas que propugnan la fragmentación de la soberanía estatal en la producción y aplicación de normas de autorregulación paralelas al derecho estatal. Esta proliferación de entidades regidas por sus propias normas no sólo conlleva lógicas diferentes o contrarias al derecho estatal, sino incluso, tienen la capacidad de imponerse al propio sistema jurídico estatal.”¹⁰⁹

¹⁰⁵ Pedro Garzón López, “Pluralismo Jurídico”, *Eunomía*, n.º 5 (septiembre de 2013): 190.

¹⁰⁶ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo. I*, Duodécima edición (Madrid: Thomson Civitas, s. f.), 72.

¹⁰⁷ Garzón López, “Pluralismo Jurídico”, 187.

¹⁰⁸ *Ibíd*, 187.

¹⁰⁹ *Ibíd*, 191.

De esta forma, se puede afirmar que el pluralismo jurídico en la actualidad hace alusión a la existencia de distintos ordenamientos jurídicos de los entes territoriales que forman el Estado, tal como se presenta el caso de España, país en el que, a partir de la Constitución de 1978, las Comunidades autónomas se constituyen en entes políticos del Estado, del cual forman parte y en cuya voluntad participan. Los tratadistas Eduardo García de Enterría y Tomás - Ramón Fernández, en su obra *Curso de Derecho Administrativo I*, al referirse al caso de España, afirman que la existencia de pluralidad de ordenamientos jurídicos deriva de la pluralidad de organizaciones en el Estado, las mismas que forman un ordenamiento específico.¹¹⁰

En consecuencia, con la finalidad de respetar la soberanía del Estado, todos los ordenamientos deben articularse en el ordenamiento jurídico general y tener como punto de encuentro la Constitución. En el ejemplo de España observamos que las Comunidades Autónomas tienen sus propios ordenamientos jurídicos que forman parte del ordenamiento general del Estado español, estas comunidades nacen de la Constitución y se concretan a través del Estatuto de Autonomía, no son simples entes administrativos, pues poseen sustancia política de acuerdo a lo establecido en la Constitución, y cuentan con poder legislativo para crear políticas propias, sus estatutos lo han reconocido. En sí, estas comunidades son entes políticos que forman parte del Estado, y en su voluntad participan. La norma autonómica según la Constitución Española, son los estatutos, los que son la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y en ellos se han reconocido sus poderes legislativos. Esta situación a criterio de los autores Eduardo García de Enterría y Tomás - Ramón Fernández ha ocasionado que los ordenamientos autonómicos de las Comunidades autónomas, sostenidos por la propia Constitución y por los estatutos dictados en aplicación de la misma, configuren una problemática nueva y relevante en la vida jurídica, respecto del problema de la pluralidad de ordenamientos, que ha pasado a ser así uno de las cuestiones básicas del sistema jurídico entero.

Es conocido que todo ordenamiento se basa en la separación respecto de los demás, a su vez esta división se expresa en un sistema privativo de fuentes del derecho, las cuales se producen en el ámbito propio de la organización de que el ordenamiento surge. Estas fuentes de derecho, “como propias de la organización específica de que se trata, no están jerárquicamente subordinadas a la fuente de ninguna otra organización, lo

¹¹⁰ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo. I*, 283–84.

que inicialmente significa el concepto de autonomía, definida como la capacidad de autonormarse.”¹¹¹

De esto, se desprende que los estatutos de las CCAA de España excluyen a las normas de otros ordenamientos y si alguna de ellas interfiere en el ámbito autonómico serán nulas porque violan el principio autonómico que cobija a estas entidades. Sin embargo, resulta necesario comprender que la autonomía de las comunidades autónomas se edifica tanto por la Constitución como por sus Estatutos de autonomía, y no por ello debe entenderse que las normas autonómicas son jerárquicamente inferiores a las del Estado pues en su relación no prima el principio de jerarquía sino el principio de la competencia, según el cual en el campo competencial de cada CCAA la norma autonómica prevalece sobre la ley del Estado. En este sentido, es primordial que las comunidades autónomas tracen el ámbito específico dentro del cual ejercerán su autonomía.

No obstante de lo dicho, en España, tal como se afirma en la obra Curso de Derecho Administrativo, “la Constitución ejerce su primacía simultáneamente sobre los dos subordenamientos que de ella, como tronco común parten, el estatal y el autonómico, porque desde esta posición la Constitución impone su eficacia normativa a todos los poderes públicos.”¹¹² Lo que, guarda coherencia con la doctrina alemana que afirma que en la Constitución se halla la competencia de las competencias, debido a que su función es la de distribuir todas las competencias públicas, entre ellas designar los ámbitos de competencias de los ordenamientos estatal, autonómico, local, en los cuales desplegarán sus competencias.

De lo expuesto, se evidencia que la validez de las normas autonómicas, así como las del Estado depende de su apego a la Constitución, así mismo los preceptos que se encuentren dentro del ordenamiento autonómico como del estatal deben ser interpretados a la luz de la norma suprema.

La Constitución española establece un marco general que ofrece opciones de autogobierno y niveles de competencias, a criterio de García de Enterría y Fernández, esto se denomina el carácter dispositivo de la autonomía territorial en la Constitución de España. El referido cuerpo normativo no divide al territorio en un número determinado de Comunidades autónomas ni establece el contenido concreto de la autonomía. Así, el sistema autonómico debe reflejarse en los estatutos, lo que convierte a esta norma en un

¹¹¹ *Ibíd.*, 286.

¹¹² *Ibíd.*, 290.

instrumento para el ejercicio real de la autonomía dentro del marco establecido por la Constitución. En concreto en España, la autonomía es una creación de la Constitución y del Estatuto de cada Comunidad Autónoma. En razón de la importancia que revisten los Estatutos en el proceso autonómico español para su creación se someten a un proceso complejo.¹¹³ En consecuencia, en España existe pluralidad de centros de producción legislativa (Estado y Comunidades Autónomas), de esta manera la norma que emitan forman parte de un único ordenamiento jurídico. Así, los estatutos de autonomía relacionan el ordenamiento estatal con el autonómico.

Lo afirmado por el tratadista Enterría, en lo referente al carácter dispositivo de la autonomía en la Constitución española, constituye a su vez una característica de la Constitución de la República del Ecuador, pues ha establecido de manera general los niveles de competencias para cada nivel de gobierno y no definió su grado de autonomía; así mismo en su artículo 245, estableció un proceso de conformación de las regiones autónomas de carácter voluntario, es decir no determinó cuantas regiones existirían.

¹¹³La Constitución española en lo que respecta al proceso de elaboración de los estatutos de las Comunidades Autónoma, formuló distintos procesos de elaboración de los mismos, establecidos en los siguientes artículos que cito textualmente: “Artículo 144.- Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional: (...)b Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial (...)” “Artículo 146.-El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.” “Artículo 151.- No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente: 1.º El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros. 2.º Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva. 3.º Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. 4.º Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley. 5.º De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2 de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior. En los casos de los párrafos 4.º y 5.º del apartado anterior, la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo.”

Otra realidad en la que se manifiesta la pluralidad de ordenamientos jurídicos es el caso de Italia, cuya Constitución del año 1947 reconoció a entes autónomos con la posibilidad de configurar ordenamientos diferentes a los del Estado y los dotó de un sistema propio de fuentes y de potestad legislativa, lo que conduce a una forma de autonomía normativa.

El autor Alessandro Pizzorusso, en su artículo Pluralidad de los Ordenamientos Jurídicos y Sistemas de las Fuentes de Derecho,¹¹⁴ señala que las relaciones entre el derecho del Estado italiano y el derecho de los entes autónomos, se manejan con una suerte de “igualación” lo que implica la directa operatividad de las normas autónomas en el ámbito del ordenamiento jurídico del Estado y la recepción de parte de estos ordenamientos de todas aquellas reglas producidas en el ámbito de lo estatal que no se encuentren derogadas o excluidas por efecto del reconocimiento de la esfera de autonomía normativa que se está considerando.

Al igual que el caso español, los ordenamientos de las entidades regionales en Italia se encuentran ligados al ordenamiento estatal a través del mecanismo de “igualación” descrito en el párrafo precedente, es decir que los estatutos de cada región deben encontrarse en armonía con la Constitución. Lo que evidentemente conlleva que estas normas se encuentren en cierta medida subordinadas a las normas constitucionales.

El profesor Alessandro Pizzorusso, afirma que es “necesario tener presente los diversos ordenamientos jurídicos operantes en cualquier área del planeta (...) Con esta estimación del caso es preciso tener en cuenta a los otros ordenamientos de carácter territorial o personal que se coordinan en distintos modos a varios niveles.”¹¹⁵ De lo dicho, resulta imprescindible que, exista la debida armonía entre las distintas disposiciones constitucionales y las normas que dictan los diferentes niveles subnacionales dentro de un Estado, con el objetivo de que las acciones que ejecuten en cada jurisdicción se desenvuelvan enlazándose según esquemas fundamentales de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

Para analizar la pluralidad de ordenamientos jurídicos en el Ecuador, corresponde partir del estudio de la Constitución de la República, que en su artículo 240 prescribe que “los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y

¹¹⁴ Alessandro Pizzorusso, “Pluralidad de los Ordenamientos Jurídicos y Sistemas de las Fuentes de Derecho” 2, n° 2 (2008): 189, <https://p3.usal.edu.ar/index.php/aequitas/article/view/1503/1930>.

¹¹⁵ *Ibíd.*, 135.

jurisdicciones territoriales”¹¹⁶; y que las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Para el autor Juan Carlos Benalcázar Guerrón la Constitución ecuatoriana de 2008 al referirse a las facultades normativas de los gobiernos autónomos descentralizados, presenta problemas al denominarlas como legislativas, “pues esta calificación puede considerarse incoherente porque la misma Constitución determina que el Ecuador es un Estado unitario y este, por definición y a diferencia del Estado federal, tiene un solo centro de impulsión política y administrativa, de tal modo que, en rigor, la facultad legislativa propiamente dicha la tendría únicamente la Asamblea Nacional.”¹¹⁷ De esta forma de la lectura a la Constitución, observamos que se ha dotado de facultad normativa limitada a los órganos de gobierno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, pues sólo pueden expedir ordenanzas, resoluciones, reglamentos, dependiendo del nivel de gobierno correspondiente. En tal sentido, el reconocimiento de potestad legislativa, como característica de un Estado que promueve un verdadero proceso de autonomías, como observamos del modelo español o italiano, no se ha dado. Por lo que se puede afirmar que en nuestro país no se ha materializado un verdadero proceso de autonomías pues la autonomía implica reconocer potestades estatales como la de legislar y administrar justicia.

Lo referido en el párrafo que precede, es producto de la naturaleza del estado unitario del Ecuador, como lo explica el autor Vladimiro Naranjo, un estado unitario es aquel que posee un solo centro de impulsión política administrativa, de tal forma que la “totalidad de los tributos y funciones del poder político emanan de un titular único, que es la persona jurídica llamada Estado, y los individuos colocados bajo la soberanía de este obedecen a una misma y sola autoridad, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas mismas leyes.”¹¹⁸ Por lo tanto, en el Estado Ecuatoriano los tres poderes fundamentales el legislativo, el ejecutivo y el judicial, son los únicos que rigen en todo el territorio nacional y para todos sus habitantes, sin que importe la organización territorial; posee una sola Constitución en todo el territorio; y, se obedece a una autoridad centralizada. Sin embargo, es preciso señalar que en el mundo contemporáneo el Estado unitario no se presenta tal como la doctrina lo define, pues posee una serie de características propias, así el Estado unitario actual se presenta como una organización

¹¹⁶ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 240.

¹¹⁷ Benalcázar Guerrón, “Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados”, 24.

¹¹⁸ Vladimiro Naranjo Mesa, *Teoría Constitucional e instituciones políticas*, Tercera (Bogotá: Temis, 1990), 236.

estatal en la cual las autoridades centrales tienen poderes reforzados frente a los que asignan a las autoridades locales, de tal suerte que la mayor parte de las funciones públicas competen directamente al gobierno central.

La Constitución de la República en su artículo 132 establece que la Asamblea Nacional como único órgano que ejerce la función legislativa y por tanto aprobará como leyes las normas generales de interés común, mientras que en los artículos 262, 263 y 264 de la Constitución que versan sobre las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales y cantonales se establece que emitirán normas y ordenanzas y respecto a las parroquias el artículo 267 señala que se emitirán acuerdos y resoluciones, es decir que no se ha establecido que puedan emitir leyes ni reglamentos. En consecuencia, existe un contrasentido del constituyente al incluir en la propia Constitución, por una parte, que los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales y que los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales tendrán facultades reglamentarias; y, por otra parte, establecer que los GAD únicamente emitirán normas, ordenanzas, acuerdos o resoluciones, sin otorgarles la calidad de leyes o reglamentos. Desde la perspectiva, del autor Juan Carlos Benalcázar Guerrón, la expresión “facultades legislativas” de los gobiernos autónomos descentralizados “es una grave incoherencia del constituyente, pues en un sentido literal se podría entender que dentro del Ecuador, que se organiza como Estado unitario, se permite la existencia de legisladores y de leyes locales.”¹¹⁹ Acto seguido el referido autor pretendiendo resolver la contradicción presente en la Constitución vigente, considera que “partiendo del principio de que la Constitución es un todo orgánico y que entre sus partes debe haber la debida correspondencia y armonía (*iura iuribus concordari debet*), es posible apreciar, por una parte, que se trata de una facultad normativa limitada que el constituyente otorga a los gobiernos autónomos descentralizados para el cumplimiento de sus competencias, y, por otra parte, que las normas jurídicas que dicten dichos gobiernos tienen un rango normativo reglamentario y no legal.”¹²⁰ En consecuencia, los GAD no tienen la facultad de emitir leyes locales para regular sus asuntos y su facultad normativa debe ser usada en armonía a las políticas del gobierno central.

¹¹⁹ Benalcázar Guerrón, “Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados”, 30.

¹²⁰ *Ibid.*

Como se observa, en los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador no existen legisladores locales, ni una pluralidad de ordenamientos jurídicos, tal como se presenta en otros estados sean federales, regionales u otros. Inclusive la Constitución de la República en su artículo 425 ubica a la norma regional con jerarquía inferior a la ley, pero superior a los decretos y reglamentos; a las ordenanzas tanto provinciales como municipales), a los acuerdos y las resoluciones; y por último a los demás actos y decisiones de los poderes públicos. Además para los gobiernos autónomos regionales, la Constitución prevé la existencia del Estatuto, instrumento fundamental para la institucionalidad del gobierno regional que carece de categoría jurídica y jerarquía normativa alguna, en razón de que no ha sido determinado en el orden jerárquico de las normas, establecido por el artículo 425 de la Constitución, lo que no permite determinar cuál es la categoría normativa del Estatuto, pues no se lo reconoce de manera expresa dentro del ordenamiento jurídico.

No obstante de lo referido, es necesario precisar que el artículo 425 de la Constitución también establece en su último inciso que la jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados, este principio tiene relación con las atribuciones que la misma Constitución atribuyó a los GAD, para que regulen las materias exclusivas a través de las normas que están facultados emitir. En teoría, las normas que los GAD emitan en materias exclusivas que les han sido atribuidas por mandato de la Constitución prevalecerán.

El autor Benalcázar, concluye afirmando que el Ecuador al ser un estado unitario, su descentralización es de carácter administrativo y no político, por lo que “las entidades locales no constituyen unidades dotadas de voluntad autónoma y que las mal llamadas “facultades legislativas” de los gobiernos autónomos descentralizados se expresan en instrumentos normativos de rango reglamentario, que regirán las materias que son de competencia constitucional de dichos gobiernos, pero que no pueden contrariar el régimen jurídico propio del reglamento y el principio de reserva de ley.”¹²¹

En términos generales y conforme queda expuesto, la existencia de ordenamientos jurídicos se encuentra directamente relacionada a la existencia de organizaciones sociales, y dentro de un mismo espacio sociopolítico puede coexistir una pluralidad de ordenamientos jurídicos lo cual se puede palpar en la realidad de España e Italia pues

¹²¹ *Ibíd.*, 41.

estos dos países conforme fue analizado han configurado en sus entes autónomos sistemas de fuentes diferentes al del Estado. De esta manera, se observa que derecho estatal coexiste con los ordenamientos de los entes locales, lo que conlleva a la necesidad de que los ordenamientos menores armonicen con la Constitución, con la finalidad de que exista una correcta articulación y armonía dentro del sistema, asimilando que todas las partes forman un solo ordenamiento jurídico y que deben corresponderse entre sí.

Sin embargo, a diferencia de los casos de España e Italia, de la lectura a la Constitución de la República, observamos que en el Ecuador “el sistema jurídico ecuatoriano propone un pluralismo jurídico fuerte de tipo igualitario, pues conforme a las disposiciones constitucionales se trata de un sistema en el que confluyen distintos órdenes jurídicos, por lo que, en igual sentido podría clasificarse como un pluralismo jurídico subnacional.”¹²² No obstante, aplicando la teoría y las normas constitucionales en un contexto pragmático se colige que en nuestro país, no existen legisladores locales, ni una pluralidad de ordenamientos jurídicos, únicamente se ha dotado de facultad normativa limitada a los órganos de gobierno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, por lo que los GAD no tienen la facultad de emitir leyes locales para regular sus asuntos y su facultad normativa debe ser usada en armonía a las políticas del gobierno central.

2.2 Sistema de representación

La representación es una técnica de participación política, que implica modelos y relaciones complejas, en los que el representante debe ejecutar actos respetando la voluntad e intereses de su representado. En este sentido, a través de la representación se legitiman las acciones estatales que los representantes efectúan en ejercicio del mandato.

Para el autor Trujillo, según la idea originaria de la configuración triangular de la relación de representación, es el soberano el que sería representado por los representantes, que lo son del pueblo titular de la soberanía.¹²³ Aterrizando esta idea a nuestra realidad, el pueblo ecuatoriano, al ser el titular de la soberanía, es el representado y por tanto juega un papel fundamental en proceso representativo, porque es él quien inicia la relación de

¹²² Nadia Añazco Aguilar, “Aproximaciones sobre pluralismo jurídico y la justicia indígena en el derecho constitucional ecuatoriano: análisis a partir de la regla jurisprudencial contenida en la sentencia No. 113-14-SEP-CC, caso ‘La Cocha 2’” (Universidad Andina Simón Bolívar, 2020), 113, <http://hdl.handle.net/10644/7439>.

¹²³ Antonio Trujillo, “Relaciones entre los conceptos de representación y responsabilidad políticas”, 7, accedido 21 de junio de 2020, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3412452.pdf>.

representación al elegir a sus mandatarios, posteriormente esa relación escala en temas de control a las acciones efectuadas por el órgano representativo. A su vez el órgano o representante elegido tiene a su cargo la dirección y responsabilidad de gobierno.

Al tratar el sistema de representación, observamos que es inherente a este tema, el derecho de participación, el que consiste en poder elegir y ser elegido, este derecho que en el Ecuador se encuentra declarado en la Constitución de la República, evidencia la integración de los ecuatorianos en el sistema político y se presenta como una forma de hacer efectiva la participación política. Es decir, que tanto el representado como el representante mantiene una relación activa en el sistema democrático del Ecuador, pues entre ellos se establece un nexo desde el momento en que el representado elige a sus representantes, y de forma posterior con el desarrollo de la relación surge la exigencia de responsabilidad, el control y la censura.

Consecuentemente, la representación a más de ser una técnica de participación política, que ha sido reconocida a nivel constitucional como un derecho fundamental, es una forma de legitimar el poder.

Al constituir uno de los elementos del Estado, el poder político, significa que los estados cuentan con representantes encargados de ejercer autoridad en sus territorios en base a las normas preestablecidas. De esta forma, en un sistema democrático representativo el ejercicio del poder político se vincula estrechamente con la participación ciudadana, esta favorece a la representación de los intereses de los ciudadanos, lo cual debería conducir a la gobernabilidad y consecuentemente al fortalecimiento de la democracia.

En el caso español, sus comunidades autónomas tienen como instituciones de autogobierno principales a la Asamblea Legislativa y el Consejo de Gobierno. Así mismo, las Comunidades, cuentan con instituciones propias y similares a las del Estado, como Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, entre otras. Según el artículo 151 de la Constitución Española la organización institucional autonómica se basa en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, obedeciendo a un sistema de representación proporcional, asegurando la representación de las diversas zonas del territorio; cuentan además con un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno. Además, cuentan con un Tribunal Superior de Justicia, cuyos supuestos y formas de participación en la organización de las

demarcaciones judiciales del territorio, podrán encontrarse en los Estatutos de las Comunidades Autónomas.

La Constitución de la República del Ecuador en sus artículos 251 y 259, establece para cada nivel territorial como la región, provincia, cantón y parroquia, la conformación de gobiernos autónomos descentralizados, mismos que ejercen competencias y facultades, establecidas en la norma. De manera que, los GAD constituyen la expresión institucional de la organización territorial del Estado.

De esta forma, el gobierno autónomo descentralizado regional se integrará con un órgano principal de gobierno, denominado consejo regional, el que se conformará con miembros elegidos por votación popular en cada región autónoma y será presidido por el Gobernador, quien ejercerá la facultad ejecutiva. A su vez este consejo regional, ejercerá la facultad legislativa, es decir una simple capacidad normativa en el ejercicio de las competencias conferidas al GAD regional. De la descripción realizada sobre la institucionalidad de la región, se colige que el gobernador formará parte del consejo regional, por lo cual coincide con el criterio del autor Roberto Viciano quien sostiene que esto “rompe con la dualidad de los órganos en la estructura institucional de la región, puesto que no hay separación entre órgano ejerciente de la función ejecutiva y ejerciente de la facultad normativa.”¹²⁴ De lo dicho, el gobernador es una forma de autogobierno establecida en la Constitución, que junto al consejo regional, no recrean las condiciones para una concreta actuación del GAD regional, como el que se observa en España, pues es evidente que las comunidades autónomas poseen una institucionalidad que les permite organizar y controlar a los actores locales, planificar el desarrollo de cada región, e intervenir en el territorio a través del ejercicio de sus competencias que han sido reguladas en sus propios estatutos.

El GAD regional,¹²⁵ expedirá normas regionales relacionadas al ordenamiento territorial, desarrollo económico, cuencas hidrográficas o vías, dentro de su ámbito regional. De manera que, el consejo regional, de acuerdo al artículo 425 de la CRE, emitirá normas de jerarquía inferior a la ley pero superior a los decretos y las ordenanzas

¹²⁴ Roberto Viciano Pastor, “Algunas consideraciones sobre la organización territorial del estado en la Constitución ecuatoriana del 2008”, en *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, ed. Santiago Andrade Ubidia, (Quito: Corporación Editora Nacional, 2009), 111.

¹²⁵ El artículo 33 y 34 del COOTAD contiene disposiciones del Gobierno Regional, de su Consejo Regional y atribuciones. Las atribuciones de los Consejeros son detalladas en el artículo 35 del referido cuerpo legal y disposiciones atinentes al Gobernador constan en los artículos 36 y 37.

provinciales y municipales. Así, el ejercicio de la facultad legislativa, estará condicionada al desarrollo de su institucionalidad y de la legitimidad de las autoridades.

El gobierno provincial,¹²⁶ se integra por prefecto y viceprefecto, que son elegidos por votación popular directa y ejercerán la potestad ejecutiva; y, por el Consejo provincial, cuyos consejeros no son de elección popular y son los representantes de los gobiernos cantonales y de los parroquiales rurales. El consejo provincial, es quien ejerce la facultad legislativa de la provincia.

El gobierno municipal,¹²⁷ se integra por el Alcalde y el concejo municipal; este último, tiene a su cargo el ejercicio de la facultad legislativa.

Las reformas de la representación en el Consejo provincial (representantes de los gobiernos cantonales y de los parroquiales rurales), como en el consejo municipal (representantes urbanos y rurales) mejoran la articulación con la ciudadanía local.

Los GAD parroquiales,¹²⁸ tiene como órganos de gobierno la Junta Parroquial, conformada por vocales de elección popular; y, el presidente de la junta, que es el responsable del ejercicio de la facultad ejecutiva de la parroquia.

Los regímenes especiales son formas de gobierno en el territorio que no introducen nuevos niveles de organización territorial en nuestro país. La CRE establece que se constituirán regímenes especiales por tres razones: “conservación ambiental, étnico-cultural y demográfica.”¹²⁹

Conforme ha sido detallado en líneas precedentes observamos que el legislador en el COOTAD se encargó de especificar el rol de cada uno de los niveles de gobierno y delinear su campo de acción, a su vez establece sus atribuciones y la forma de elección de sus autoridades y representantes. De esta forma, las autoridades de los GAD, como: Gobernadores, Prefectos, Alcaldes, Concejales, son electos democráticamente en cada circunscripción electoral a través del sufragio directo.

En lo que corresponde a la naturaleza de los órganos de los gobiernos autónomos descentralizados, la norma ha establecido que se integren como órganos pluripersonales

¹²⁶ En lo que corresponde a los Gobiernos Provinciales y su Consejo Provincial son descritos en los artículos 43 y 47 del COOTAD; las atribuciones de sus Consejeros en el artículo 48; y, disposiciones respecto al Prefecto en los artículos 49 y 50.

¹²⁷ Los Gobiernos Cantonales o Municipales y su Concejo Municipal, son regulados por los artículos 56 y 57 del COOTAD; las atribuciones de sus Concejales en el artículo 58; y normas sobre el Alcalde en los artículos 59 y 60 del mencionado cuerpo legal.

¹²⁸ Disposiciones de los Gobiernos Parroquiales Rurales y su Junta parroquial rural se encuentran el COOTAD, artículo 66 y 67; las atribuciones de sus Vocales están reguladas en el artículo 68; y, normas atinentes al Presidente en el mismo cuerpo legal citado artículo 68.

¹²⁹ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 242.

y unipersonales, los primeros constituyen los consejos regionales, provinciales, municipales, juntas parroquiales; y, los unipersonales serían el gobernador, prefecto, alcalde y presidente de la junta parroquial. De esta forma, sean órganos pluripersonales o unipersonales, en ejercicio de su autoridad y atribuciones deben efectuar actos para satisfacer las necesidades de sus mandantes dentro de su territorio, buscar el desarrollo institucional e impulsar políticas públicas de acuerdo a sus propias realidades, para ello, están facultados a dictar sus propias normas en el marco específico de sus competencias. En este orden de ideas, en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, su voluntad constituye la de sus autoridades que han sido elegidas por voluntad popular, única fuente de la soberanía.¹³⁰

Sin embargo, observamos que la introducción en el Ecuador de la región en la organización territorial y a nivel institucional con el gobierno regional, que aparentemente obedecían a una necesidad de dar expresión institucional a las preferencias políticas de los ciudadanos, no se presenta como tal, pues no existe un reconocimiento claro a nivel constitucional de facultades para organizar el autogobierno, asimismo no se visualiza una verdadera transferencia de poder político a las regiones. El diseño de las instituciones de autogobierno, está supeditado a lo que el COOTAD establece, y se observa que al gobierno regional únicamente se le han atribuido potestades de planificación, promoción y regulación de unas pocas actividades. Lo referido, es la base para sostener que en nuestro país no se ha creado las instituciones políticas de un gobierno autónomo, pues no se ha creado un parlamento regional menos aun un poder judicial de la región y no hay elección de miembros de un poder legislativo debido a que no se configura una potestad legislativa para el gobierno regional. En este orden de ideas, se puede afirmar que la ausencia de un parlamento a su vez obedece a que las competencias que le han sido atribuidas al gobierno regional son limitadas a su reducido campo de competencia.

De esta forma, al comparar la representación política en los GAD con los elementos de estado autonómico español se observa que los conceptos de gobierno y comunidad autonómica, tienen relación directa con un autogobierno político de un particular territorio y comunidad, para lo cual es necesario que existan instituciones políticas representativas de autogobierno como parlamento y gobiernos regionales. En las

¹³⁰ La Constitución de la República establece en su artículo 1 que la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

unidades políticas regionales, tanto miembros del parlamento como de la entidad autónoma son de elección popular, es decir un autogobierno representativo.

La construcción de instituciones políticas que gocen de legitimidad se relaciona directamente con la existencia de un sistema político que pueda recoger las demandas sociales y satisfacerlas. Es indispensable para un órgano representativo que el Estado le dote de autonomía para que pueda actuar en beneficio de sus representados y dentro de su jurisdicción, pueda canalizar las demandas sociales y políticas de sus representados.

Como queda expuesto, la representación es una técnica de participación política, reconocida a nivel constitucional como un derecho fundamental y a su vez es una forma de legitimar el poder, lo que implica que el Estado cuenta con representantes encargados de ejercer autoridad en sus territorios dentro de un marco jurídico determinado. Así, los gobiernos autónomos descentralizados que son la expresión institucional de la organización territorial del Estado, tienen autoridades como Gobernadores, Prefectos, Alcaldes, Concejales que son electos democráticamente en cada circunscripción electoral a través del sufragio directo, estos niveles de gobierno, a su vez cumplen un papel de suma importancia pues son pilares de la democracia al intermediar entre el gobierno central y las localidades. Por lo que, para el correcto desenvolvimiento del sistema de representación, la clave, es la presencia de una ciudadanía activa que se involucre tanto en temas locales como nacionales, con el objetivo de ganar espacio e influencia sobre las decisiones de sus representantes; y, a su vez que puedan exigir a las autoridades electas una adecuada gestión, el cumplimiento de las competencias, y una rendición de cuentas sobre las metas alcanzadas en favor del GAD que lideran, con la finalidad de que se satisfagan los intereses de sus mandantes.

2.3 Sistema de competencias

El autor Ramón Parada define a la competencia como “la medida de la capacidad jurídica de cada órgano o el conjunto de funciones y potestades que el ordenamiento jurídico le atribuye y que por ello está autorizado y obligado a ejercitar.”¹³¹ En parecido sentido, se ha manifestado el tratadista Juan Carlos Cassagne al señalar que la competencia “es la aptitud legal que surge del conjunto de facultades y atribuciones que

¹³¹ José Ramón Parada Vázquez, *Derecho administrativo* (Madrid; Barcelona: Marcial Pons, 2010), 41–42.

corresponden a los órganos sujetos estatales.”¹³² En definitiva, la competencia es un término del derecho administrativo, que se presenta como un postulado que permite a un determinado órgano actuar en un campo o tarea establecido.

En la legislación ecuatoriana el término competencia se encuentra definido en dos cuerpos legales, el Código Orgánico Administrativo en su artículo 65, conceptualiza a la competencia como “la medida en que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado”¹³³; y, en el COOTAD en su artículo 113 de forma más específica en lo que respecta a los gobiernos autónomos descentralizados, define a las competencias como “las capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector, que se ejercen a través de facultades.”¹³⁴

De las definiciones contenidas tanto en la doctrina como en la norma podemos observar que de manera general el término competencia se refiere a las actividades que legítimamente puede realizar un ente o un órgano público y resulta inherente al tema de competencias, la manera en la que se las distribuye. En este sentido, la forma de determinar la competencia, legitima y habilita a los diferentes órganos para ejercer acciones en las materias que se les haya atribuido. Para el autor Ramón Parada, “los criterios fundamentales de distribución de la competencia son los siguientes: jerárquico, territorial y material [...]”¹³⁵; por otra parte, explica que existen nuevas formas de atribución de la competencia, que se han originado por la complejidad de la vida administrativa a consecuencia de la descentralización, así como “el entendimiento de la autonomía de los Entes locales y de sus competencias.”¹³⁶ En este mismo sentido, se ha pronunciado el tratadista Luciano Parejo Alfonso, cuando señala que los criterios conforme a los cuales se produce la asignación o atribución de competencias son “criterio material (en razón de la materia), criterio territorial (en razón del territorio), criterio jerárquico (en razón de la posición de la organización), criterio temporal (en razón de tiempo)”.¹³⁷

De manera similar el autor Antonio La Pergola afirma que repartir las competencias significa distribuirlas según las materias, según el territorio y es sabido que

¹³² Cassagne, *Derecho administrativo. Tomo II*, 97.

¹³³ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, en Registro Oficial 31, Segundo Suplemento, 7 de julio de 2017, art. 65.

¹³⁴ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 113.

¹³⁵ Parada Vázquez, *Derecho administrativo*, 42.

¹³⁶ *Ibíd.*, 42.

¹³⁷ Parejo Alfonso, *Lecciones de derecho administrativo*, 208.

definir una materia en el texto de la Constitución o en la ley es casi siempre, una tarea que escapa a las posibilidades del legislador y requiere del trabajo integrador del intérprete.¹³⁸

Una vez que se ha revisado las definiciones de competencia y la manera de su distribución, analizaré el caso español en lo que respecta a su sistema de competencias, de esta forma observamos que la Constitución Española de 1978 en sus artículos 148 y 149 establece competencias exclusivas para las Comunidades autónomas y competencias exclusivas para el Estado. Adicionalmente, dicho cuerpo normativo crea a los Estatutos de autonomía, como instrumentos para que precisen las competencias de las Comunidades Autónomas y según lo afirmado por el tratadista Santiago Muñoz, el marco que ofrece la Constitución a los estatutos de autonomía, a efectos de que precise las competencias de las Comunidades Autónomas, consiste en lo siguiente: a) establece listas de materias que pertenecen a la competencia del Estado o de las Comunidades autónomas; b) en relación con cada una de estas materias, establece el grado de disponibilidad, exclusiva o no, que supone la titularidad de la competencia; c) se distinguen diferentes funciones, legislativas o ejecutivas, que delimitan el alcance de la competencia.¹³⁹

En este sentido, a criterio del autor ecuatoriano Efraín Pérez,¹⁴⁰ según la doctrina española, se distinguen tres tipos de competencias de las Comunidades Autónomas, las competencias exclusivas, las competencias de desarrollo legislativo en el marco de la legislación básica del estado y las competencias meramente ejecutivas. Cada una de estas competencias se encarga de regular materias diferentes, de manera que entre las leyes y reglamentos del Estado y leyes y reglamentos de las Comunidades autónomas no hay una relación de jerarquía o de subordinación, sino de separación o competencia.

La Constitución de España emplea dos veces el concepto de competencias exclusivas,¹⁴¹ la primera para señalar el listado de las competencias exclusivas del Estado

¹³⁸Antonio La Pergola, “La técnica constitucional de la autonomía: aspectos de derecho comparado”, en *Autonomía y partidos políticos*, comp. José Juan González Encinar, (Madrid, Tecnos, 1984), 34.

¹³⁹ Santiago Muñoz Machado, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, vol. Tomo 3 (Madrid: Iustel, 2009), 299.

¹⁴⁰ Pérez Camacho, *Derecho administrativo*, 319.

¹⁴¹ Como queda dicho la Constitución española, usa el término de competencias exclusivas en su artículo 149 cuando dispone: “*Artículo 149. 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias (...)*” y en el párrafo 3 del mismo artículo al señalar: “*Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.*” “*El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.*”

y la segunda para referirse de manera indirecta a las competencias exclusivas de las Comunidades autónomas. Según el tratadista Eduardo García de Enterría, esta diferenciación clara de régimen que consta en la Constitución es de suma importancia pues, “mientras la Constitución ofrece a las Comunidades Autónomas una mera posibilidad eventual de asumir competencias a través del Estatuto, al Estado se le ha dotado de competencias exclusivas que no necesitan de ningún otro título de atribución.”¹⁴² En virtud de esta diferencia, el Estado debe ejercer de manera integral todas aquellas competencias, sin necesidad de desarrollar o ampliar las disposiciones constitucionales mediante leyes o reglamentos. Por su parte, el Estatuto es la norma que debe establecer las competencias de cada Comunidad Autónoma, encargándose de determinar y delimitar, dentro del marco de la Constitución, las competencias exclusivas de las comunidades autónomas; y carece de competencia para delimitar las competencias del Estado.

Conforme lo afirma el tratadista Santiago Muñoz, el Estatuto no es la única norma infraconstitucional que puede establecer las competencias exclusivas de las CCAA en España. La reserva estatutaria en este punto no es absoluta. En ocasiones, también se remite la Constitución, a leyes del Estado atribuyéndoles la función de fijar las competencias estatales y autonómicas en una determinada materia con independencia y al margen del Estatuto.¹⁴³ De lo explicado, se infiere que la Constitución española ha dotado a las Comunidades autónomas de competencias, y que tanto el estatuto como otras leyes del Estado pueden fijar competencias a los entes autónomos en ciertas materias con total independencia y sin limitarse al contenido del Estatuto de cada comunidad autónoma.

En este punto y después de observar como en el caso español se ha desarrollado el sistema de competencias de manera general, resulta necesario precisar en qué consiste la calificación de una competencia como exclusiva, así dentro de la doctrina española el autor García de Enterría, indica que “la calificación de exclusividad de una competencia estatal supone, el carácter necesario, permanente e intangible de la titularidad de la misma en el Estado.”¹⁴⁴ Afirma, que “la reserva exclusiva de ciertas competencias a favor del

¹⁴² Eduardo García de Enterría, “La significación de las competencias exclusivas del estado en el sistema autonómico.”, *Revista española de Derecho Constitucional* 5 (1982): 65.

¹⁴³ Santiago Muñoz Machado, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, Tomo 3:332.

¹⁴⁴ Eduardo García de Enterría, “La significación de las competencias exclusivas del estado en el sistema autonómico.”, 71.

Estado, se presenta como un límite del principio autonómico dispositivo, y estas competencias aseguran los elementos estructurales básicos que sostienen la construcción entera del Estado que engloba el poder central y los poderes autonómicos.”¹⁴⁵

En el Ecuador la Constitución de la República es la principal referencia en materia de distribución de competencias entre el “Estado central” y los Gobiernos autónomos descentralizados y por tanto prevé la distribución de competencias de cada nivel de gobierno, determinando las competencias en cuatro tipos: privativas, exclusivas, concurrentes, compartidas. De esta forma, de la lectura al art. 261 de la CRE se observa que el constituyente introdujo la expresión “Estado central”, misma que conceptualmente hace alusión a la existencia de otros estados, característica que no se presenta en el Ecuador por la naturaleza unitaria del Estado, de manera que las competencias exclusivas establecidas a favor de un supuesto “Estado central” dentro del referido artículo, corresponderían al gobierno central, específicamente a la función ejecutiva.

Así el art. 261 de la norma constitucional determina las competencias para el gobierno central, que al igual que el caso español, son calificadas como exclusivas para el Estado, entre ellas se encuentran las de defensa nacional, relaciones internacionales, políticas económicas, tributarias, de educación, salud, seguridad social y vivienda, entre otras. El autor Efraín Pérez, al referirse a las competencias del gobierno central establece que las áreas donde estas intervienen son sectores privativos pues conforme lo señala el COOTAD en su artículo 110 “son aquellos sectores en los que, por su naturaleza estratégica de alcance nacional, todas las competencias y facultades corresponden exclusivamente al gobierno central, y no son descentralizables.”¹⁴⁶

En este mismo sentido, se observa que otros sectores en los que el gobierno central interviene con sus competencias exclusivas, corresponden a los considerados como estratégicos, pues en estos de conformidad al artículo 111 del COOTAD, el Estado en sus diversos niveles de gobierno se reserva todas sus competencias y facultades, y lo dicho obedece a la directa influencia que estos sectores tienen en las áreas económica, social, política o ambiental. El COOTAD una vez que define a los sectores estratégicos, los enlista y así tenemos a los siguientes: “la generación de energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el

¹⁴⁵ *Ibíd.*, 72.

¹⁴⁶ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 110.

agua; y, los demás que determine la Ley.”¹⁴⁷ Sin embargo, la calificación de estratégicos no obsta para que los niveles de gobierno subnacionales puedan participar en la gestión en las áreas estratégicas dentro del modelo de gestión delineado por el Gobierno central.

Para sintetizar, el gobierno central en Ecuador ejerce sus competencias exclusivas tanto en los sectores privativos como en los estratégicos, en lo que respecta a los primeros, de conformidad a la Constitución no cabe la transferencia de competencias a los GAD; y, en lo que corresponde a los segundos, la facultad de rectoría y la definición del modelo de gestión de cada sector estratégico, son atribuciones exclusivas del gobierno central, sin embargo el ejercicio de las restantes facultades y competencias podrá ser concurrente en los distintos niveles de gobierno. En este aspecto, se puede inferir que las competencias más significativas a nivel institucional y económico se establecieron como privativas del gobierno central.

Por su parte el COOTAD en el artículo 116 define a las facultades como atribuciones para el ejercicio de una competencia de un nivel de gobierno y establece cinco de ellas: rectoría, planificación, regulación, control y gestión. Ahora bien, la facultad de rectoría, según el COOTAD es entendida como “la capacidad para emitir políticas públicas; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental”¹⁴⁸, corresponde al gobierno central en el ámbito de competencias exclusivas, sectores privativos y estratégicos; y a los GAD en el ámbito de competencias exclusivas en sus respectivos territorios. Es decir, que a los GAD les corresponde la preparación de metas para alcanzar los objetivos fijados en el nivel nacional, lo que afecta de manera directa a la autonomía política a los GAD pues no les permite elaborar políticas públicas en el ámbito de sus competencias. Además, la rectoría reconocida al Gobierno central, en la Constitución de la República, ha ocasionado que se le entregue al gobierno central un excesivo poder y protagonismo, inflando su tamaño; tal como lo afirma Daniel Granda,¹⁴⁹ con la rectoría, el Presidente de la República, en todas las instituciones y en todos los sectores, ha creado consejos, sobre los cuales ejerce la rectoría a través de su delegado que ejerce la presidencia de dichos consejos, creando un sistema político de gran concentración del poder en el Ejecutivo y bloqueando toda posibilidad de real

¹⁴⁷ *Ibíd.*, art. 111.

¹⁴⁸ *Ibíd.*, art. 116.

¹⁴⁹ Daniel Granda Arciniega, “La Rectoría Constitucional como poder autoritario”, *Textos y Contextos* 14 (febrero de 2014): 16.

participación ciudadana. De manera que en el país, el ejercicio de la rectoría por parte del gobierno central produjo un proceso de centralización política al asumir a la rectoría como dirigismo y restringir dicha facultad a los GAD, lo que en muchos casos no les permitió establecer objetivos locales propios para orientar su accionar en sus espacios de territorio y atender las necesidades de su población.

La Constitución de la República detalla las competencias, también denominadas como exclusivas, para los gobiernos autónomos descentralizados, estableciendo por cada nivel de gobierno competencias exclusivas, las que a su vez son explicadas en el COOTAD, con ciertos complementos, pero conservando el mismo objeto que fue plasmado en la Constitución. Siguiendo con el estudio de las competencias encontramos que en la legislación ecuatoriana, se definen a las competencias exclusivas dentro del COOTAD como “aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y que la gestión de este tipo de competencias puede efectuarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.”¹⁵⁰ A criterio de Efraín Pérez,¹⁵¹ esta concurrencia comprende especialmente la prestación de servicios públicos. No obstante, la concurrencia que el constituyente ecuatoriano plasmó en la Constitución de la República para las competencias exclusivas de los GAD, posee la misma imprecisión que ha detectado el Tribunal Constitucional español, el que se ha pronunciado en el sentido que “dos competencias calificadas al mismo tiempo de exclusivas están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes.”¹⁵²

Por su parte, la Corte Constitucional del Ecuador, ha señalado que “si bien la propia Constitución establece las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno, la Constitución no excluye que estas competencias sean concurrentes con otros niveles de gobierno, facultando la interacción de varios actores gubernamentales (centrales seccionales) dentro de ciertas actividades que se encuentran consagradas en el propio texto constitucional.”¹⁵³ Así mismo la Corte, concluye que “el ejercicio de las competencias concurrentes no implica una duplicidad de actividades realizadas por dos

¹⁵⁰ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 260.

¹⁵¹ Pérez Camacho, *Derecho administrativo*, 320–21.

¹⁵² El autor Santiago Muñoz en su Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, al hablar de las competencias exclusivas en la Constitución de España cita la jurisprudencia contenida en la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982, haciendo notar “que jurídicamente dos competencias calificadas al mismo tiempo de exclusivas están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes, no obstante el referido tratadista afirma que el Tribunal Constitucional no ha dado más pasos para explicar cuando puede calificarse correctamente una competencia como exclusiva.”

¹⁵³ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia N.º 003-11-SIN-CC”, *Caso No. 0002-11-IN*, 21 de junio de 2011, 18.

instituciones de distintos niveles de gobierno, puesto que esto atentaría contra el principio de eficiencia de la administración pública.”¹⁵⁴

No obstante, a mí criterio el contenido del artículo 260 de la Constitución de la República es confuso pues el determinar que ciertas competencias de carácter exclusivo puedan ser ejercidas por otros niveles de gobierno que no tienen la titularidad, desvirtúa la naturaleza de una competencia catalogada como exclusiva. De manera que una competencia exclusiva al gestionarse de manera concurrente por otro nivel de Gobierno, desdice su naturaleza y se transforma en una competencia concurrente.

El carácter obligatorio de las competencias exclusivas para cada nivel de gobierno constituye uno de los cambios más importantes en el campo de organización territorial del Estado. Sin embargo, la Constitución al generalizar las competencias exclusivas en todos los niveles de gobierno, no diferencia de forma clara las funciones que corresponden a cada GAD. Así por ejemplo, se presenta duplicidad en la distribución de competencias exclusivas, pues todos los GAD poseen entre sus competencias las de planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, o, el gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias, sin establecer diferenciación alguna o sin definir cuál es el alcance dentro de cada GAD.

De forma complementaria, en la Constitución del 2008 se crea el Sistema Nacional de Competencias descentralizado, el que según el COOTAD en su artículo 108 “es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad”¹⁵⁵; para efectos de implementar el referido sistema de competencias la Constitución de la República creó un organismo técnico actualmente denominado Consejo Nacional de Competencias, cuyas funciones se describen tanto en la Constitución como en el COOTAD y que básicamente se resumen en regularizar la transferencia, gestión y asignación de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados. Una de las funciones que le corresponde al Consejo Nacional de Competencias según lo dispuesto en el artículo 269 de la Constitución es la de “resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo

¹⁵⁴ *Ibíd.*, 26.

¹⁵⁵ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 108.

con los principios de subsidiariedad y sin incurrir en la superposición de competencias”¹⁵⁶, por lo que en caso de que se presente algún problema en lo que corresponde a competencias en observancia a la Constitución el organismo que tiene poder para absolverlos en vía administrativa es el referido Consejo.

De lo expuesto, se puede observar que la existencia de un Consejo Nacional de Competencias que implemente nuevas competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, es una limitación a la autonomía de los GAD, en razón de que estos dependerán de un organismo técnico para la implementación de ciertas competencias. Esta situación se presenta como una sustancial diferencia con el sistema de competencias español, anteriormente explicado, pues a las Comunidades españolas además de atribuírseles competencias exclusivas desde la Constitución, se ha creado al Estatuto como norma básica encargada de establecer las competencias de cada Comunidad Autónoma, es decir que en España no han creado un organismo encargado de implementar sus competencias o absolver los problemas que en ellas se presenten, por el contrario dejaron en manos de cada CCAA el desarrollo de sus competencias a través del Estatuto. Como bien lo refiere varios autores ecuatorianos, el Consejo Nacional de Competencias, se presenta como un régimen centralizado, que determina jerárquicamente atribuciones de competencias, especialmente las llamadas adicionales y residuales.

Así mismo en el marco normativo ecuatoriano, las competencias concurrentes son definidas por el COOTAD en su artículo 115, como “aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia; por lo tanto, deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente.”¹⁵⁷ En concordancia con la definición presentada por el COOTAD, la doctrina identifica a las competencias concurrentes como aquellas que son gestionadas, al menos, por dos entidades.

Por otra parte, el COOTAD en sus artículos 149 y 150, establece que el Consejo Nacional de Competencias, asignará competencias adicionales y residuales, las primeras son parte de los sectores o materias comunes y no han sido asignadas por norma alguna a los gobiernos autónomos descentralizados y para su proceso de transferencia se efectuará de manera progresiva y aplicando el principio de subsidiariedad; en cuanto a las competencias residuales, se indica que al igual que las competencias adicionales, no están asignadas en la norma a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, y no forman parte de sectores estratégicos, no son competencias privativas o exclusivas del gobierno

¹⁵⁶ *Ibíd.*, art. 269.

¹⁵⁷ *Ibíd.*, art. 115.

central. Esta definición a mi criterio no permite establecer con precisión cuáles son las competencias residuales, pero se podría inferir que constituyen aquellas que no son exclusivas ni adicionales.

Como queda dicho las competencias residuales, en el Ecuador, no se encuentran designadas en la Constitución ni en la ley, sin embargo la norma suprema establece que sean asignadas por el Consejo Nacional de Competencias a favor de cada nivel de gobierno, es decir que la cláusula residual¹⁵⁸ en nuestra legislación, se ha enunciado de tal forma que las competencias residuo, es decir, las que no tienen una asignación específica para su ejercicio, correspondan al nivel central de gobierno, en virtud de ello se explica que sea una función del organismo técnico del sistema nacional de competencias, asignarlas a favor de los gobiernos subnacionales. Con esto se busca que aquello que eventualmente no conste en el catálogo competencial, sea asignado a los gobiernos subnacionales. De manera que, las competencias residuales podrán ser asumidas por GAD y se constituirán en herramientas para cubrir las nuevas necesidades, en virtud de las diferentes realidades que en un futuro se presenten producto de las dinámicas sociales, allí es donde radica la importancia de estas competencias. En este sentido, es necesario que los gobiernos locales generen negociaciones y acercamientos con el Consejo Nacional de Competencias para que definan de acuerdo a sus capacidades, que competencias residuales, pueden ser asumidas.

Otro de los aspectos relevantes que se encuentran dentro de la Constitución en lo concerniente a la repartición de competencias es el modelo de descentralización contenido en el artículo 273, según el cual “las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos[...]”¹⁵⁹, salvo expresa aceptación de la entidad que la asuma. Este modelo dista de lo que la Constitución de 1998 establecía, puesto que anteriormente se efectuaban transferencias de competencias por un esquema voluntarista, que generó problemas y sobretodo la ausencia de transferencia de competencias sectoriales, además produjo desequilibrio en el desarrollo de los gobiernos subnacionales; así como, superposición de atribuciones y funciones entre diferentes niveles de gobierno local; como bien lo explica José Castillo, el proceso de descentralización “se encontraba agotado y desprestigiado, utilizándolo

¹⁵⁸ En España la cláusula residual. es descrita en el artículo 149, numeral 3, cuando señala que “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos”. De esta forma, si los Estatutos no establecen de manera expresa una materia, corresponderá al Estado esa materia.

¹⁵⁹ *Ibíd.*, art. 273.

únicamente como un argumento para reclamar rentas y transferencias del gobierno central.”¹⁶⁰

Conforme se ha explicado, la Constitución de la República del Ecuador ha consagrado, en función de la organización del poder del Estado, la asignación de competencias con el carácter de exclusivas, tanto al gobierno central, como también a los gobiernos autónomos descentralizados; esta manera de distribuir competencias, evidencia que el Estado en su naturaleza unitaria, se desprende de competencias y a través de la norma suprema y leyes secundarias, las asigna a los gobiernos subnacionales; así mismo, se observa que en la norma suprema constan plasmados los criterios esenciales a los que debe atenerse el reparto de competencias y que se ha establecido un marco general pues no se determina de modo completo la distribución de competencias y se remite a la ley para que complete el reparto.

Como se ha referido, para el ejercicio de las competencias, se plasman en el artículo 238 de la Constitución de la República y en el artículo 3 del COOTAD, principios como de unidad, equidad territorial, colaboración, complementariedad, corresponsabilidad, solidaridad, coordinación, subsidiariedad, participación ciudadana y sustentabilidad del desarrollo. Sin embargo, en la aplicación del principio de subsidiariedad es donde podría presentarse ciertos riesgos en el ejercicio de la autonomía de los GAD, pues la subsidiariedad, que ha sido “calificada como una regla de buen sentido que obliga a la instancia más extensa a no suplir a otra de menor ámbito hasta que no se demuestre la incapacidad de esta última para llevar a cabo una determinada acción u obtener el efecto pretendido, pero que también obliga a actuar a la primera cuando se constate esa incapacidad”,¹⁶¹ busca que una instancia superior sustituya al inferior, cuando esta no pueda alcanzar el resultado esperado, es decir que se convierte en un mecanismo por el cual el Estado puede intervenir en las competencias de un ente local cuando no pueda por sí mismo, ejercer con eficacia sus competencias. Por ello resulta necesario que el gobierno central de forma previa a intervenir en las competencias de los gobiernos locales atienda lo que el artículo 3 del COOTAD reza, cuando sostiene que el principio de subsidiariedad debe “privilegiar la gestión de los servicios, competencias y

¹⁶⁰ José Castillo, *Descentralización del Estado y articulación del Espacio Nacional. La regionalización horizontal* (Loja: Industrias Gráficas Amazonas, 2008), 129.

¹⁶¹ Alicia Chicharro Lázaro, *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea*, (Aranzadi: Navarra, 2001) citado en Daniel Achá, “El principio de subsidiariedad clave jurídica de la integración” (Quito-Ecuador: UASB - Corporación Editora Nacional, 2013), 15, <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4012/1/SM123-Ach%C3%A1-El%20principio.pdf>.

políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia, para así alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos”¹⁶²; y, que el gobierno central solo se ocupará de aquellas competencias que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto de un territorio. Así mismo, en virtud de este principio “se admitirá, el ejercicio supletorio y temporal de competencias por otro nivel de gobierno en caso de deficiencias, de omisión, de desastres naturales o de paralizaciones comprobadas en la gestión[...]”¹⁶³. Por lo tanto, para efectos de evitar que con la aplicación del principio de subsidiariedad en el Ecuador se atente con la autonomía de los GAD, corresponde atender el alcance que la Corte Constitucional de Colombia, ha señalado respecto al principio de subsidiariedad cuando afirma que este “significa, por una parte, que el Estado no requiere intervenir cuando los individuos se basten a sí mismos y que el apoyo del Estado se requiere allí en donde se hace imposible o demasiado difícil poder satisfacer de manera eficaz las necesidades básicas.”¹⁶⁴

El COOTAD en su artículo 124 advierte que “la organización y ejercicio de las competencias deberá garantizar obligatoriamente la efectividad de la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados”¹⁶⁵; por tanto, es evidente la influencia directa y relevancia que tiene el ejercicio de competencias para que se haga efectiva en los GAD la autonomía que les fue concedida por la Constitución del 2008.

Tanto en la doctrina como en la norma ecuatoriana analizada encontramos que en la asignación de competencias a los entes territoriales pueden emerger conflictos ya sea por la ausencia de claridad en su distribución, o porque son interpretadas de manera diferente por cada órgano. En la práctica, como lo ha afirmado Luciano Parejo, “estos conflictos significan que varios órganos a la vez pretenden tener competencia sobre un asunto, lo que se denominaría conflicto positivo, o por el contrario entienden que son incompetentes, lo que correspondería a un conflicto negativo.”¹⁶⁶

¹⁶²Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art.3.

¹⁶³ *Ibíd.*

¹⁶⁴ Corte Constitucional de la República de Colombia, “Sentencia de 26 de septiembre de 2005, C-983/05 (Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 5.18 del artículo 5º parágrafo 3º del artículo 9º y numeral 1 del artículo 73 de la Ley Orgánica 715 de 2001), pág. 23, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-983-05.htm>.

¹⁶⁵ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 124.

¹⁶⁶ Parejo Alfonso, *Lecciones de derecho administrativo*, 208–9.

Como queda expuesto, en nuestro país la normativa ha creado un sistema de competencias a través del que a la función ejecutiva (gobierno central) y a los GAD, se les asigna y distribuye materias, excepto aquellas que son propias de los poderes legislativo y judicial del Estado ecuatoriano, lo que refuerza la concepción de Estado Unitario con el que fue caracterizado el Ecuador.

En definitiva, resulta imprescindible que un sistema de competencias esté configurado de tal forma que las competencias o atribuciones sean definidas y atribuidas a órganos concretos con normas claras que sean dictadas de acuerdo a la realidad de cada ente territorial, enfocadas en determinadas materias a través de la correcta asignación de funciones, facultades y atribuciones. De manera que, si se pretende impulsar el desarrollo del Estado, a través de la autonomía y descentralización, no puede limitarse al tema de transferencia de competencias, recursos e incluso de poder desde el nivel central a los niveles subnacionales de gobierno, se debe entender que tanto la autonomía como la descentralización constituyen instrumentos de política pública cuya orientación no tiene que ser solo geográfica sino que deben ser participativas, porque en lo local es donde se articulan dinámicas globales.

De la experiencia adquirida en el Ecuador producto de la aplicación del actual sistema de competencias se puede inferir que la inclusión de ciertas facultades como la de rectoría, regulación y control han generado que la transferencia y ejercicio autónomo de las competencias de los GAD se limite y por tanto su autonomía se vea afectada por la injerencia del gobierno central en el ámbito de sus competencias, lo que evidencia que no se cumplen los fines que busca la descentralización y la autonomía; incluso el sistema de competencias limita a los GAD en la gestión de sus propias competencias pues de acuerdo al artículo 128 del COOTAD tiene la atribución de definir sus modelos de gestión, de tal forma que los gobiernos locales no pueden ejercitar su autonomía política, ni administrativa frente a la intervención del ejecutivo en su actuar. Es decir, que no se ha logrado acercar el Estado al ciudadano a través de los distintos gobiernos locales, manteniéndose el esquema tradicional según el que el Estado se gobierna de manera central, sin una distribución equitativa de recursos.

2.4 Sistema de financiación

El sistema de financiación es de gran relevancia para toda forma de organización territorial, pues los diversos entes territoriales pueden desarrollar y ejecutar competencias

propias, si cuentan con recursos económicos, la ausencia de estos desnaturaliza los conceptos de autonomía, puesto que no se puede pretender que las autoridades de gobiernos subnacionales satisfagan las necesidades de sus habitantes sin recursos propios.

En efecto, las normas supremas en el campo económico, deben ser claras, para evitar fragmentar un solo territorio en innumerables espacios económicos, pues esta división podría conllevar a la disolución del Estado.¹⁶⁷

En la Constitución Española el artículo 156, establece el principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas y su posibilidad de actuar como delegadas del Estado en la recaudación, gestión y liquidación de sus recursos tributarios. Además, este sistema de financiación se basa en el principio constitucional de la solidaridad entre todos los españoles y para hacerlo efectivo el artículo 158 de la Constitución dispone la creación de un fondo de compensación interterritorial, cuyo fin es destinar y distribuir sus recursos entre las comunidades autónomas y provincias. Es preciso indicar que la legislación secundaria se encarga de desarrollar el sistema de financiación y delimitar el ejercicio de competencias financieras en España, dicho sistema es constantemente modificado por la demanda de los entes territoriales de mejora, en su mayoría sostienen que este modelo ha resultado insuficiente.

En Italia la autonomía financiera es reconocida a los Municipios, las Provincias, las Ciudades Metropolitanas, en el artículo 119 de la Constitución de la República Italiana, esta misma disposición constitucional, prevé segmentos fundamentales del sistema de financiación de los entes territoriales, entre los cuales encontramos la autonomía financiera de ingresos y gastos; el de establecer tributos propios y de participar en los estatales; institución de un fondo de compensación para las zonas con capacidad fiscal más baja.

En lo que corresponde al sistema de financiación de los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador, observamos que su marco normativo se encuentra tanto en la Constitución y en normas como el COOTAD. Así, el artículo 270 de la Constitución de la República dispone que los GAD serán los encargados de generar sus propios recursos financieros y además serán partícipes de las rentas del Estado; y, en su artículo 271 establece que los entes descentralizados dispondrán de al menos el quince por ciento

¹⁶⁷ Jorge Moren-o Yánes, *Hacia un estado social de derecho y autonomías* (Quito: Pudeleco Editores, 2004), 262.

de ingresos permanentes,¹⁶⁸ es decir de los ingresos que son predecibles y constantes en el tiempo, como por ejemplo los tributos; y, dispone que los GAD participarán de un monto no inferior al cinco por ciento de los ingresos no permanentes correspondientes al Estado, excepto los de endeudamiento público, es decir que recibirán no menos que 5% de los ingresos no permanentes, que son aquellos que no pueden predecirse como los ingresos petroleros, la venta de activos, créditos, entre otros.

Como se aprecia en la Constitución se han establecido únicamente una base de los ingresos permanentes y no permanentes en los que participarán los GAD mas no ha referido un porcentaje máximo, por ello el COOTAD se ha encargado de definir porcentajes y ha establecido en su artículo 192 que la participación de los Gobiernos autónomos descentralizados del presupuesto general del Estado será el 21% de ingresos permanentes y 10% de los no permanentes. Asimismo, el referido cuerpo normativo determina la proporción en que el monto total a transferir se distribuirá entre los gobiernos autónomos descentralizados definiendo el 6% para las juntas parroquiales, 67% para los municipios y distritos metropolitanos; y, 27% para los consejos provinciales.

En lo que corresponde a los criterios que se contemplan para la distribución de los recursos entre los GAD, según la Constitución de la República (art. 272) y el COOTAD (art. 192) se encuentran:

- a. El tamaño y densidad de la población
- b. Necesidades básicas insatisfechas;
- c. Mejoramiento de los niveles de vida; esfuerzo fiscal y administrativo; y, cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del GAD.

Los criterios correspondientes al tamaño y densidad de la población y necesidades básicas insatisfechas, constituyen elementos que han sido considerados en Constituciones

¹⁶⁸ El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Publicas, COPFP en su artículo 78 define a los ingresos permanentes y no permanentes de la siguiente manera: “*Los ingresos fiscales se clasifican en ingresos permanentes y no permanentes, y podrán clasificarse en otras categorías con fines de análisis, organización presupuestaria y estadística.*

Ingresos permanentes: Son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos públicos reciben de manera continua, periódica y previsible. La generación de ingresos permanentes no ocasiona la disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos permanentes no pueden provenir de la enajenación, degradación o venta de activos públicos de ningún tipo o del endeudamiento público.

Ingresos no-permanentes: Son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, reciben de manera temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria. La generación de ingresos no-permanentes puede ocasionar disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos no permanentes pueden provenir, entre otros, de la venta de activos públicos o del endeudamiento público.”

anteriores a la que actualmente nos rige. El COOTAD a su vez contiene la fórmula de cálculo y una ponderación del peso que tiene cada criterio en el monto general a distribuirse para cada nivel de gobierno.

Lo innovador de la Constitución vigente, corresponde a los criterios es el “cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado¹⁶⁹”, este punto ciertamente es controversial pues como es conocido el Plan Nacional de Desarrollo es elaborado por el Presidente de la República por tanto podría ser un mecanismo mediante el cual, el ejecutivo pueda ejercer presión, castigo o recompensa sobre el gobierno autónomo descentralizado, de acuerdo a su acatamiento al referido Plan. Además, considerando que dicho plan, regula la planificación de aspectos relacionados con territorio y consecuentemente sus recursos económicos, esto limitaría la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales.

Otro de los recursos en los que participan los GAD por mandato constitucional corresponde a los que se generen de la explotación o industrialización de los recursos naturales no renovables en su territorio. El COOTAD al tratar este tema establece entre los tipos de transferencias que podrán recibir los GAD se encuentra aquellas para retribuir a los GAD en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables.

De manera adicional, tanto la Constitución,¹⁷⁰ como el COOTAD,¹⁷¹ disponen que las competencias que asuman los GAD se transferirán con los correspondientes recursos, estableciéndose como única excepción que habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, cuando exista aceptación de la entidad que asuma las competencias. Lo que se evidencia como un acierto del legislador, en razón de que el ejercicio real y pleno de competencias puede efectuarse cuando existe recursos destinados para el efecto.

Por otra parte, de las normas citadas se observa que también se prevé que los gobiernos regional, provincial, metropolitano y municipal generen propios recursos, para el efecto el COOTAD en sus artículos 171 y 172 establece como ingresos financieros de estos GAD los ingresos propios de gestión, dentro de los cuales se encuentran tanto ingresos tributarios como no tributarios. En lo que corresponde tributarios incluyen los

¹⁶⁹ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 272.

¹⁷⁰ *Ibíd.*, art. 274.

¹⁷¹ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art.189, letra b.

impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejora; y, en cuanto a los ingresos no tributarios encontramos a los que son producto de la venta de bienes y servicios; renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas, sorteos, entre otros ingresos. Es preciso señalar que en el caso de los GAD parroquiales rurales los ingresos propios, provienen de “la administración de infraestructura comunitaria y del espacio público parroquial. De igual manera, los gobiernos parroquiales rurales podrán contar con los ingresos provenientes de la delegación que a su favor realicen otros niveles de gobierno autónomo descentralizado y los que provengan de cooperación internacional, legados, donaciones, y actividades de autogestión.”¹⁷²

Los GAD también podrán recibir de diferentes sectores como el público, privado, externo, ingresos sin contraprestación, que incluyen donaciones y recursos de la cooperación no reembolsable¹⁷³; y, por último, otra fuente adicional de ingreso para los gobiernos locales son los recursos de financiamiento que se pueden obtener a través de la captación del ahorro interno o externo “conformados por los recursos provenientes de la colocación de títulos y valores, de la contratación de deuda pública interna y externa, y de los saldos de ejercicios anteriores.”¹⁷⁴

El marco jurídico en lo que atinente al sistema de financiación de los Gobiernos autónomos descentralizados que ha sido descrito, muestra que se definen tres tipos de transferencias de recursos a favor de los GAD, ingresos propios, transferencias del gobierno central y donaciones del sector privado y organismos internacionales. Con el modelo implantado de transferencias del gobierno central el legislador pretendió promover una asignación equitativa y coherente de recursos a los gobiernos autónomos descentralizados, aplicando para el efecto una serie de criterios propios de cada nivel local, entre ellos se encuentran de manera general las necesidades básicas insatisfechas, los demográficos y de gestión.

Así mismo se aprecia que los GAD para el ejercicio de sus competencias deben contar con recursos; y, que podrán recibir recursos cuando existan consecuencias negativas provocadas en sus territorios, por la explotación de los recursos naturales no renovables. Otro de los ingresos de los GAD como queda expresado, con los que se obtengan por empréstitos, los que constituyen recursos provenientes de la captación del

¹⁷²Ibíd., art. 187.

¹⁷³ Ibíd, art. 174.

¹⁷⁴ Ibíd, art. 176.

ahorro interno o externo, para financiar prioritariamente proyectos de inversión; y finalmente, se encuentran los ingresos propios de cada gobierno local, los cuales se dividen en tributarios y no tributarios.

Para el correcto ejercicio de las competencias, las finanzas de los GAD son determinantes, porque su manejo influye de manera directa en la calidad de vida de sus habitantes. Actualmente, los GAD dependen en gran manera de las transferencias entregadas por parte del gobierno central, por lo que resulta imperante que los GAD generen, fortalezcan y desarrollen ingresos propios, con el objetivo de que estos recursos sean permanentes y no tengan que depender de las transferencias del estado que se presentan altamente fluctuantes.

En lo que respecta al régimen tributario, el artículo 301 de la Constitución de la República, describe la iniciativa legislativa y el principio de reserva de ley, disponiendo que “sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.”¹⁷⁵ Para el autor César Montaña Galarza, la parte final de “esta disposición se constitucionaliza la posibilidad de que la Asamblea Nacional atribuya competencias a otros entes dotados de poder normativo [...], como son, entre otros, los concejos municipales y metropolitanos; de esta manera, por una parte, se formaliza la atenuación del principio constitucional tributario de reserva de ley y, por otra, se otorga cierto sustento para la autonomía fiscal de los entes subnacionales.”¹⁷⁶ De esta forma, se colige que los gobiernos autónomos descentralizados, tienen potestad tributaria para crear tasas y contribuciones especiales, y que los impuestos sólo se pueden crear por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley aprobada por la Asamblea Nacional.

Es conocido que los ingresos generados a través de impuestos directos y progresivos representan las bases de una gestión eficiente de recursos propios para los GAD, por lo que deberían enfocarse en recaudar estos tributos y no empeñarse en fortalecer sus ingresos a través de tasas y contribuciones, las que no son directas ni progresivas, y generan una carga impositiva sobre la población lo que repercute

¹⁷⁵ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 301.

¹⁷⁶ César Montaña Galarza, “Descentralización y autonomía fiscal en el Ecuador: bases teóricas y tensiones jurídicas”, *Foro: Revista de derecho*, n.º 20, Quito, UASB-SE/CEN, (2013), 66.

directamente en su desarrollo. Para efectos de gestionar eficientemente el sistema tributario en cada GAD deben atender a la Constitución de la República del Ecuador cuando dispone en su artículo 300 que el régimen tributario debe regirse por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria; priorizando los impuestos directos y progresivo.

En el artículo denominado Descentralización y autonomía fiscal en el Ecuador: bases teóricas y tensiones jurídicas, el autor César Montaña Galarza, al referirse al régimen tributario municipal previsto en el Título IX del COOTAD, concluye afirmando “que la autonomía fiscal en materia tributaria propia de los cabildos tiene un desarrollo apreciable, aunque no alcanza como para crear, modificar o extinguir impuestos, condición que de darse evidenciaría profundización de la descentralización y, ampliación de la autonomía local.”¹⁷⁷ De manera que, existe una necesidad el reestructurar el régimen fiscal de cada GAD, con el objetivo de implementar una coherente gestión tributaria enfocada en generar recursos para el beneficio de su población.

La dependencia de los GAD respecto a las transferencias del Estado y la escasa capacidad de generar recursos propios, inciden en la capacidad de prestar servicios y satisfacer las necesidades de la población y evidencian debilidad institucional de los GAD. La disminución de la dependencia de las transferencias directas del gobierno central a los GAD y el fortalecimiento en la obtención de recursos propios son claves para que se profundice la autonomía.

Por estas razones, la descentralización sin autonomía financiera no funcionaría puesto que, para atender las necesidades de los gobiernos autónomos descentralizados se requiere recursos propios. Así el financiamiento de las actividades de los entes descentralizados constituye uno de los puntos neurálgicos para el ejercicio real de la autonomía de la que se encuentran investidos los Gobiernos autónomos descentralizados por disposición constitucional. Como queda dicho, una verdadera autonomía implica disminución de transferencias a los GAD de parte del gobierno central y cobro de nuevos impuestos, es decir una capacidad de recaudar ingresos fiscales de forma autónoma.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en su artículo 5 establece que la autonomía financiera de los gobiernos autónomos descentralizados se expresa como su derecho “de recibir de manera directa predecible,

¹⁷⁷ *Ibíd.*, 68.

oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley.”¹⁷⁸

Por consiguiente, el COOTAD pretende garantizar la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados, al disponer que “ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes de la República.”¹⁷⁹ Para el efecto el artículo 6 del COOTAD establece prohibiciones a cualquier autoridad o funcionario ajeno a los gobiernos autónomos descentralizados que impida o retarde la ejecución de obras, planes o programas de competencia de los gobiernos autónomos descentralizados, impida su adopción o financiamiento; que prive a los GAD de sus ingresos reconocidos por ley; y que impida que un gobierno autónomo descentralizado recaude directamente sus propios recursos. En este sentido, resulta claro que ninguna entidad del Estado por mandato de la ley puede impedir u obstaculizar el correcto ejercicio de la autonomía de los GAD.

De esta forma, se puede afirmar que el marco jurídico relacionado al sistema financiero de los GAD que los legisladores han desarrollado en la norma suprema y en la legislación secundaria evidencia la relevancia que tienen en desenvolvimiento de la autonomía, los aspectos financieros y la asignación de recursos que corresponden a cada gobierno autónomo. En consecuencia, corresponde a los GAD ejercer su derecho de recibir de libremente sus recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General del Estado, sin límites, ni condiciones; así como, generar y administrar sus propios recursos, con la finalidad de emplearlos para su financiación y correcto ejercicio de sus competencias.

Por otra parte, es necesario precisar que la manera en cómo se manifiesta la autonomía financiera, es en la correcta asignación de recursos a cada gobierno autónomo, lo que incide directamente en la gestión y desarrollo local de cada ente territorial.

A más de la garantía de ejercicio de la autonomía de los GAD establecida en el COOTAD, resulta necesario que en materia económica todos los actores participantes de la organización político administrativa, en ejercicio del principio de solidaridad y

¹⁷⁸Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 5.

¹⁷⁹ *Ibíd.*, art. 6.

complementariedad busquen soluciones para resolver las actuales asimetrías, equilibrando los procesos económicos y puedan ejercer sus competencias.

El problema de los gobiernos autónomos descentralizados es que se han acostumbrado a esperar cómodamente que los recursos provengan del gobierno central, y no se han enfocado en generar recursos propios, ingresos que son necesarios para que los GAD puedan realizar obras y prestar servicios públicos, que mejorarán la calidad de vida de sus habitantes. El autor Sebastián Mantilla, afirma que “en buena parte de las actuales administraciones locales ha aumentado el porcentaje destinado al pago de sueldos y salarios. En la mayoría de los 221 municipios del país se destina cerca del 70% del presupuesto a gasto corriente y apenas el 30% para inversión y obras.”¹⁸⁰ En virtud de lo dicho, resulta necesario que los GAD planifiquen y ejecuten su presupuesto de tal forma que sus gastos reduzcan; y, que en ejercicio de las atribuciones que le confiere la norma generen ingresos propios como un poder tributario local, es decir cobrar impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras, dejando a un lado temas políticos y la costumbre de recibir recursos del gobierno central; pues la disminución en la recaudación de impuestos (ingresos permanentes) y la reducción de las exportaciones de petróleo (ingresos no permanentes), ocasiona que no hayan recursos para repartir desde el gobierno central.

Por tanto, considerando que los recursos económicos de los gobiernos locales son fundamentales para financiar obras y servicios públicos necesarios para el desarrollo de sus circunscripciones, podemos concluir que los sistemas de financiación que conduzcan a los GAD a gestionar sus competencias con autosuficiencia para cumplir con eficacia y eficiencia sus metas, constituyen una herramienta fundamental para el ejercicio de la autonomía política.

3. Límites y alcances de la autonomía política en el Ecuador

Conforme se ha analizado en el presente capítulo únicamente a los gobiernos autónomos descentralizados la Constitución de la República les invistió de autonomía política, sin embargo, observamos que su simple denominación de carácter constitucional, no es suficiente para definir todas sus especificidades jurídicas, por ello

¹⁸⁰ Sebastián Mantilla, “Recursos de los GAD”, *El Comercio*, 23 de diciembre de 2020, <https://www.elcomercio.com/opinion/recursos-gad-opinion-columna-columnista.html>.

su particularización debe ser desarrollada en la legislación secundaria y asumida de manera responsable por los gobernantes y líderes políticos.

En este sentido, del análisis realizado a los sistemas de ordenamientos jurídicos, de representación, de competencias y de financiación, de los Gobiernos autónomos descentralizados, se determina que la autonomía incorporada por la Constitución de la República no posee las características que la doctrina establece para una verdadera autonomía política, porque si bien, el artículo 240 de la CRE, 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 territoriales; y, las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias, el legislador no desarrolló los elementos propios que conllevan estas facultades y optó por denominarla como facultad normativa; tal como lo afirma el autor José Suing, cuando al referirse a la facultad legislativa, que se reconoce a tres gobiernos, regional, provincial y municipal, asegura que “las normas que expiden sus órganos de legislación no alcanzan la categoría de ley, porque la Constitución no les reconoce tal categoría, a lo sumo son normas generales, de inferior jerarquía, acotadas al espacio territorial y al ámbito competencial de cada nivel de gobierno, que en consecuencia no pueden alterar o contravenir las disposiciones de las leyes.”¹⁸¹

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), en sus artículos 5 y 6, define lo que significa autonomía, sus tipos, así como la garantía de esta. Dentro de los tipos de autonomía están la política, administrativa y financiera, plenamente definidos dentro del artículo 6 del código en mención. Siendo la autonomía política, la que otorga facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad. Sin embargo, lo que la legislación secundaria ha descrito sobre la autonomía en el Ecuador, no guarda relación con las características desarrolladas a nivel doctrinal y en el derecho comparado, pues para esta, la autonomía se ejerce cuando un ente público tiene la potestad de emitir leyes, que formarán parte del ordenamiento jurídico. En España, el poder legislativo de las Comunidades autónomas, es el equivalente al poder legislativo del Estado, el cual es ejercido por los Parlamentos, mientras que en Ecuador, no existe norma que faculte a los GAD a constituir parlamento, ni la facultad de expedir leyes.

¹⁸¹ Suing Nagua, “La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano”, 93-4.

El esquema de los GAD de la Constitución de la República del Ecuador “tiene influencia de la Constitución Española de 1978, sin embargo cohibida en sus aspectos operativos que se remite en cuestiones fundamentales a la normativa de aplicación.”¹⁸² Lo que resulta evidente pues los GAD no han asumido en materias y ámbitos, previamente delimitados por la Constitución, la potestad legislativa, que les permitiría formular y definir sus propias competencias.

Siguiendo con el criterio del doctor Suing,¹⁸³ la autonomía política no se puede explicar únicamente a través de los elementos descritos en el artículo 5 del COOTAD (ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; capacidad de emitir políticas públicas territoriales; elección directa a sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, la participación ciudadana), pues en el proceso evolutivo de la autonomía política, se evidencia otro elemento, el ejercicio de la facultad legislativa, el que no es reconocido en la Constitución, pues, los niveles regional, provincial y municipal no están facultados para constituir parlamentos, ni para expedir leyes. Además, el autor afirma que “esta facultad no pasa de una facultad normativa, general, cuasi reglamentaria, con casi total sujeción a la ley [...], pues son parte de la estructura administrativa de una misma persona jurídica, no son instituciones independientes.”¹⁸⁴ En resumen, una verdadera autonomía política conlleva el traspaso de potestades públicas de legislación a personas jurídicas de derecho público de índole territorial como regiones o provincias, casos que se presentan en los estados español e italiano.

Tal como se ha referido, la Constitución de la República reconoce a los gobiernos autónomos descentralizados en el marco de un Estado unitario y descentralizado, sin marcar diferencias en función de los niveles de gobierno, ni definir gradualidad alguna, autonomía política, administrativa y financiera. Así, el gobierno regional es tan autónomo como lo es el gobierno parroquial rural. De esta manera, la autonomía aplicada a las entidades territoriales, no implica soberanía, pues únicamente el Estado nacional posee este atributo. Además, el sistema político regional carece de una institución política, parlamento, para que canalice las necesidades de sus habitantes, así la ausencia de una

¹⁸² Pérez Camacho, *Derecho administrativo*, 449.

¹⁸³ Suing Nagua, “La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano”, 108–9.

¹⁸⁴ *Ibíd.*, 109.

instancia legislativa regional se acompaña de competencias asignadas a nivel constitucional, lo que evidentemente genera la desatención y nulo procesamiento de demandas sociales dentro del territorio, y consecuentemente no se podrá dirigir el desarrollo de la región. Como lo afirma el autor José Suing, ni siquiera el principio de competencia del artículo 425 de la Constitución de la República, ha sido suficiente para fortalecer el ejercicio de la facultad “legislativa” de los GAD que no pasa de la facultad normativa, general, cuasi reglamentaria, con casi total sujeción a la ley.¹⁸⁵

Para el autor Jorge Moreno Yanez,¹⁸⁶ cuando se permite que las entidades territoriales dicten su propia ley limitando la gestión administrativa e incluso señalando las competencias que pueden asumir; o que la ley del ente descentralizado requiera de un proceso rígido de aprobación por legislativo nacional; o que las leyes de la entidad territorial se encuentren jerarquizadas, esto es de rango menor a las leyes nacionales, se habla de un escondido estado centralizado, que aparenta una autonomía política. En este sentido, resulta evidente que en el Ecuador, en la actualidad, lo que existe es un proceso de descentralización administrativa mediante el que se distribuyeron competencias a través de la Constitución de la República y se abrió la posibilidad de que competencias se transfieran por ley, y el papel de la autonomía reconocida a nivel constitucional y legal, es fortalecer el ejercicio de las competencias atribuidas, mas no se puede hablar de potestades estatales. Así mismo, las funciones tanto ejecutivas como normativas de los GAD son parte de la estructura administrativa de cada gobierno subnacional. Bajo estas condiciones, una real autonomía no se consolida.

En este mismo sentido se ha pronunciado el autor Santiago Ortiz, al afirmar que cuando el modelo de descentralización nace como iniciativa desde Estado nacional da como resultado una descentralización administrativa sin fortalecimiento de las autonomías políticas. “En ese marco los gobiernos locales se convierten en sujetos pasivos sin capacidad de construir propuestas de política pública que orienten su accionar, en una situación inversa a la de la secuencia anterior en donde el fortalecimiento en el plano fiscal deviene en legitimidad y presión por demandas de autonomía política.”¹⁸⁷ Además, un serio limitante a la autonomía política es la inclusión del gobierno central en el ejercicio de competencias exclusivas de los GAD en un supuesto ejercicio del principio

¹⁸⁵ *Ibíd.*, 109.

¹⁸⁶ Moreno Yánes, *Hacia un estado social de derecho y autonomías*, 244.

¹⁸⁷ Ortiz Crespo, *Balance de la Descentralización en el Ecuador: 1998-2016*, 155.

de subsidiariedad; las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión, mismas que interfieren en su transferencia y en el ejercicio autónomo de las mismas.

Por otra parte, las instituciones del poder político regional tal como se presentan en la Constitución de la República son limitadas, a diferencia de los estados autonómicos que poseen dos niveles de gobierno, tanto el estado central y los gobiernos autónomos de las regiones, y estos a su vez, “están conformadas por asamblea legislativa, presidente y gobierno, pero poseen distintos niveles competenciales.”¹⁸⁸

En lo que respecta, al Estatuto de la región en el Ecuador, tiene sus límites pues solo podrá establecer para la región las competencias creadas por la Constitución. Por el contrario, en el caso español, la Constitución no determina ni el mínimo ni el máximo de las competencias que corresponden a las unidades territoriales autónomas, lo que hace es facultarlas para que asuman competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer su interés respectivo, tal como lo ha señalado, el Tribunal Constitucional español en su sentencia de dos de febrero de 1981, al indicar que “la Constitución otorga a las entidades autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, delimitando el ámbito de estos poderes autónomos y circunscribiéndolos a la gestión de sus respectivos intereses.”¹⁸⁹ Lo dicho, equivale a que la autonomía en las comunidades autónomas españolas sea intensa, pues a través de su propia legislación (Estatuto de autonomía), se atribuyen grandes bloques de competencias, que no pueden ser desconocidas por el estado central.

Siguiendo con el análisis de los gobiernos autónomos descentralizados regionales, espacios en lo que debería concretarse la autonomía política, conforme fue estudiado, sus competencias son limitadas porque no se diferencia entre competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas. En España, las entidades autónomas tienen competencias exclusivas y también cuentan con competencias compartidas con el Estado central, lo que conlleva que las entidades posean una lista vasta de competencias. En consecuencia, la autonomía que se encuentra descrita en el ordenamiento jurídico ecuatoriano es de carácter administrativo, en razón de que el ejercicio de las competencias se limita por la ley creada por el legislativo nacional, órgano en el que los entes descentralizados no tienen participación, y cuando se hace referencia a la transferencia de competencias que pueden asumir, esto equivale, como queda dicho, a una descentralización.

¹⁸⁸ Aja, *El estado autonómico*, 62.

¹⁸⁹ Tribunal Constitucional español, “Sentencia de 2 de febrero de 1981, pág. 11.

Además, en la actualidad la autonomía de los gobiernos descentralizados autónomos está limitada por disposiciones de orden constitucional, como la culminación de un proceso voluntario de regionalización que no se ha iniciado.

En este orden de ideas, se infiere que la autonomía política atribuida a los gobiernos autónomos descentralizados depende de un conjunto de condicionamientos que no concuerdan con la realidad de ninguno de estos gobiernos. Por lo que, la autonomía política, hoy en día es solamente un enunciado de la Constitución de la República. Incluso, esta misma norma suprema, limita a la autonomía cuando la condiciona con la expedición de leyes variadas, así como con el plan nacional de desarrollo,¹⁹⁰ elemento clave del sistema de planificación, cuya elaboración es responsabilidad del SENPLADES y su cumplimiento es obligatorio para el sector público. Así mismo, el modelo autónomo de gestión de cada GAD queda limitado por la intervención del Sistema Nacional de Competencias, el que debe definir principios y normas a los que deben someterse obligatoriamente los gobiernos subnacionales en su gestión.

El autor César Montaña Galarza, manifiesta que los limitantes de la autonomía de los GAD constituyen los principios de funcionamiento y de elementos con contenido democrático, por medio de la reafirmación del Estado unitario. A su vez, afirma que “la autonomía siempre será relativa, lo contrario implicaría hablar de independencia y, por lo tanto, de un riesgo para la unidad del Estado.”¹⁹¹

Igualmente, el artículo 268 de la CRE dispone que “la ley determinará los casos excepcionales, el procedimiento y la forma de control, en los que por omisión o deficiente ejecución de una competencia se podrá intervenir en la gestión del gobierno autónomo descentralizado en esa competencia, en forma temporal y subsidiaria, hasta que se supere la causa que motivó la intervención”¹⁹², esta norma de manera implícita contiene un elemento de potencial intromisión en la autonomía, pues en el momento que el Estado decida intervenir en las competencias exclusivas del GAD, desdeciría la naturaleza de la autonomía y de las competencias constitucionalmente otorgadas en apego al concepto de exclusividad. Bajo estos parámetros, coincido con lo afirmado con el autor Moreno

¹⁹⁰ El artículo 280 de la Constitución de la República define al plan nacional de desarrollo como “instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.”

¹⁹¹ César Montaña Galarza, “Descentralización y autonomía fiscal en el Ecuador: bases teóricas y tensiones jurídicas”, 61.

¹⁹² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 268.

Yánes, cuando sostiene que la autonomía de los GAD en el marco jurídico ecuatoriano se definiría “como la facultad de auto organizarse y dictar sus propias normas para hacer viable el ejercicio de sus competencias exclusivas y concurrentes, respetando el contenido de la Constitución y leyes, sujetos a la rectoría, planificación y control de la Función Ejecutiva y otros órganos y entidades del Estado.”¹⁹³ Como se observa, el citado autor ha añadido a su definición, la sujeción que la autonomía en el Ecuador tiene respecto a la función ejecutiva, argumento que es evidente, en razón de que la autonomía concedida a los GAD es limitada por el contenido de varias normas constitucionales, así encontramos por ejemplo en el artículo 279 de la norma suprema, al Consejo Nacional de Planificación, el cual se encarga del sistema nacional descentralizado de planificación participativa y en consecuencia organizar la planificación para el desarrollo en todo el país, en otros artículos de la CRE se encuentran organismos de Control como la Contraloría, Consejo Nacional de Competencias y ciertos ministerios.

De igual forma se ha expresado el autor Ortiz, cuando afirma las intervenciones normativas, técnicas o procedimentales del Estado restan autonomía a los GAD, además asegura que existe, “abundante legislación, planes nacionales y agendas sectoriales que orientan lo que se debe y no hacer.” Además, sostiene que “cada ministerio producía una “caja de herramientas” que coartaba la iniciativa de los gobiernos locales.”¹⁹⁴

Una vez que se ha expuesto ciertos límites en el ejercicio de la autonomía política en el Ecuador, vale la pena citar un pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado, que pretende garantizar la autonomía política, así dicha institución ha enfatizado que está “prohibido a las Funciones del Estado y otras autoridades extrañas al gobierno autónomo descentralizado, interferir en la autonomía política de los gobiernos autónomos descentralizados”¹⁹⁵, lo que constituye un valioso aporte para autonomía política de los GAD, dicho pronunciamiento fue emitido en atención a una consulta planteada por Gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón Salitre, mismo que reza:

“[...] de conformidad con la letra b) del artículo 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, corresponde al Concejo Municipal ejercer la facultad legislativa cantonal a través de ordenanzas, que constituyen una manifestación de su autonomía política, según prevé el inciso segundo del artículo 5 ibídem, por lo que, queda prohibido a las Funciones del Estado y otras autoridades extrañas al gobierno autónomo descentralizado, interferir en la autonomía

¹⁹³ Jorge Moreno Yánes, “Competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, *Revista Iuris*, n° 14 (1 de mayo de 2013): 4, <https://publicaciones.ucuenca.edu.ec/ojs/index.php/iuris/article/view/78>.

¹⁹⁴ Ortiz Crespo, *Balance de la Descentralización en el Ecuador: 1998-2016*, 159.

¹⁹⁵ Ecuador Procuraduría General del Estado, OF. PGE. N°: 09669, de 06-09-2012, Registro Oficial 824, Suplemento, 06 de noviembre de 2012.

política de los gobiernos autónomos descentralizados, derogar, reformar o suspender la ejecución de estatutos de autonomía, normas regionales, ordenanzas provinciales, distritales y municipales, por disposición de la letra a) del artículo 6 del mismo Código Orgánico.”¹⁹⁶

Otro de los alcances de la autonomía política en el Ecuador, constituye la atribuida por el COOTAD, cuando expresa en su artículo 5 que los ciudadanos elegirán a sus autoridades de manera directa mediante sufragio universal, directo y secreto, característica que es propia de la autonomía política; y, que se presenta como un avance en el desarrollo de la autonomía en nuestro país, pues con un correcto ejercicio de representación se potencian las relaciones entre el poder local con la sociedad y consecuentemente se propicia el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales.

Por otra parte, es preciso señalar que la transferencia de competencias junto con la transferencia de recursos hará viable el ejercicio de la autonomía política, de esta forma la Constitución de la República en lo que respecta a recursos de los GAD, por un lado, presenta avances significativos y usa criterios para distribuir los recursos como tamaño y densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas y logros de los gobiernos locales en el mejoramiento de los niveles de vida de la población, y eliminó la forma discrecional de transferencia de recursos, estableciendo excepciones para ello. Por otro lado, en lo que corresponde a régimen tributario de los GAD, se observa que la Constitución de la República y el COOTAD reconocen a los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, municipales y distritales metropolitanos, la facultad para crear, modificar y extinguir tasas y contribuciones especiales, por los servicios que presten y obras que ejecuten.¹⁹⁷ De esta forma, resulta evidente, “que en el ordenamiento jurídico nacional, tanto en la Constitución como en el COOTAD, está reconocido que únicamente mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional –y no por medio de ordenanza, ni por medio de norma jurídica distinta– es factible la creación, modificación, exoneración y supresión de impuestos.”¹⁹⁸ Por esta razón se puede afirmar que al no atribuirse a los GAD autonomía fiscal en materia tributaria para crear, modificar o extinguir impuestos, la consecuencia deriva en una

¹⁹⁶ *Ibíd.*

¹⁹⁷ La atribución de crear, modificar, extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que preste y obras que ejecute, por parte de los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, municipales y distritales metropolitanos, están regulados en el COOTAD: artículo 34 letra d) para consejos regionales; artículo 47 letra f) para los consejos provinciales; artículo 57 letra c) para los concejos municipales; y, artículo 87 letra c) para los concejos metropolitanos.

¹⁹⁸ César Montaña Galarza y Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo, *Derecho tributario municipal ecuatoriano: fundamentos y práctica*, Primera edición, Serie estudios jurídicos 36 (Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional : Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2014), 61.

escasa profundización de la descentralización y como se afirmó sin estos recursos la autonomía política no se viabiliza.

Sin embargo, a pesar del marco jurídico existente sobre el sistema de recursos de los gobiernos subnacionales, tal como fue mencionado en el presente capítulo los GAD se han acostumbrado a recibir las transferencias desde el gobierno central y a medida que las transferencias a los gobiernos locales aumentan, el esfuerzo fiscal es nulo, así como se da una insuficiente gestión para generar ingresos propios. Un ejemplo claro de lo afirmado, nos presenta la obra *Gobiernos de las ciudades andinas*, cuando indica que con “excepción de los municipios de Quito y Guayaquil, la mayor parte de los gobiernos locales del país no logran cubrir sus gastos corrientes con recursos propios. La situación en municipios pequeños es peor aún: los salarios de sus empleados municipales no pueden ser cubiertos con la generación de recursos provenientes de su propia gestión.”¹⁹⁹ En definitiva, como lo señala Hernán Batallas, “las reducidas recaudaciones tributarias en la mayoría de los GAD son consecuencia de una deficiente gestión, muchas veces producto de la falta de compromiso y visión de las autoridades para fortalecer las administraciones tributarias y así incrementar los ingresos propios de los gobiernos que tanta falta les hace.”²⁰⁰ De manera que, los GAD deben comprender la importancia del ámbito tributario en su modelo de gestión y en los procesos de autonomía; y, aplicar mecanismos para subsanar los límites normativos y asimetrías que se presentan en la gestión tributaria en sus territorios.

Por consiguiente, hay que asumir que en los Gobiernos autónomos descentralizados “la autonomía fiscal tiene una potencialidad que al tiempo de coadyuvar a la materialización de derechos, cumple una función garantista de la autonomía, que es una garantía de la libre acción del ente local ante eventuales intentos de injerencia del Estado central o de otros GAD; así mismo, crea mayor responsabilidad política.”²⁰¹ De ahí que, la autonomía fiscal sea una pieza clave para concretar una autonomía política en los gobiernos autónomos descentralizados.

Como se ha observado, la simple enunciación de autonomía política en el marco jurídico ecuatoriano, sin atribuirle sus características propias, alcances operativos y legislativos, dentro del texto constitucional, no la hace posible y consecuentemente

¹⁹⁹ Erazo Espinosa, *Gobierno de las ciudades andinas*, 249.

²⁰⁰ Batallas Gómez, “El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados”, 20.

²⁰¹ Montaña Galarza, “Descentralización y autonomía fiscal en el Ecuador: bases teóricas y tensiones jurídicas”, 69.

inconducente. De igual forma, la intervención del Estado en la normas y procedimientos de los gobiernos locales, resulta un limitante a su autonomía y resta la iniciativa y actuación de los gobiernos subnacionales. Tal como se desprende de la obra *Balance de la Descentralización en el Ecuador: 1998-2016*:

Si hay una abundante legislación prescriptiva, si las decisiones se toman sin participación, si la rectoría se entiende como dirigismo, si hay una comprensión de las competencias segmentadas y retaceadas, sin comprender el rol de cada nivel de gobierno, sin sistemas de competencias y sin promoción de la coordinación y la concurrencia, si hay una centralización de la información, si se desarrolla una cultura de menosprecio a los conocimientos locales y de sospecha hacia lo que hacen los actores, y se desconoce los recursos para las transferencias, el resultado de esto es que no existe ni coordinación multinivel, ni tampoco gobierno que pueda pensar integralmente el territorio ni plantearse una vocación de futuro en términos del desarrollo.²⁰²

En razón de lo expuesto, a pesar de los limitantes que se presentan a los Gobiernos autónomos descentralizados al momento de ejercer la autonomía política, es indispensable que las autoridades de los GAD tomen nuevos desafíos y asuman que este tipo de autonomía no es una atribución meramente administrativa sino por el contrario es un conjunto de facultades que debidamente aplicadas les permitirán fortalecerse de manera institucional, financiera y política, con la finalidad de que el modelo de gestión en su espacio territorial sea efectuado con eficiencia y eficacia. No obstante, hay que entender que la autonomía política, no depende solamente de la voluntad de sus autoridades, sino también de un trabajo planificado en el que la coordinación y participación, sean condiciones sine qua non; y, sobre todo que antepongan sus intereses individuales o clientelismos al desarrollo nacional. En definitiva, el proceso de autonomías conlleva una serie de aspectos técnicos, legales e institucionales que de ser aplicados harán viable una redistribución del poder político y de los recursos del Estado ecuatoriano, para que cada GAD logre organizar sus gobiernos, dictar sus propias normas, elegir sus autoridades y administrarse a sí mismos, sin intervención del gobierno central u otros gobiernos autónomos descentralizados.

²⁰² Ortiz Crespo, *Balance de la Descentralización en el Ecuador: 1998-2016*, 159–60.

Capítulo tercero

Problemas y soluciones entorno a la autonomía política en los Gobiernos Autónomos Descentralizados

En el presente capítulo, se describirán los problemas que se han identificado en el ejercicio de la autonomía política de los Gobiernos Autónomos descentralizados; para el efecto, se abordarán las dificultades que enfrentan los GAD al no poder dictarse su propio ordenamiento jurídico, en razón de que no poseen potestad legislativa; además, se estudiará como la distribución de competencias, se constituye en el problema central de la autonomía de los gobiernos locales; y, la forma en como su técnica de distribución y manejo limita el ejercicio de la autonomía política. Por otra parte, se analizará las repercusiones en la autonomía política de los GAD por la insuficiencia de generación de recursos propios y su alta dependencia de las transferencias del gobierno central.

Finalmente, se desarrollarán posibles soluciones a los problemas detectados en la aplicación de la autonomía política por parte de los GAD, con la finalidad de que esta clase de autonomía, no sea un simple enunciado normativo sino un instrumento de política pública para cada nivel subnacional, de tal forma que sus gobiernos puedan desarrollar su ordenamiento jurídico acorde a su historia, cultura y características; puedan autogobernarse con importante participación ciudadana; y disponer de competencias sostenidas en sus propios recursos.

1. Problemas entorno a la autonomía política en los GAD

Se ha dicho que la autonomía política al ser considerada como la capacidad que tienen las entidades para gobernarse dentro de su ámbito territorial, conlleva ciertos elementos implícitos como la facultad de la población de elegir o designar las autoridades; capacidad para emitir una legislación propia; ejercer sus propias competencias; y, poseer sus propios recursos para cumplir sus objetivos y fines.

En Ecuador la autonomía política reconocida a los gobiernos autónomos descentralizados, tanto en la Constitución de la República,²⁰³ como en la ley, conforme

²⁰³ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 238.

ha sido explicado en los capítulos que preceden, no posee ciertos elementos propios que se establecen tanto en la doctrina como el derecho comparado para este tipo de autonomía, por ejemplo, elementos como: un autogobierno que le permita trazar sus objetivos y metas, potestad legislativa, o una efectiva autonomía financiera. La ausencia de características propias de la autonomía política en nuestro marco normativo, ocasiona que no se consoliden los gobiernos regionales y por tanto no exista un gobierno intermedio; así mismo, genera que en los demás gobiernos autónomos descentralizados no se ejercite un autogobierno que pueda trazar sus objetivos y administrar eficientemente sus recursos; además que exista fragmentación institucional; débil participación ciudadana; y, consecuentemente necesidades insatisfechas de los habitantes del país.

En virtud de lo referido y para continuar con el análisis de la autonomía política de los GAD, a continuación se describirán los problemas que se presentan entorno de la autonomía política en el Ecuador y que ha derivado en la escasa configuración de la cualidad gubernativa en los gobiernos subnacionales, misma que “consiste en incluir, en su estructura jurídica, órganos, funciones y competencias propias, parecidas a las del nivel estatal nacional, no por simple delegación sino con autonomía, entendida aquí preferentemente como su propio poder de legislar para sí, al menos dentro de ciertos márgenes.”²⁰⁴

1.1 Potestad legislativa

La potestad no es producto de alguna relación jurídica, no se crea mediante pactos, negocios jurídicos o actos o hechos singulares, sino que se genera como producto del ordenamiento. De igual forma, la potestad, “no recae sobre ningún objeto específico y determinado, sino que posee un carácter genérico y se refiere a un ámbito de actuación definido en direcciones genéricas.”²⁰⁵ Es decir, que la potestad no tiene un origen convencional sino un origen legal, por lo que la administración no puede actuar sin una atribución legal emitida de forma previa; además, la potestad no es una pretensión particular, y el producto de su ejercicio son relaciones jurídicas con particulares.

²⁰⁴ Xavier Albó y Franz Barrios Suvelza, *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías* (La Paz: PNUD, 2006), 59-60, <http://www.bivica.org › files › desarrollo-humano-Bolivia.pdf>.

²⁰⁵ Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo* (Madrid: Thomson Civitas, 1999), 449.

El tratadista Santi Romano, citado por el doctor José Suing, define a las potestades como “una situación jurídica activa en virtud de la cual su titular (órgano o autoridad pública) puede exigir o incluso imponer determinados comportamientos a otros sujetos de Derecho.”²⁰⁶ En virtud de esta definición, se puede afirmar que la potestad materializa el poder de imperio del Estado, a través del ordenamiento jurídico.

Entre las potestades públicas estatales se encuentran la de legislar, la de administrar justicia, la de administrar la función pública, mismas que están vinculadas a las funciones del Estado y cuyos orígenes obedecen al principio de separación de poderes, el cual es la esencia del proceso revolucionario francés.

Al abordar el tema de potestades, resulta necesario mencionar las formas de Estado, “pues dependiendo de la forma de Estado, la configuración de la autonomía que le confiere el diseño normativo a los entes subnacionales tiene alcances diferenciados y abarca materias radicalmente distintas. Los grados de libertad de actuación asignados a los territorios son distintos dependiendo de si se trata de Estados federales, regionales o unitarios.”²⁰⁷

Así para el tratadista Naranjo Mesa se presentan tipos tradicionales de Estado, según el poder tenga un titular único o esté sujeto a centros dispersos, esta clasificación posee dos grupos: Estado Simple y Estado Compuesto, y los define de la siguiente forma:

Estado simple o unitario es aquel que posee un solo centro de impulsión política administrativa, es decir, aquel en el cual la soberanía se ejerce directamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre un mismo territorio. De esta suerte, la totalidad de los tributos y funciones del poder político emanan de un titular único, que es la persona jurídica llamada Estado. Todos los individuos colocados bajo la soberanía de este obedecen a una misma y sola autoridad, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas mismas leyes. Se llaman Estados compuestos aquellos en los cuales la soberanía no se ejerce de manera uniforme y constante sobre todo el territorio nacional, sino que su ejercicio está fraccionado en entes diversos, colocados en situación jurídica y política similar dentro del estado, y que gozan de una autonomía casi absoluta para el manejo de sus propios asuntos y para el ejercicio de ciertas funciones. La estructura de los Estados compuestos varía según la rigidez de los lazos que unen sus partes integrantes o, en otras palabras, según la mayor o menor dependencia del Estado central en ciertas materias.²⁰⁸

De lo referido se puede afirmar que el tradicional Estado simple se organiza con un solo nivel de instituciones políticas, mientras que el Estado compuesto posee un doble

²⁰⁶ Suing Nagua, *Gobiernos autónomos descentralizados*, 112.

²⁰⁷ Naidú Duque Cante, “La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia”, *Administración & Desarrollo, Colombia* 37, n° 51 (2009): 110, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6403468.pdf>.

²⁰⁸ Naranjo Mesa, *Teoría Constitucional e instituciones políticas*, 236.

nivel de instituciones políticas, denominadas como federación y los estados miembros o federados. No obstante, se observa que en los Estados unitarios como en los federales, existe otro nivel de instituciones, por ejemplo, los municipios que constituyen poderes locales que aplican leyes en su territorio, cuentan con cierto grado de autonomía para la resolución de sus problemas, sin embargo, se encuentran sometidos a las leyes aprobadas por el Parlamento.

En la actualidad, las discusiones se han enfocado en el estado simple y estado compuesto, caracterizando al primero por mantener el monopolio legislativo a nivel nacional; mientras que, en el estado compuesto, la facultad legislativa está segmentada. En consecuencia, resulta necesario establecer las características del poder legislativo:

“1) Poder legislativo

- a) Es de naturaleza colegial y representativa de las libertades y derechos de los ciudadanos.
- b) Es supremo en cuanto encarna la voluntad del pueblo soberano y el principio de la igualdad ante la ley, como fruto del pacto social.
- c) Es racional, no abusivo o arbitrario, por lo que no debe ir más allá de lo que exija el pacto social, la razón o el bien público.
- d) Es intermitente en su ejercicio, es decir, emite sus normas en ciertos períodos señalados y a cierta distancia de las situaciones de hecho que regula.”²⁰⁹

Por su parte el Estado regional, que es un híbrido entre los modelos unitario y federal, cuyo mayor exponente es Italia, posee “un ordenamiento constitucional; un único titular de autonomía constitucional; un único poder constituyente; pero pluralidad de fuentes legislativas de igual naturaleza, por su fundamento y por la eficacia jurídica de las leyes promulgadas por las mismas”.²¹⁰ De manera que la potestad legislativa regional es característica fundamental de autonomía regional.

En este orden de ideas, se puede colegir que, en los Estados simples como el caso de los unitarios, las unidades territoriales no tienen la atribución de legislar, la cual le corresponde exclusivamente al órgano legislativo de carácter nacional, a diferencia de la potestad legislativa de los estados compuestos como los federales y regionales, cuyas entidades subnacionales tienen alcances legislativos.

No obstante, como lo afirma el autor Carlos Ortega, cada vez se hace más difícil encajar a todas las experiencias en modelos prefijados para otro tipo de realidades diferentes. “Partiendo de este planteamiento, es posible comprender que el Estado federal

²⁰⁹ Eduardo Labandeira, “La distinción de poderes y la potestad ejecutiva”, 17 de agosto de 2020, 89, <https://revistas.unav.edu/index.php/ius-canonicum/article/download/18348/14095/>.

²¹⁰ Juan Ferrando Badía, *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado Regional*, Primera (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1965), 108–9.

alemán o austríaco, la federación belga, el Estado regional italiano, o el Estado autonómico español, no son fórmulas de descentralización política más o menos intensas sino, sobre todo, modelos de organización territorial del poder que nacen del compromiso político por garantizar la convivencia plural en el seno de cada Estado.”²¹¹

Los estados que se organizan en forma de República, tienden a establecerse bajo los criterios de división de poderes, así el Ecuador es un Estado cuya Constitución consagra la división de poderes, de la siguiente manera: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Electoral y Transparencia y, Control Social, como se puede apreciar se introdujeron dos nuevas funciones distintas a la clásica división del poder, sin embargo las tres primeras continúan teniendo gran trascendencia por los aspectos jurídicos y políticos que conlleva su ejercicio. En lo que corresponde a la función legislativa, el artículo 118 de la norma suprema, establece que la ejerce la Asamblea Nacional, órgano que según el artículo 120 numeral 6 de la CRE tiene la facultad de expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio. En consecuencia, únicamente la Asamblea General del Ecuador, por el carácter unitario del Estado, tendría la potestad legislativa. Esta realidad también se aprecia en la República de Colombia puesto que, por su característica de Estado unitario, “su legislativo como órgano nacional, es el responsable de la definición del alcance o los grados de autonomía de las entidades territoriales; y, a su vez, esta supone la capacidad de gestionar los intereses propios; es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general.”²¹²

De la lectura a la Constitución de la República, se infiere que el Ecuador no es un Estado compuesto, porque el artículo 425 establece un nivel jerárquico inferior de las normas que emiten los gobiernos autónomos descentralizados, lo que implica que las normas que generan no tienen rango de ley. En el Estado compuesto, las normas nacionales y regionales deberían tener el mismo rango. Así, el Ecuador en virtud de las características de su organización y de las facultades legislativas, que no constituyen propiamente una potestad legislativa, se ubica dentro de las características de un estado simple. En este sentido, es oportuno citar como ejemplo el caso del municipio, gobierno

²¹¹ Carlos Ortega Santiago, “La nueva organización territorial regional, ¿o casi federal?, prevista en la constitución italiana”, 26 de febrero de 2021, 132, <https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2017/12/Nueva-organizacion-regional-italiana.pdf>.

²¹² Corte Constitucional de la República de Colombia, “Sentencia de 26 de septiembre de 2005, C-579/01 (Demanda de inconstitucionalidad por unidad de materia), pág. 88, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-579-01.htm>

local que está dotado de facultades para gobernar en su circunscripción, pero dentro de los límites establecidos por el gobierno central y para los demás gobiernos autónomos descentralizados. Así, “el municipio posee facultad normativa que se plasma a través de la expedición de ordenanzas para regular ámbitos de administración, pero subordinados a la égida de la ley, expedida de manera exclusiva y privativa por la Asamblea Nacional como ente que encarna el poder Legislativo del Estado; situación que garantiza la sujeción del municipio a las reglas emanadas por aquel, y a su debida integración al engranaje jurídico y administrativo nacional.”²¹³

De esta manera, considerando que la potestad legislativa de “los entes autónomos acompaña al concepto de autonomía desde un principio, en razón de que la capacidad de un ente subnacional para dictarse su propio ordenamiento jurídico se configura como el contenido esencial de la autonomía política y elemento esencial para su autogobierno.”²¹⁴ Pasaré a analizar la problemática que entorno a la potestad legislativa y a la autonomía política se presenta en los gobiernos autónomos descentralizados, para el efecto citaré al doctor José Suing²¹⁵, quien afirma que cuando se habla de reconocer potestades, en un proceso de autonomías, involucra al escenario amplio, de las potestades públicas o estatales, las que serían otorgadas a otros niveles de gobierno, dejando a un lado el monopolio del nivel central del Estado y trasladándolo a niveles de gobierno territoriales, lo que permitiría, por ejemplo, compartir el ejercicio de la potestad legislativa, el ejercicio de la potestad jurisdiccional o el ejercicio de la potestad de administración. Así, al revisar el contenido de la Constitución de la República, se observa que no se asignaron potestades legislativas, lo que se encuentra es que el constituyente estableció facultades legislativas,²¹⁶ para los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones; y, facultades reglamentarias para las parroquias, lo que a primera vista revela distinción por jerarquía en cuanto a las normas que emitirán los GAD, pues las normas que emitan las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones serán de mayor nivel jerárquico que las dictadas por las parroquias. El reconocimiento de “facultades legislativas” en la Constitución del 2008, no es nuevo, puesto que las mismas fueron reconocidas a favor de los gobiernos provincial y cantonal

²¹³ Montañó Galarza y Mogrovejo Jaramillo, *Derecho tributario municipal ecuatoriano*, 24.

²¹⁴ Marco A. Elizalde Jalil, “El principio de Autonomía en el Estado autonómico español. Sus manifestaciones constitucionales...”, *Revista Jurídica de la Universidad Católica de Guayaquil*, 2 de agosto de 2009, 339, <https://www.revistajuridicaonline.com/2009/08/el-principio-de-autonomia-en-el-estado-autonomico-espaol-sus-manifestaciones-constitucionales/>.

²¹⁵ Suing Nagua, *Gobiernos autónomos descentralizados*, 111-2.

²¹⁶ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 240.

en la Constitución de 1998, así su alcance, fue claramente determinado por la Sala de lo contencioso administrativo de la Corte Suprema de Justicia, cuando señaló:

La Constitución en el inciso segundo del art. 228 dice que la facultad legislativa de los consejos provinciales y de las municipalidades se expresará en ordenanzas. La expresión "facultad legislativa" se presta a equívocos; habría sido preferible la facultad "normativa" o "reguladora" que es indiscutiblemente lo que el legislador constituyente quiso expresar, puesto que él bien sabía que "legislar" en el sentido estricto de dictar leyes, es potestad exclusiva de la Función Legislativa; en todo caso, la disposición en referencia muestra que es absolutamente constitucional la atribución de las municipalidades y los consejos provinciales de expedir normas secundarias, a través de ordenanzas.²¹⁷

La Constitución del 2008, refiriéndose a las normas que emitirá la Asamblea Nacional en su artículo 132 dispone que dictará leyes de interés común sin establecer límites o campos de acción, lo que evidencia el pleno ejercicio de la potestad legislativa, de la que se encuentra investida; mientras que los GAD, de acuerdo a lo definido en la norma suprema²¹⁸, podrán emitir normas regionales (región), ordenanzas provinciales (provincia), ordenanzas cantonales (cantón), únicamente en el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, es decir que las llamadas facultades legislativas de estos GAD se limitan a un ámbito claramente delimitado por el texto constitucional.

En este orden de ideas, la facultad legislativa, establecida en la Constitución de la República, no pasa de una simple capacidad normativa, que significa el ejercicio de atribuciones normativas, acotadas al ámbito competencial que tenga cada nivel de gobierno, apegado siempre a la ley, a la que no puede contradecir ni contraponer.²¹⁹ Por tanto, los órganos de legislación del gobierno regional, provincial y municipal, al no poseer una facultad legislativa, dictan normas que no poseen el rango de una ley, su naturaleza es ser normas de menor jerarquía, que son emitidas en su espacio territorial y en su ámbito competencial. Lo dicho constituye un elemento diferenciador de las Comunidades Autónomas de España, pues estas poseen potestad legislativa, al igual que el Estado, es decir que las normas que emitan estas comunidades tienen la misma categoría que las emitidas por la legislatura nacional y se insertan en el ordenamiento jurídico nacional; dicho de otra forma, esta potestad incluye las posibilidad de dictarse un ordenamiento jurídico propio, diferente del ordenamiento estatal, "que permite a cada uno de los entes territoriales la capacidad de dotarse un ordenamiento jurídico singular y

²¹⁷ Ecuador Corte Suprema de Justicia Sala de lo Contencioso Administrativo, "Sentencia", *Juicio n.º 220/2001*, 9 de enero de 2004, 5.

²¹⁸ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 262, 263, 264, y 266.

²¹⁹ Suing Nagua, *Gobiernos autónomos descentralizados*, 115.

original, justificado en la voluntad política de su comunidad en la medida en que la CE y el Estatuto respectivo lo permitan.”²²⁰ Es más, en dichas comunidades autónomas existe un ejecutivo y un legislativo, que poseen funciones independientes, al contrario del modelo ecuatoriano, los órganos ejecutivos y normativos son parte de la estructura administrativa de cada GAD, es decir carecen de independencia.

Por su parte, el COOTAD en su articulado no ha profundizado la facultad legislativa y se ha limitado por denominarla como facultades normativas, las mismas que operan dentro de cada gobierno autónomo descentralizado, con órganos de legislación en la región, provincia, cantón, como el consejo regional, consejo provincial y concejo municipal, respectivamente; estos órganos expedirán normas, que no alcanzan categoría de ley, dentro de las competencias que la norma suprema les atribuye a los gobiernos subnacionales, y en su espacio territorial.

En virtud de lo referido, la autonomía en el Ecuador es lo que en doctrina se denomina autonomía administrativa, lo que significa, el ejercicio de competencias, distribuidas a través de un proceso de descentralización. Lo que equivale a una autarquía, pues no es más que el ejercicio de la facultad reglamentaria; y no el ejercicio de la facultad legislativa propia de la autonomía política. El mismo caso se presenta en Colombia, puesto que la autonomía, no trasciende los límites administrativos por enmarcarse en un Estado unitario, pues sus preceptos constitucionales que enmarcan el ejercicio de la autonomía “permite identificar importantes restricciones que reducen su desarrollo y consolidación, entre las cuales se encuentra la necesaria subordinación de la autonomía ante la existencia del principio unitario como jerárquicamente superior, lo cual conduce a que el reducto mínimo tenga importantes excepciones cuando se trata de defender la unidad nacional.”²²¹ En este sentido la autonomía de las entidades territoriales en Colombia, estará limitada por disposiciones de la Constitución y la ley, por tanto no es una autonomía total sino limitada, pues el ente territorial posee la capacidad de manejar sus asuntos propios sin desconocer la existencia de un orden superior.

El doctor José Suing en su tesis doctoral, afirma que en el Ecuador la autonomía política “no se suple con el reconocimiento de la denominada “facultad legislativa” que hace la Constitución (artículo 240), que por una parte, extiende a tres niveles: regional,

²²⁰ Elizalde Jalil, “El principio de Autonomía en el Estado autonómico español. Sus manifestaciones constitucionales...”, 339.

²²¹ Duque Cante, “La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia”, 123.

provincial y municipal; y, por otra, no es propiamente facultad legislativa, pues, estos niveles de gobierno no tienen la posibilidad de constituir parlamento, como tampoco la facultad de expedir normas con categoría de ley.”²²²

De esta forma, los problemas entorno a la potestad legislativa detectados en los Gobiernos autónomos descentralizados, en el caso ecuatoriano, calzan en la problemática que ha detectado el tratadista Antonio La Pégola, quien afirma que existe un doble orden de problemas en cada sistema de autonomías territoriales: 1) por una parte, la distribución de los poderes; 2) por la otra, la cooperación de los poderes que se impone como una necesidad funcional, por no decir histórica, de los sistemas descentralizados desde el momento en que el esquema de distribución trazado en el texto escrito de la Constitución es aplicado y ajustado a la realidad.²²³

Por otra parte, conforme quedó expresado en líneas precedentes, la capacidad de los entes autónomos para dictarse su propio ordenamiento es un elemento esencial de la autonomía política y consecuentemente para su autogobierno, por lo que las facultades para autonormarse y de autogobierno se encuentran directamente relacionadas. Esta relación, se da porque el establecer y dictar políticas públicas requieren de instrumentos legales como normas y actos jurídicos. Tal como lo ha sostenido el Tribunal Constitucional Español:

Los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé con arreglo a una distribución vertical de poderes la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango. Tal como se expresa en el artículo 137 de la Constitución, al decir que:

“El Estado se organiza territorialmente en municipios en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas Entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.”

El precepto transcrito refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial, dotadas de autonomía.²²⁴

De manera que, al considerar a la autonomía política como la potestad que tiene una entidad para emitir sus propias leyes para autorregularse, esta puede ser gozada por diferentes entes subnacionales para tratar sus propios asuntos. En consecuencia, la autonomía política de una entidad local denota siempre un poder legislativo, que se ejercerá dentro de lo permitido por el ente soberano del que forman parte; y, sin esa potestad legislativa no existe una verdadera autonomía política.

²²² Suing Nagua, “La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano”, 108.

²²³ La Pégola, “La técnica constitucional de la autonomía: aspectos de derecho comparado”, 34.

²²⁴ Tribunal Constitucional español, “Sentencia de 2 de febrero de 1981”, pág. 11.

1.2 Competencias y facultades

En el capítulo segundo del presente trabajo, se definió a la competencia como “la aptitud legal que surge del conjunto de facultades y atribuciones que corresponden a los órganos sujetos estatales.”²²⁵ En consecuencia, el concepto de competencia, comprende el conjunto de actividades que la norma concede a cada órgano del Estado; mientras que las facultades, tal como lo prescribe el artículo 116 del COOTAD, son atribuciones para ejercer determinada competencia de un GAD; y, son la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión. De estas cinco facultades únicamente la facultad de rectoría no puede ser concurrente con otros organismos del sector público.

En Ecuador la Constitución determina en su artículo 226, que la competencia únicamente puede ser establecida por la Constitución y la ley. De esta forma, mediante la norma suprema se crea un organismo denominado Consejo Nacional de Competencias encargado de asignar competencias; y, se enumera una lista de competencias exclusivas del Estado central y de cada gobierno autónomo descentralizado. Así, el autor Efraín Pérez, sostiene que la Constitución contempla cinco listas, que incluye las competencias del Estado central y de cada uno de los Gobiernos autónomos descentralizados, pero, en cada caso, se trata de dos listas, lista de competencias para el “Estado central”²²⁶ y la lista de competencias del correspondiente GAD.²²⁷

Por su parte, la Corte Constitucional del Ecuador en lo que corresponde al ejercicio de competencias de los GAD y su sujeción a la Constitución de la República, manifiesta:

[...] el sistema constitucional ecuatoriano reconoce la legitimidad de las autoridades públicas que integran los gobiernos autónomos descentralizados, quienes al asumir sus cargos a través de procesos de elección popular, cuentan con legitimidad democrática para cumplir, en ejercicio de sus potestades únicamente aquellas competencias y atribuciones establecidas para cada nivel de gobierno, y que en lo principal se encuentran establecidas en la propia Constitución de la República. De lo que deriva que la legitimidad de las autoridades seccionales se circunscribe a las competencias asignadas constitucionalmente a dicho nivel de gobierno, es decir, son representantes

²²⁵Cassagne, *Derecho administrativo. Tomo II*, 97.

²²⁶ Como se explicó en el capítulo segundo de este trabajo el constituyente de manera equívoca usa la frase “Estado central”, pues en un Estado de naturaleza unitaria como lo es el Ecuador únicamente existe un estado, por lo que la expresión correcta debió ser competencias del gobierno central o del nivel nacional.

²²⁷ Pérez Camacho, *Derecho administrativo*, 456.

democráticamente elegidos dentro de un marco de competencias que no pueden exceder.²²⁸

El autor La Pégola indica que es sabido “que la técnica de la distribución de competencias es el problema central de la autonomía y, en todos los Estados modernos descentralizados tiene un significado análogo al de separación de poderes: si la separación de poderes es garantía del individuo, la distribución de competencia es garantía de la autonomía territorial.”²²⁹ De manera que, la técnica de distribución de competencias es una de las más difíciles y delicadas, y constituye uno de los elementos claves de la autonomía; y, su mala distribución y manejo, es uno de los mayores problemas para los entes autónomos.

En el caso ecuatoriano, como queda dicho la Constitución ha enumerado de forma paralela las competencias del gobierno central y de los GAD, de modo que se establecen en el texto constitucional varios órdenes de competencias; así mismo el COOTAD, atendiendo lo dispuesto en la Constitución de la República, establece diferentes clases de competencias en función de los niveles de gobierno. En cambio, en España la Constitución si bien posibilita la distribución de materias entre el Estado y la CCAA, no es ella misma la que realiza la distribución de materias. Para realizar tal operación, la Constitución remite a los Estatutos de Autonomía y subsidiariamente a otras leyes.²³⁰ De manera que el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas se perfecciona mediante los Estatutos de Autonomía. En lo que corresponde a la Constitución italiana, “el reparto competencial entre el Estado y las regiones, contiene un doble listado de materias, uno con aquellas en las que el Estado tiene legislación exclusiva, y otro con aquellas que son de legislación concurrente entre el Estado y las regiones. La cláusula residual, por su parte, actúa en beneficio de las regiones, a las que corresponde la potestad legislativa en aquellas materias no reservadas expresamente a la legislación del Estado en la Constitución.”²³¹ De esto se desprende que la propia Constitución italiana determina las competencias que corresponden a las regiones y al Estado en las materias de legislación concurrente, otorgando a las primeras la potestad

²²⁸ Ecuador Corte Constitucional, “Dictamen No. 0001-14-DRC-CC”, *Caso No. 0001-14-RC*, 31 de octubre de 2014, 47.

²²⁹ La Pégola, “La técnica constitucional de la autonomía: aspectos de derecho comparado”, 34.

²³⁰ Francisco López Ruiz, “Los conceptos de «TODO» Y «PARTE» aplicados al estudio de los estados compuestos”, *Revista española de Derecho Constitucional*, 1997, 150.

²³¹ Ortega Santiago, “La nueva organización territorial regional, ¿o cuasi federal?, prevista en la constitución italiana”, 126.

legislativa, salvo en lo que respecta a la determinación de los principios fundamentales, cuya legislación es de competencia del Estado central.

En el Ecuador, tanto la Constitución como el COOTAD han distribuido competencias con el carácter de exclusivas a los GAD, pero además se posibilita la concurrencia en la gestión y prestación de servicios públicos, así el artículo 260 de la CRE dispone que “el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.”²³² La Corte Constitucional sostiene que “la concurrencia no implica la duplicidad en cuanto al ejercicio de atribuciones o actividades por parte de los órganos encargados de ejercer determinada competencia, puesto que generaría un atentado al principio de eficiencia de la administración pública.”²³³ No obstante, algunos autores han sostenido que esta concurrencia es usada por la función ejecutiva como una herramienta que le permite tener injerencia directa en las competencias de los diferentes GAD y por tanto se limita su autonomía. En este sentido, el autor César Montaña Galarza,²³⁴ ha manifestado que el Estado central puede intervenir eventual y temporalmente, las competencias “exclusivas” de estos gobiernos locales, intervención en la gestión de las competencias de los GAD, que se encuentra regulada en los artículos 157 a 162 del COOTAD, lo que es una muestra más de como se ha limitado la autonomía de los GAD en la legislación ecuatoriana.

Para ejemplificar otra intromisión del Gobierno Central en los GAD, citaré la competencia exclusiva de la planificación que se encuentra concedida por la CRE para el gobierno central en su artículo 261, para los gobiernos regionales en su artículo 262, para los gobiernos provinciales en su artículo 263, para los gobiernos cantonales en su artículo 264, para los gobiernos metropolitanos en su artículo 266 y para los gobiernos parroquiales en su artículo 267; así, la facultad de rectoría de la competencia mencionada, le corresponde al gobierno central por tanto lo habilita para elaborar instrumentos para la planificación como el Plan Nacional de Desarrollo, herramienta que regula la planificación de aspectos relacionados con territorio; consecuentemente, la planificación en los GAD por la directa injerencia del Gobierno central, debe guardar total armonía en

²³² Ecuador, *Constitución de la República*, art. 260.

²³³ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia N.º 003-11-SIN-CC”, 26.

²³⁴ César Montaña Galarza, “Descentralización y autonomía fiscal en el Ecuador: bases teóricas y tensiones jurídicas”, 71.

sus planes de desarrollo, confirmándose así lo afirmado por el tratadista César Montaña Galarza cuando señala que:

Al tiempo que la Constitución incorpora cláusulas relacionadas con el ejercicio y el reparto del poder público y con su enfoque alrededor de grandes objetivos nacionales relacionados con el Buen Vivir, la solidaridad y la equidad, también incluye mecanismos que tensan o afectan de alguna manera, por una parte, a la descentralización y, por la otra, a la autonomía local, entre ellos: la planificación con sus objetivos y estrategias; el sistema de reparto de competencias; el ejercicio de las competencias de manera concurrente; la posibilidad de intervención en el ejercicio de las competencias exclusivas u otras.²³⁵

El autor Santiago Ortiz al referirse al sistema de competencias, sostiene que en el Ecuador se diseñaron instituciones y normas, que concentran las competencias y poder en el Estado central, reorganizando y fortaleciendo, de esta forma, a la Función Ejecutiva. Afirma que se genera “una nueva forma de Estado y se reconstituyen sus capacidades de rectoría, gobierno y planificación sobre los arreglos institucionales entre Estado, democracia y mercado, produciéndose un proceso de centralización política.”²³⁶ Este proceso, a criterio del autor fue posible, “por la legitimidad conseguida por la fuerza gobernante en las urnas, por un discurso universalista de derechos y por el acceso al comando del Estado de una elite tecnocrática que impuso con un estilo de ejecución vertical de la política pública.”²³⁷

En concordancia con lo señalado por el referido autor, se ha manifestado el doctor Jorge Moreno Yanes cuando asegura que “el constituyente al organizar el poder político para su ejercicio vía la representación, lo organizó en dos fases: la primera para el Estado a través de cinco funciones; y, la segunda para los GAD, en este último caso, para el ejercicio en materias administrativas, donde el Estado mantiene un fuerte control sobre las entidades autónomas territoriales, en las competencias exclusivas que cada GAD tiene por mandato constitucional, así como en las competencias concurrentes.”²³⁸

A su vez encontramos que la distribución de competencias en la norma constitucional y en el COOTAD (cuerpo legal que transcribe de manera textual lo establecido en la CRE) no diferencia de forma clara los roles para cada nivel de gobierno, por la generalización de competencias exclusivas en todos los niveles de gobierno, es decir que el catálogo de competencias no marca diferencias entre los distintos niveles

²³⁵ *Ibíd.*, 73.

²³⁶ Ortiz Crespo, *Balance de la Descentralización en el Ecuador: 1998-2016*, 138.

²³⁷ *Ibíd.*, 172.

²³⁸ Moreno Yanes, “Competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, 12.

subnacionales. En este punto, es oportuno citar el criterio del doctor Suing, quien refiriéndose al GAD regional señala:

“Como está el catálogo competencial, tampoco éste marca diferencia con relación a las que tienen todos los niveles de gobierno, lo que me conduce a ratificar el criterio de que el GAD regional, en los términos en los que está concebido, no dispone de las herramientas para ser agente de la profundización de la autonomía. Más bien su debilidad es cercana a la que tiene el GAD provincial, nivel con el que comparte similares competencias diferenciadas únicamente por el espacio territorial de incidencia. El catálogo de competencias que se asigne constitucional o legalmente al GAD regional, deben ser las mismas que pueda asumir de manera obligatoria vía estatuto, sin margen a la discrecionalidad, por lo que es necesario excluir el carácter potestativo de la norma constitucional (artículo 246). Así mismo, se debe revisar el contenido de las mismas, excluyendo la similitud con aquellas que tienen otros niveles como el provincial, ya que la claridad en el contenido de las competencias que asuma el GAD regional, es la manera adecuada para fortalecer la condición de gobierno autónomo, si es que se pretende diferenciar de los otros niveles de gobierno locales.”²³⁹

El proceso constituyente realizado en Montecristi, cuyo producto fue la Constitución de la República del 2008, estableció la preponderancia de la función ejecutiva sobre los demás órganos del Estado; la rectoría y planificación del gobierno central; así como, delineó un amplio marco de competencias privativas. Lo que produjo el fortalecimiento del ejecutivo que concentró las funciones del Estado y a su vez se reservó áreas estratégicas y competencias de determinados sectores, las que fueron dirigidas por el presidente de la República e instituciones del poder ejecutivo (SENPLADES).

En consecuencia, las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales, cambiaron pues se priorizó la desconcentración antes que la descentralización, al instaurarse políticas públicas, que permitieron al Estado ejercer directa injerencia en los niveles de gobierno en lo que corresponde a sus funciones, competencias y recursos. En este punto, comparto lo afirmado por el autor Muñoz, quien sostiene que “la gestión pública se basó en la desconfianza a los gobiernos locales, a los que consideró como instituciones rezagadas, inmersas en el clientelismo y la ineficiencia”²⁴⁰; y, por tanto se generó, el proceso que Michel Mann, llama “poder infraestructural”, el que se expresa en “la penetración en el territorio mediante el proceso de desconcentración del Estado central con las llamadas zonas, distritos y circuitos de planificación.”²⁴¹ Con la creación de estas

²³⁹ Suing Nagua, “La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano”, 238.

²⁴⁰ Ortiz Crespo, *Balance de la Descentralización en el Ecuador: 1998-2016*, 139.

²⁴¹ Michel Mann, *El poder autónomo del Estado, sus orígenes, mecanismos y resultados*, (UAM-AEDR: Madrid, 2006) citado en Santiago Ortiz Crespo, “Balance de la Descentralización en el Ecuador: 1998-2016” (Quito-Ecuador: GIZ, 2017), 140, <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57257.pdf>.

zonas, se cambió la estructura del Estado, no se distribuyó el poder, menos aún el manejo de recursos, pues estos se mantienen bajo la administración del gobierno central.

Otro problema que se presenta en el sistema de competencias, es la indefinición de algunas competencias del nivel intermedio, generado por la falta de consolidación de la región en el Ecuador y la inexistencia de la institucionalidad del GAD regional, lo que se puede atribuir a sus ambiguos requisitos y a su complicado proceso de creación; además, al encontrarse vencido el plazo de regionalización que se estableció en la Constitución de la República²⁴², conforme afirma el autor Suing, este “mecanismo voluntario, bien podría activarse en algún momento o no hacerlo nunca con lo que el proceso de conformación de regiones puede prolongarse de forma indefinida.”²⁴³ Un elemento adicional para no avanzar en la conformación de regiones es el desinterés de los gobiernos provinciales, pues según el procedimiento estos gobiernos tienen la iniciativa para que sus provincias accedan a la conformación de una región autónoma, lo que generaría pérdida de poder del gobierno provincial, el cual tampoco se ha consolidado como nivel intermedio de gobierno.

Así pues, en lo que respecta a las competencias exclusivas de la región, como planificación, vialidad, tránsito, cuencas hidrográficas y agua, al no existir regiones, continúan administradas por el Gobierno Central. No obstante, en el caso de que se conformen regiones la Corte Constitucional ha manifestado que:

[...] si bien los GAD poseen la facultad de dictar normas regionales en busca del desarrollo de su circunscripción territorial, estas deben enmarcarse dentro de lo permitido por la Constitución de la República, sujetándose al principio establecido en el artículo 226 *ibídem*, que manifiesta que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley, razón por la cual no pueden extralimitar sus atribuciones en el desarrollo de sus funciones, por lo que se llega a establecer que aun cuando se propenda al desarrollo regional por cualquier medio, el ejercicio de dichas atribuciones debe respetar los límites impuestos por la Ley Fundamental.²⁴⁴

Por otra parte, en el artículo Descentralización en Ecuador ¿un proceso inconcluso?,²⁴⁵ para referirse a la distribución de competencias exclusivas, se cita al Plan

²⁴² La Constitución de la República en su Disposición transitoria primera numeral 9, en su parte pertinente a más de establecer el plazo para la expedición del COOTAD y al mismo tiempo señalaba que el plazo para la conformación de regiones autónomas, que en ningún caso excederá de ocho años.”

²⁴³ Suing Nagua, “La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano”, 98.

²⁴⁴ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 052-15-SIN-CC”, *Caso No. 0021-15-IN*, 21 de octubre de 2015, 9.

²⁴⁵ Karina Tello Toral y Ángel Lucio Vásquez, “Descentralización en Ecuador ¿un proceso inconcluso?”, *Revista CAP Jurídica Central*, agosto de 2019, 336.

Nacional de Descentralización, elaborado por el Consejo Nacional de Competencias 2012-2015, según el que se propuso transferir e implementar el 100% de las competencias exclusivas hasta el año 2015, meta que no se ha cumplido hasta la actualidad, puesto que según los autores, el proceso de descentralización es continuo, más su dinámica no está supeditada a un plazo específico.

Es evidente que en los últimos años en el Ecuador se ha fortalecido el gobierno central en base a una ideología de inversión pública, y consecuentemente el Estado no se ha deslindado de competencias, por el contrario, tiende hacia una re-centralización, lo que evidencia la resistencia del gobierno central de ceder poder a los gobiernos locales; y, por tanto los GAD no pueden ejercer su autonomía, trazar sus objetivos menos aun ejercer de forma cabal sus competencias.

Para concluir, es preciso señalar que la imprecisión en la asignación de competencias imposibilita el ejercicio de la responsabilidad de los GAD, esta vaguedad obedece a la indefinición de los objetivos y finalidades de los niveles subnacionales; y, a la ausencia de articulación del poder nacional con los GAD, para conocer las debilidades y fortalezas en la ejecución de las competencias que se les asignan. Así mismo, se observa que el excesivo presidencialismo en el Ecuador, generó su intromisión en las atribuciones y gestión de los niveles subnacionales.

1.3 Recursos

El Tribunal Constitucional Español ha establecido que “la autonomía financiera supone la propia determinación y ordenación de los ingresos y los gastos necesarios para el ejercicio de las funciones”²⁴⁶, de modo que esta clase de autonomía es “un instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política, y por tanto implica tanto la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer y exigir sus propios tributos como su aptitud para acceder a un sistema adecuado en términos de suficiencia- de ingresos.”²⁴⁷ Por tanto, la autonomía financiera, consiste en la disposición de recursos financieros de determinado ente, para ejercer sin límites las competencias que

²⁴⁶ Tribunal Constitucional español, “Sentencia 179/1987, de 12 de noviembre de 1987” (Conflicto positivo de competencia No. 406/1984), 12 de noviembre de 1987, pág. 5, http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/911#complete_resolucion&completa

²⁴⁷ Tribunal Constitucional español, “Sentencia 289/2000, de 30 de noviembre de 2000” (Recurso de inconstitucionalidad No. 838/92), 30 de noviembre de 2000, pág. 11, http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4273#complete_resolucion&completa.

constitucional y legalmente se les ha atribuido. Todo lo que, promoverá en dichos entes el poder diseñar y ejecutar sus objetivos políticos, administrativos, sociales y económicos. Visto de esta forma, el ejercicio pleno de la autonomía política en los niveles subnacionales en el Ecuador, está relacionado con el grado de autodeterminación para crear cargas económicas, que se garantiza en la Constitución y la legislación.

El autor Jorge Zavala Egas al referirse al vínculo ineludible de la autonomía política con la autonomía financiera dice:

“De la autonomía política deriva la autonomía financiera que implica que la gestión de servicios que prestan los entes locales es independiente y comprende la autonomía presupuestaria, lo que debe entender el manejo, administración y ejecución del gasto público en forma independiente, pero con sujeción al marco jurídico que rige el presupuesto de gastos, elaboración de su propio presupuesto, de sus ingresos y egresos, para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación en la Hacienda Estatal y de solidaridad con todos los ecuatorianos.”²⁴⁸

Como se ha señalado en el presente trabajo, la Constitución de la República y la legislación secundaria, reconocen autonomía financiera a los GAD, y además establecen la forma de financiación de estos gobiernos, de esta forma el artículo 270 de la CRE dispone “que los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado.”²⁴⁹ Lo que se traduce en que sus recursos provendrán de: sus ingresos propios; transferencias del presupuesto general del Estado que incluyen ingresos permanentes y no permanentes; los que provengan en el marco de las competencias propias de cada nivel y los transferidos de los presupuestos de otras entidades; además de otras formas de transferencias, legados y donaciones y participación de las rentas derivadas de la explotación e industrialización de recursos naturales no renovables. En este mismo sentido, se manifiesta el COOTAD cuando en su artículo 5 establece que la autonomía financiera es el derecho de los GAD de recibir recursos del Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos.

De lo expuesto, se colige que la Constitución vigente y legislación secundaria han mantenido la dependencia de los GAD de las transferencias del Estado, lo que conlleva a una evidente limitación de la autonomía en el campo económico de los niveles subnacionales, pues este constituye el mecanismo general de financiación de los GAD. Un claro ejemplo nos presenta la obra *Derecho tributario municipal ecuatoriano: fundamentos y práctica*, cuando al referirse a los gobiernos municipales, manifiesta que

²⁴⁸ Jorge Zavala Egas, *Manual de Derecho Administrativo* (Guayaquil: Edino, 2003), 193.

²⁴⁹ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 270.

si bien la Constitución garantiza la dotación permanente de recursos económicos al municipio, todavía es palpable la dependencia de los municipios al gobierno central, al estar este último a cargo de la entrega de los recursos económicos (principalmente mediante transferencias de capital), tarea que no siempre se realiza de manera oportuna ni técnica, lo que podría abrir una puerta para el manejo clientelar o político de los recursos, evidenciándose, por ende, en este campo una autonomía municipal relativa.²⁵⁰

A su vez, es preciso señalar que tanto los ingresos propios como los ingresos por transferencias de los gobiernos locales, al ser recursos públicos, están sujetos y obligados al cumplimiento de las normas establecidas en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

En la realidad de nuestro país, el aporte que los GAD perciben del presupuesto general del Estado es indispensable para su gestión. Así, entre los problemas que presentan en el sistema de transferencias, se encuentra “que los recursos son asignados independientemente de los fondos que logren recaudar los municipios o las provincias, lo que no incentiva a los propios gobiernos provinciales o municipales a recaudar sus recursos, distorsionando así la capacidad de cada ente descentralizado de financiar sus necesidades y generando inequidades tanto a nivel provincial como municipal.”²⁵¹

En consecuencia, considerando que la autonomía financiera se expresa en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, resulta necesario que los gobiernos de todos los niveles generen ingresos propios y que estos sean complementados con las transferencias recibidas por parte del Gobierno Central, pero como lo afirma el doctor José Suing, “el gran obstáculo es la desigualdad material de la población que limita la generación de recursos propios, por lo que la dependencia de las transferencias del presupuesto general del Estado es el mecanismo generalizado de financiación.”²⁵²

En el estudio denominado “El proceso de descentralización en el Ecuador proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los Andes”, se afirma que el sistema de recursos para los GAD trazado en la norma, “establece reglas del juego claras pero no resuelve las necesidades de los gobiernos autónomos para garantizar niveles de autonomía, dado que la capacidad de recaudación por parte de los consejos

²⁵⁰ Montañó Galarza y Mogrovejo Jaramillo, *Derecho tributario municipal ecuatoriano*, 24.

²⁵¹ Claudia Serrano y Patricia Acosta, “El proceso de descentralización en el Ecuador proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los Andes”, *RIMISP Centro latinoamericano para el desarrollo social*, 2011, 11, http://www.rimisp.org/wpcontent/files_mf/15245737641359645988AndeanSystemofBasins.pdf.

²⁵² Suing Nagua, “La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano”, 110.

municipales y provinciales no genera suficientes ingresos para cubrir sus necesidades básicas.”²⁵³ En consecuencia, los gobiernos autónomos descentralizados no se autofinancian, pues el autofinanciamiento, es la capacidad de generar recursos financieros propios sin que procedan de fuentes externas; y, esto existiría en los entes subnacionales, si sus ingresos propios fueran superiores a la cantidad de fondos que recibe del gobierno central a través de las transferencias presupuestales, lo que no se visualiza en los gobiernos locales del Ecuador.

Ahora bien, en lo que respecta a ingresos propios de los niveles subnacionales, encontramos que estos han sido definidos en sentido estricto como aquellos tributos en que dichos entes tienen potestades discrecionales para determinar la carga impositiva sobre los ciudadanos,²⁵⁴ por lo que realizaré una aproximación del sistema de tributos en los gobiernos autónomos descentralizados, en los contenidos más interesantes donde se pueda apreciar una autonomía financiera de los entes locales.

En la CRE en su artículo 120, numeral 7, se observa que la Asamblea Nacional tiene la atribución y deber de crear, modificar o suprimir tributos mediante Ley, sin menoscabo de las atribuciones que se hayan conferido a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Para el autor Benalcázar, “la potestad tributaria local, tiene límites que están establecidos por la Constitución y en la ley. En primer término, se circunscribe a las tasas y contribuciones especiales, pero no se extiende a los impuestos, cuya creación se reserva exclusivamente al órgano legislativo.”²⁵⁵

A su vez, la misma Constitución, dentro del artículo 264, numeral 5, determina como competencia exclusiva de los gobiernos municipales la de crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras, a través de ordenanzas, lo que en sentido estricto implica que al ser una competencia exclusiva del GAD cantonal, se excluye la participación del resto de niveles de gobierno. Esta atribución otorgada a los niveles cantonales obedece a la relación que estos tipos de tributos tienen con la prestación de servicios públicos y la realización de obras públicas, que efectúan el gobierno local dentro de su jurisdicción por ser de su competencia.

²⁵³ Serrano Claudia y Acosta Patricia, “El proceso de descentralización en el Ecuador proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los Andes”, 10.

²⁵⁴ Brosio y Jimenez, *The intergovernmental assignment of revenue from natural resources: a difficult balance between centralism and threats to nationality unity*, (CEPAL: Chile, 2010) citado en Claudia Roethlisberger, Juan Carlos Gómez Sabaini, y Juan Pablo Jiménez, “El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos”, mayo de 2011, 16, <https://repositorio.cepal.org/andle/11362/5342>.

²⁵⁵ Benalcázar Guerrón, “Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados”, 33.

El autor Gabriel Galán,²⁵⁶ manifiesta que de la lectura integral de la Constitución aparece una confusión provocada por la insuficiencia en el contenido de los textos constitucionales y refiere que el artículo 132, número 3,²⁵⁷ en concordancia con el artículo 120, número 7, otorgan la atribución al órgano legislativo para crear modificar o suprimir tributos en general ordenando que aquella se instrumente necesariamente a través de una Ley, ratificando el supuesto de que también es competencia del Estado central la creación de tasas y contribuciones especiales. Sin embargo, la norma es clara al señalar que la exclusividad del GAD municipal, a la que se refiere el artículo 264 de la CRE, está relacionada con las competencias que posee este nivel de gobierno, es decir que podrá crear tasas y contribuciones especiales de mejoras para financiar el gasto que se genere cuando ejerza sus atribuciones y facultades en lo que a sus competencias exclusivas respecta, en consecuencia, el Estado, seguirá siendo titular de la potestad tributaria, pero en los tributos que estén fuera de la esfera de las materias exclusivas que posean los gobiernos municipales. Por tanto, se podría afirmar que la potestad tributaria es compartida por diferentes niveles de gobierno; y, que ciertos gobiernos subnacionales pueden materializarla a través de ordenanzas al constituir actos normativos de órganos competentes. En tal sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional, al señalar que, dentro de la potestad legislativa de los consejos regionales y provinciales, concejos metropolitanos y municipales, se contempla la creación de tasas y tanto su proceso como su ámbito de aplicación deben estar acorde a las atribuciones exclusivas establecidas para estos GAD en el COOTAD.²⁵⁸

El artículo 261 de la CRE detalla las competencias exclusivas que posee el Estado central y en su numeral 5 establece que tendrá competencia exclusiva sobre las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento, estas políticas inciden directamente en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, lo que también conflictúa la aplicación de la autonomía política que les reconoce la CRE.

²⁵⁶ Marco Albán Zambonino, Eddy de la Guerra Zúñiga, y Gabriel Santiago Galán Melo, eds., *Derecho financiero y derecho tributario: ensayos en honor del profesor José Vicente Troya Jaramillo*, Primera edición (Quito, Ecuador: Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario, 2017), 406.

²⁵⁷ La Constitución de la República en su artículo 132, numeral 3, entre otras cosas, dispone que “la Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común y que requerirá de ley para crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados.”

²⁵⁸ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 010-15-SIN-CC”, *Caso No. 0017-13-IN*, 31 de marzo de 2015, 15.

Por otra parte, el artículo 273 de la Constitución de la República dispone que las competencias que asuman los GAD serán transferidas con los correspondientes recursos, y además precisa que no se transferirán competencias sin la entrega de recursos suficientes, estableciendo como excepción que la entidad que asume las competencias, lo acepte. Sin embargo, este sistema de transferencias de competencias ha presentado problemas, como por ejemplo, la ausencia de ingresos para que los GAD fortalezcan sus capacidades que les permitan asumir competencias que anteriormente no han ejercitado. Esta problemática se visualiza también en el ordenamiento colombiano, el que si bien ha desarrollado en su Constitución el equilibrio entre competencias y recursos, no se ha materializado en la realidad, pues a las competencias que ya tenían asignadas “se han ido agregando más competencias a los territorios sin el consecuente incremento de recursos bien sean provenientes de fuentes propias o de transferencias. Esto se debe a que aunque el nivel nacional cedió competencias a los territorios, no sucedió lo mismo con los recursos, de manera que en la nación aún se concentra la mayor cantidad de los ingresos del Estado.”²⁵⁹

Siguiendo con el análisis de los recursos económicos que gozan los GAD observamos que el nivel provincial si bien dispone de competencias útiles para el desarrollo del Ecuador, como lo son planificación, vialidad en zonas rurales, riego, producción, agropecuarias, y gestión ambiental, no obstante, la manera en que se ha dispuesto la conformación de sus ingresos propios, no se apega a la realidad en razón de que su capacidad tributaria no fue reforzada por la norma. En lo que respecta, al gobierno municipal, considerando que tradicionalmente ha constituido el nivel de gobierno más cercano a la población, la asignación de competencias es superior al compararla con el resto de niveles subnacionales y en consecuencia sus recursos son mayores, para dar sustento a esta afirmación emplearé lo argumentado por los autores Toral y Vásquez,²⁶⁰ quienes sostienen que los municipios aparte de ser partícipes del 67% de la distribución de la totalidad de los GAD, se ven beneficiados de los impuestos: predial urbano y rural, vehículos, alcabalas, plusvalía, patente, 1.5 por mil, juegos, espectáculos públicos, materiales áridos y pétreos. De esta forma, en el Ecuador se puede observar niveles subnacionales que cuentan con suficientes herramientas jurídicas para crear recursos

²⁵⁹ Duque Cante, “La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia”, 117.

²⁶⁰ Tello Toral y Lucio Vásquez, “CAP”, 330.

propios para soportar su gestión y que, además, reciben transferencias y, otros GAD que dependen casi exclusivamente de transferencias estatales.

Las reformas implementadas en el sistema tributario ecuatoriano, no han fortalecido el sistema de financiamiento de los gobiernos locales, por lo que coincido con el criterio del tratadista César Montaña Galarza, cuando refiere que “la autonomía fiscal tiene una potencialidad que aún no ha sido puesta en práctica por la alta dependencia que mantienen los GAD del Estado Central.”²⁶¹ Además, el referido autor afirma que la práctica de la autonomía fiscal coadyuvará a la materialización de derechos, se convertiría en “una garantía de la libre acción del ente local ante eventuales intentos de injerencia del Estado central o de otros GAD y su aplicación creará mayor responsabilidad política.”²⁶²

Por tanto, la insuficiencia de generación de recursos propios de los GAD y su alta dependencia de las transferencias del gobierno central, revelan una nula autonomía financiera, lo que no permite el ejercicio pleno de la autonomía política de los GAD, pues su incapacidad para formular sus propios presupuestos, generar sus propios recursos, y así financiar el gasto público local, resulta en una deficiente autogestión económica, y por tanto incapacidad para cumplir sus propios fines, competencias y atribuciones que el ordenamiento jurídico ha entregado a los GAD.

En consecuencia, no existe un equilibrio de poder entre los niveles subnacionales y el gobierno central, porque este equilibrio se define, según Ortiz, “como el grado de autonomía de los gobiernos locales respecto a los nacionales en términos de autoridad legal, el manejo de los recursos económicos o la capacidad organizativa.”²⁶³ En este sentido, considerando que el ejercicio de la autonomía de los GAD depende del mayor o menor grado de generar sus recursos propios, se puede afirmar que son pocos los niveles subnacionales que gozan de cierto grado de autonomía fiscal.

2. Soluciones entorno a la autonomía política en los GAD

Una vez que se han definido los problemas que se presentan entorno a la autonomía política de los GAD en el Ecuador corresponde analizar las posibles soluciones para hacer efectiva la autonomía política de los gobiernos subnacionales, por lo que

²⁶¹ Montaña Galarza, “Descentralización y autonomía fiscal en el Ecuador: bases teóricas y tensiones jurídicas”, 15.

²⁶² *Ibíd.*

²⁶³ Ortiz Crespo, *Balance de la Descentralización en el Ecuador: 1998-2016*, 12.

enunciaré posibles herramientas que permitan a los GAD gobernarse dentro de su ámbito territorial, formular y definir sus competencias, así como sus generar y manejar de mejor forma sus recursos. Esta meta se pretende alcanzar, para que los diferentes niveles subnacionales puedan desarrollar su normativa acorde a su historia, cultura y características, de tal forma que puedan disponer de competencias sostenidas en sus correspondientes recursos e instrumentos; y, logren dirigir sus procesos decisionales de gobierno. De tal forma, que construyan la base de modelos eficientes de prestación de servicios públicos y por tanto atención a las necesidades de la población.

En suma, el ejercicio de la autonomía política permitirá a los GAD adoptar niveles de decisión sobre sus recursos económicos y manejar sus procesos políticos. Para lo cual, la reforma institucional que se emprenda “debe estar respaldada por un preciso diagnóstico de potencialidades de los territorios, en el marco de políticas regionales y normativas fiscales, financieras e institucionales. Además, la nueva planificación debe soportarse en la apropiación por parte de los actores, en los emprendimientos y en las limitaciones que asuman para optimizar la inversión [...] y la provisión de servicios”²⁶⁴, evitando la intromisión del gobierno central en el campo de acción de los GAD.

2.1 Sistema de fuentes

Con el objeto de tratar el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico en el Ecuador, resulta necesario presentar una definición, para el efecto cito al tratadista Bobbio quien conceptualiza a las fuentes del derecho como aquellos hechos o aquellos actos de los cuales el ordenamiento jurídico hace depender la producción de normas jurídicas.²⁶⁵ De manera que, las fuentes materiales del derecho constituyen los acontecimientos o circunstancias de carácter social, político, cultural o económico, cuya consecuencia es la emanación de una norma jurídica.

En este mismo sentido se manifiesta el autor Chalco Salgado, cuando señala “que la legislación es una fuente formal revestida de un importante grado de relevancia en los sistemas de cada país, pues, en ella se encuentra la gran respuesta a las prescripciones

²⁶⁴ Luis Verdesoto, “La autonomía en la legislación comparada de Ecuador”, *Revista de cultura Imaginaria*, septiembre de 2010, 14.

²⁶⁵ Norberto Bobbio, *Teoría General del Derecho*, (Temis: Bogotá, 1997), 158, citado en Gregorio Rojas González, *Filosofía del derecho* (Bogotá-Colombia: Universidad Católica de Colombia, 2018), 51.

constitucionales y demandas de tipo social.”²⁶⁶ Así, la legislación se traduce en el proceso por el cual se crea la norma que tendrá efectos generales y que serán efectuados por diferentes órganos que tengan competencia.

Ahora bien, el propósito de análisis del sistema de fuentes en el Ecuador, atiende a la búsqueda de armonía que debe existir entre las disposiciones plasmadas en la Constitución que se refieren a la producción de normas jurídicas, con el objeto de conocer su naturaleza y el alcance de los actos normativos que emiten los gobiernos autónomos descentralizados, con la finalidad de comprender su engranaje y alcance en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Conforme se ha referido, la autonomía de naturaleza política se configura en los entes subnacionales cuando se les atribuyen potestades legislativas y gubernamentales, de tal forma que la autonomía política se presenta como la capacidad de los entes subnacionales de producir normas que el ordenamiento común del Estado debe tutelar y proteger. Es decir, la autonomía política implica la capacidad de los gobiernos locales para determinar los fines que pretenden alcanzar, a través de actos normativos; de manera que les corresponde definir, como sostiene el autor Mortati, un ordenamiento jurídico propio,²⁶⁷ el cual constituye uno de los elementos en que se sustenta la existencia de los gobiernos subnacionales, pues el ejercicio de su capacidad legislativa permitiría romper el monopolio legislativo del nivel nacional. De esta forma, la capacidad de los gobiernos subnacionales para crear su propio ordenamiento, está sujeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Por lo que, los Gobiernos autónomos descentralizados como personas jurídicas de derecho público, están sometidos a las reglas constitucionales que dirigen la actividad normativa de las administraciones públicas; y, a los principios contenidos en el artículo 238 de la Constitución de la República, como solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En consecuencia, se pretende que el destino de las normas que emitan los gobiernos locales, a más de ajustarse a las disposiciones que la Constitución dicte, sea el relacionarse con leyes estatales, así como con principios de competencia como de jerarquía.

Es conocido que la coexistencia de diversas fuentes, o como lo denominaría Eduardo García de Enterría y Tomás - Ramón Fernández, en su obra *Curso de Derecho*

²⁶⁶ José Chalco Salgado, *Principio democrático y la facultad reglamentaria del Presidente de la República*, Primera, vol. 216, Magister (Quito: Corporación Editora Nacional, 2017), 37.

²⁶⁷ Costantino Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Decima edizione, Tomo I (Padova: Cedam, 1991), 11.

Administrativo I,²⁶⁸ la pluralidad de fuentes en un Estado, necesita de principios que contribuyan a la ordenación de este sistema de fuentes en el Estado. Así, encontramos que el artículo 425 de la CRE, consagra el principio de jerarquía normativa, al ordenar jerárquicamente las normas, de manera que las de inferior rango no pueden contravenir a las superiores y en cuya cúspide se encuentra la Constitución, norma suprema que se impone a todas las demás. Este orden jerárquico de aplicación de las normas categoriza a las que emiten los GAD (normas regionales, ordenanzas distritales, ordenanzas, acuerdos, resoluciones y otras) por debajo de las leyes ordinarias, por tanto, no son consideradas como leyes.

Coadyuvando con lo señalado, tal como se ha referido en el presente trabajo, el artículo 240 de la Constitución a favor de los GAD regional, provincial y municipal, reconoce una confusa facultad legislativa, pues como lo afirma el doctor José Suing, esta se presenta “como un simple enunciado formal que no se concreta en un contenido material, y pese a que aparenta fuerza, no compagina con el resto de disposiciones constitucionales.”²⁶⁹

Así pues, con el objetivo de que los GAD puedan desenvolverse dentro de la cancha trazada por la norma constitucional, encontramos que la Constitución en el referido artículo 425 establece que “la jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados”²⁷⁰, esta disposición conlleva en sí el principio de competencia, el mismo a criterio del autor García Ruiz, opera como “regla complementaria del principio de jerarquía normativa, lo que implica la atribución a un órgano o ente concreto de la potestad de regular determinadas materias o de dictar cierto tipo de normas con exclusión de los demás, para lo cual la Constitución establece ordenamientos o sistemas jurídicos autónomos que se corresponden usualmente con la atribución de autonomía a determinadas organizaciones.”²⁷¹

En función de lo manifestado, corresponde citar al autor Pérez quien sostiene que una real autonomía política, requiere “de manera indispensable una potestad legislativa del mismo nivel que las leyes formales que expide la Asamblea Nacional, lo cual debe

²⁶⁸ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo. I*, 72.

²⁶⁹ Suing Nagua, “La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano”, 132.

²⁷⁰ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 425.

²⁷¹ José Luis García Ruiz, y Emilia Girón Reguera, “*El sistema constitucional de fuentes del derecho*”, 13 de octubre de 2020, 14, <http://hdl.handle.net/10498/14766>.

ser debidamente desglosado y delimitado por materias específicas para evitar superposiciones, lo que constituye la esencia del proceso autonómico español y del Estado regional italiano.”²⁷² En este sentido, considerando que el nivel regional en el Ecuador, a pesar de haber sido revestido del mismo nivel de autonomía que los demás niveles de gobierno, carece de una potestad legislativa y su función legislativa y ejecutiva pertenecen a una misma institucionalidad; es el llamado a superar estas limitaciones y una forma de hacerlo podría ser a través del Estatuto, herramienta jurídica creada por la Constitución para la región, que si bien no se encuentra jerarquizado en el artículo 425 de la norma suprema, una vez que supere su proceso de creación, como lo afirma el doctor José Suing, “podría traspasar las fronteras que le ponen la Constitución y el COOTAD, mejorando y profundizando el estándar de autonomía, que le conduzca a marcar diferencias con los otros niveles de gobierno y lo transforme en un enclave de autonomía política y territorial.”²⁷³ De manera que conforme fue referido, estos límites podrán anularse, ejerciendo la potestad legislativa en base al principio de competencia.

Por otra parte, el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico en el Ecuador está integrado entre otros, por las normas que emitan los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el ejercicio de sus facultades normativas y reglamentarias establecidas por la Constitución, así podemos afirmar que los actos normativos que emitan no tendrán un rango de leyes, sin embargo al ser emitidos, modificarán el ordenamiento jurídico únicamente en los campos específicos de sus competencias conforme lo ha establecido la norma suprema. Así, el nivel regional dictará normas regionales, que serán creadas por el consejo regional, órgano de legislación del gobierno regional, estas normas tendrán la misma jerarquía que las ordenanzas emitidas por los distritos metropolitanos autónomos, y a su vez serán jerárquicamente superiores a las ordenanzas provinciales y municipales, las que son emitidas por los consejos provinciales y concejos municipales de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales. De manera que, las normas regionales por su jerarquía y entendiendo que su ámbito de aplicación engloba a los demás niveles subnacionales, evidencian la importancia que poseen dentro del sistema de fuentes, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, por lo que cuando se configure este gobierno subnacional a través de la

²⁷² Pérez Camacho, *Derecho administrativo*, 450.

²⁷³ Suing Nagua, “La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano”, 107.

normativa regional se podrá entregar respuestas y alternativas a la sociedad y sus conflictos, a las aspiraciones y dificultades que esta mantiene.

La Pégola cita a Alcalá Zamora, estadista y legislador español, quien afirma que: “El campo de la autonomía no se mide con el metro de la extensión sino con el de los límites; el campo de la autonomía es aquel que la técnica del contrato de compraventa define como un cuerpo cierto de derechos. No se trata, por tanto de muchas atribuciones fraccionadas y confusas sino de atribuciones más reducidas e incluso pocas, si es preciso, pero claras y conferidas sin ningún tipo de dudas.”²⁷⁴ En consecuencia, para un efectivo ejercicio de la autonomía política de los gobiernos autónomos descentralizados, deberán definir sus normas de la forma más clara en el marco de sus competencias, respetando la soberanía del Estado, y procurando que todos los ordenamientos se articulen con el ordenamiento jurídico general, teniendo como punto de encuentro la Constitución. En este mismo sentido, es necesario precisar que las normas que emitan los gobiernos parroquiales, se subordinarían a las normas que emitan los niveles de gobierno de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones; y, hay que considerar que las juntas parroquiales son el nivel de gobierno que menor capacidad para emitir normas posee, por lo tanto posee menos autonomía que los demás GAD, y tal como consta de la Constitución y la ley, algunas de sus competencias se ejercerán con los demás gobiernos subnacionales.

En resumen, las normas que generen los gobiernos autónomos descentralizados deben respetar el marco de sus competencias, su territorio y jerarquía, elementos que han sido establecidos de forma previa por la Constitución de la República; a su vez, estas normas prevalecerán a otro tipo de disposiciones, en razón de que su contenido está reservado a la facultad normativa de los GAD. Por lo que, se deberá vigilar que la producción normativa no responda a criterios o intereses de turno, por el contrario, quienes tengan a su cargo en cada GAD, su producción, deben elaborar la norma con miras a su permanencia con la finalidad de establecer un ordenamiento jurídico consecuente a la realidad de cada territorio.

2.2 Sistema de competencias

²⁷⁴ La Pergola, “La técnica constitucional de la autonomía: aspectos de derecho comparado”, 34.

Considerando que la estructura del sistema de competencias debe orientarse a efectivizar el ejercicio de la autonomía política, administrativa y financiera de los diferentes gobiernos autónomos descentralizados, es necesario la articulación de técnicas de cooperación entre el gobierno central y los niveles subnacionales. En este mismo sentido se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia, al afirmar que “La autonomía de los gobiernos seccionales se construye en el contexto de un Estado Unitario, a través de la atribución de competencias en cuyo ámbito se desarrolla el contenido de esta invocada autonomía.”²⁷⁵

En palabras del autor Carrión, “las relaciones de poder entre actores del centro, deberán generar el equilibrio democrático de los poderes estatales (centralidades) de manera integral (descentralización vertical, horizontal y paralela); pero además convertirse en un medio no un fin para mejorar la democracia, la calidad de vida y el desarrollo.”²⁷⁶ Para generar este equilibrio es necesario que los diferentes actores políticos de los niveles subnacionales, tomen decisiones gobernadas por el ejercicio de las competencias propias del nivel territorial, y que estas se ajusten a la realidad local; lo que permitirá el despliegue de la autonomía de los GAD; a su vez, las autoridades asumirán que una competencia “puede ser entendida como una restricción y limitación al ejercicio del poder público, a efectos de impedir actuaciones arbitrarias ilegales o ilegítimas, en el cumplimiento del ejercicio del poder.”²⁷⁷

De manera que, en el proceso de transferencia de competencias se debe aplicar el diseño constitucional predeterminado y los principios que guían tal distribución, evitando discrecionalidad de los actores, o que el gobierno central pueda invadir o afectar las competencias que asuman los GAD, tal como lo afirma el autor Verdesoto “el rol del gobierno nacional para el logro del ejercicio subnacional público responsable no debe ser ciertamente punitivo ni jerárquico sino colaborativo y estimulador.”²⁷⁸ Esto, evidentemente constituirá una garantía de la autonomía de los gobiernos locales, pues el ejercicio de sus competencias no se verá intrincado con la intervención de ninguna función del Estado, a no ser de casos establecidos en la norma.

²⁷⁵ Ecuador Corte Suprema de Justicia Sala de lo Contencioso Administrativo, “Sentencia”, *Juicio n.º 27-2004*, 31 de enero de 2007, 5.

²⁷⁶ Carrión y Villaronga, *Descentralizar: un derrotero a seguir*, 36.

²⁷⁷ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 001-15-SDC-CC”, *Caso No. 0003-12-DC*, 29 de abril de 2015, 10.

²⁷⁸ Verdesoto, “IMAGINARIA”, 16.

Además, para el correcto proceso de transferencia de atribuciones a los GAD se debe evitar la superposición de roles y competencias en el territorio, para el efecto se debe distribuir competencias claras, concretas y ejecutables; y, una vez transferidas, a criterio de María José Luna, “deben ser ejercidas con probidad, puntualidad, diligencia, pertinencia gerencial, técnica, administrativa y operativa, de esta manera el cumplimiento de cada obligación asumida, será eficiente y eficaz.”²⁷⁹

Para profesor Efraín Pérez,²⁸⁰ es importante la manera en cómo se enfoque la gestión de competencias concurrentes y la asignación de competencias residuales a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, asimismo la aplicación de la cooperación, la complementariedad y la subsidiariedad a los que se refiere la Constitución del 2008. Así, en lo que respecta a competencias concurrentes, los GAD deben propender a la coordinación entre todos los niveles de gobierno; formular proyectos de manera conjunta; conformar mancomunidades y/o consorcios; intercambiar capacidades y experiencias, con la finalidad de satisfacer las necesidades imperantes en sus territorios, considerando que una competencia correctamente ejecutada por un gobierno subnacional produce efectos en su territorio, pero esto a la vez confluye en el territorio nacional del que forma parte; porque la atención de las necesidades de la población y la mejora de calidad de vida de los ciudadanos, se logra con gobiernos cercanos a la población y con enfoque integral del territorio. Ahora bien, en lo que corresponde a este enfoque, como bien ha referido el autor Ortiz:

“Uno de los problemas persistentes en el Estado ecuatoriano y que impiden la conformación de gobiernos con una visión territorial integrada es el sectorialismo en la gestión de la política pública, donde los ministerios no coordinan con los GAD, pero tampoco lo hacen con sus similares. Por ello las áreas competenciales no solo están fragmentadas en la norma, sino también por el celo institucional de perder poder ante el ministerio de al lado, es decir por competencia entre quienes tienen la rectoría; esta fragmentación y falta de coordinación son evidentes en campos como ambiente, agua, vivienda o fomento productivo que por su naturaleza son intersectoriales.”²⁸¹

En lo que corresponde a las competencias residuales los GAD deben efectuar las acciones necesarias y acercamientos a través de sus representantes que conforman el Consejo Nacional de Competencias, para que en ejercicio de sus atribuciones les asigne este tipo de competencias, porque de esta forma se ampliará el catálogo competencial de los gobiernos subnacionales, y tendrán un mayor campo de acción dentro de sus

²⁷⁹ María José Luna, “Sistema nacional de competencias en Ecuador”, 30 de septiembre de 2020, https://www.researchgate.net/publication/281435700_Sistema_Nacional_de_Competencias_en_Ecuador

²⁸⁰ Pérez Camacho, *Derecho administrativo*, 425.

²⁸¹ Ortiz Crespo, *Balance de la Descentralización en el Ecuador: 1998-2016*, 158.

territorios; de esta manera, por ejemplo los GAD regional o los Distritos metropolitanos que se llegaran a conformar podrán negociar con el organismo del sistema nacional de competencias y otras instituciones que las ejerzan, la inclusión en sus Estatutos estas competencias residuales de forma clara y precisa. No obstante, para efectos de establecer cuales competencias residuales se podrán asignar, es necesario un análisis de las competencias existentes para que se determine si algún asunto que no ha sido objeto específico de reparto entre los diferentes niveles de gobierno, puede entenderse implícito de las competencias cuyo ejercicio se ha atribuido previamente a los diferentes gobiernos.

En este sentido, resulta interesante como la norma constitucional del Estado regional italiano, por intermedio de una ley estatal concede a ciertas regiones un tipo de autonomía que posee condiciones especiales y particulares, que les permiten atribuirse competencias sobre materias concurrentes y ciertas materias exclusivas del Estado previstas en la Constitución. Además, “la Constitución prevé la intervención necesaria de las regiones para la asunción de este tipo de competencias. Así, la iniciativa legislativa corresponde a la propia región.”²⁸²

Otro claro ejemplo de la intromisión en las competencias de los GAD, constituye la Ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo, cuyo objeto es “fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen [...]”²⁸³, lo que evidentemente genera un conflicto con las competencias exclusivas de los gobiernos subnacionales pues se les está arrebatando la competencia de uso y ocupación del suelo. Por lo que, para un ejercicio del sistema de competencias que posee cada GAD, se debe evitar legislación cambiante, que incida en las áreas de competencia; así como hacer efectivo lo dispuesto en el artículo 6 del COOTAD cuando señala que “ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados [...]”²⁸⁴ y que está especialmente prohibido a cualquier autoridad o funcionario ajeno a los gobiernos autónomos descentralizados, interferir o perturbar el ejercicio de las competencias previstas en la norma.

²⁸² Ortega Santiago, “La nueva organización territorial regional, ¿o cuasi federal?, prevista en la constitución italiana”, 126-7.

²⁸³ Ecuador, *Ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo*, en Registro Oficial 790, Suplemento, 05 de julio de 2016, art. 1.

²⁸⁴ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 6.

De lo expuesto, resulta necesario que las autoridades del gobierno central asuman el verdadero alcance de la capacidad de rectoría, con la finalidad de que la intervención estatal en el campo normativo y práctico no reste la autonomía a los GAD. Para efectos de aplicar la rectoría, el gobierno central debe respetar el rol de cada nivel de gobierno y sus sistemas de competencias; implementar esfuerzos para promover la coordinación y la concurrencia; así como, valorar los conocimientos de los actores locales. Además, los planes nacionales y sectoriales, deben contener orientaciones generales de la política pública, mas no una lista de actividades que deben o no hacer los gobiernos locales, porque esto coarta su accionar. De esta forma, el gobierno central debe pensar de manera integral el territorio, y establecer estrategias de desarrollo a futuro, coordinando con los actores locales, quienes a su vez deberán participar activamente y asumir retos en el sistema de competencias y en su autogestión, fortaleciendo a la vez sus capacidades institucionales.

En este orden de ideas, tal como lo ha referido el tratadista Marienhoff, “el principio de la descentralización debe ser necesariamente limitado, con el objeto de mantener un equilibrio entre las libertades locales y la unidad nacional; y, a su vez debe existir un control más o menos amplio del poder central.”²⁸⁵ Este equilibrio, debe ser aplicado por el gobierno central de tal forma que se trate a todos los actores locales de la misma manera, es decir, sin hacer distinción entre ciudades grandes, intermedias o pequeñas, con lo que se logrará un equilibrio de poder horizontal entre actores; sin embargo, entendiendo que cada GAD se afronta a realidades diferentes, resulta necesario que desde el nivel central se genere un modelo que ubique diferencias por cada gobierno local, con la finalidad de evitar superposición en el ejercicio de competencias.

Por otra parte, la inexistencia del nivel regional mantiene en indefinición algunas competencias del nivel intermedio, por lo que considerando que la región está orientada a articular el desarrollo en el territorio, la creación de los gobiernos regionales implicará que estos puedan emitir normas que crearán derecho, de manera que puedan regular el sistema de competencias, como bien lo afirma el doctor Suing:

“[...] las materias que pueden regularse a través de las normas regionales y las ordenanzas distritales son, potencialmente, más amplias a las ordenanzas provinciales y municipales, en tanto los GAD regionales pueden asumir competencias a través del Estatuto de autonomía y los distritos metropolitanos autónomos pueden asumir competencias de los gobiernos provincial y regional, a más de las propias del nivel cantonal, en cambio que las ordenanzas provinciales y municipales deben

²⁸⁵ Marienhoff, *Tratado de derecho administrativo*, 644.

circunscribirse a las competencias de los gobiernos provincial y municipal, en espacios territoriales distintos de la provincia y del cantón, respectivamente.”²⁸⁶

De lo mencionado, se puede colegir que resulta necesario que se generen las condiciones para la configuración de un gobierno intermedio, para el efecto deberá existir la voluntad política e iniciativa de los gobiernos provinciales para crear las regiones, porque de esta forma el gobierno autónomo regional será el titular de un paquete importante de competencias exclusivas y descentralizadas. No obstante, se observa que el marco normativo creado para la configuración de regiones en el Ecuador no se ha concretado en la práctica, pues hasta la actualidad no se ha constituido región alguna en el país, por lo que es preciso que se emprenda reformas en el texto constitucional de tal forma que se modifiquen o eliminen ciertos requisitos para que se pueda viabilizar el proceso de conformación de regiones.

Por otra parte, dentro del sistema de competencias en el Ecuador se prevén soluciones cuando surjan conflictos de competencias con los diferentes niveles subnacionales o con el nivel nacional, así el artículo 269 numeral 5 de la Constitución establece que el organismo técnico, es decir el Consejo Nacional de Competencias, tiene como una de las funciones el “resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional”²⁸⁷, lo que evidencia que la norma describe mecanismos de solución en sede administrativa y judicial. En cuanto a la sede administrativa, en concordancia con la Constitución, el artículo 119, literal n del COOTAD, establece como función del Consejo Nacional de Competencias “resolver en sede administrativa los conflictos de competencias que surjan entre los distintos niveles de gobierno.”²⁸⁸ En cambio, en lo que corresponde a la sede judicial de acuerdo a lo establecido en el artículo 436 de la CRE, la Corte Constitucional tiene como una de sus atribuciones dirimir conflictos de competencias o de atribuciones entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución; a su vez, esta función se encuentra descrita en la Ley orgánica de garantías jurisdiccionales y control constitucional en su artículo 144, como competencia de la Corte Constitucional, la de “resolver los conflictos de competencia o de atribuciones

²⁸⁶ Suing Nagua, “La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano”, 135.

²⁸⁷ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 269.

²⁸⁸ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 119.

constitucionales entre las funciones del Estado o entre los órganos establecidos en la Constitución que les sean planteados.”²⁸⁹ Algo similar ocurre en España, cuando el estado o una o varias Comunidades Autónomas, estiman que la otra parte ha invadido sus poderes acude al Tribunal Constitucional para que dicte una sentencia resolviendo el conflicto. “Lo importante es que al mismo tiempo que soluciona conflictos el Tribunal Constitucional va estableciendo la interpretación correcta de la constitución y de los Estatutos de autonomía.”²⁹⁰

En consecuencia, la intensidad de la autonomía se ha de medir por el grado de capacidad para realizar políticas públicas a través de las que se articula la persecución de esos intereses propios, atendiendo a la efectiva asignación de competencias materiales.²⁹¹ Esta asignación como queda dicho, consiste en el efectivo reparto de materias por la Constitución, y demás disposiciones del ordenamiento jurídico, sobre las que el Estado o los GAD pueden ejercer diversas facultades.

Para terminar, es preciso indicar que el éxito del manejo del sistema de competencias dependerá del trabajo que realice el gobierno central con los GAD, en lo que corresponde al fortalecimiento de capacidades locales, para el efecto podrá emplear a funcionarios del gobierno central que se encuentren técnicamente capacitados para que trabajen con los GAD e identifiquen los puntos críticos del modelo de descentralización y así analizar posibles cambios al sistema de distribución de competencias, para que este sea un modelo con más flexibilidad capaz de identificar las fortalezas de los gobiernos subnacionales que le permitan coordinar con los demás niveles de gobierno el ejercicio de las competencias concurrentes. De manera que no existan injerencias, ni tutelaje, menos aún discrecionalidad por parte del gobierno central, para el efecto se deberá considerar las condiciones heterogéneas y particulares de cada gobierno local.

2.3 Sistema de financiación

El Tribunal Constitucional de España sostiene que la autonomía política se manifiesta en “la capacidad de las Comunidades para elaborar sus propias políticas

²⁸⁹ Ecuador, *Ley orgánica de garantías jurisdiccionales y control constitucional*, en Registro Oficial 52, Suplemento, 22 de octubre de 2009, art. 144.

²⁹⁰ Aja, *El estado autonómico*, 64.

²⁹¹ César García Novoa, *Financiación autonómica y reforma del Senado* (Madrid: Marcial Pons, 2012), 28.

públicas en las materias de su competencia.”²⁹² De manera que, la autonomía política, supone que cada gobierno local tiene la capacidad de autodeterminarse para satisfacer sus necesidades y cumplir las funciones que legalmente le han sido atribuidas, para lo cual la existencia de medios económicos es de trascendental importancia. Por tanto, la autonomía financiera es clave para alcanzar sus objetivos y un instrumento para la realización de la autonomía política, es decir que sin autonomía financiera no existe la autonomía política. Esto último ha sido afirmado por el Tribunal Constitucional español cuando establece que “la autonomía financiera, es un instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política.”²⁹³

En virtud de lo afirmado, la autonomía financiera en el Ecuador constituye un eje fundamental para la autodeterminación de los gobiernos autónomos descentralizados, pues su ejercicio se traduce en poseer los suficientes medios económicos para ejecutar de manera autónoma sus competencias y cumplir sus fines. En este mismo sentido, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional español al referir que “la privación de los medios económicos, conculca la garantía institucional de la autonomía local, al privar a los entes locales de los recursos económicos suficientes para la gestión de los asuntos públicos que sean de su competencia, lo que constituye el núcleo esencial de su autonomía.”²⁹⁴

En consecuencia, la financiación de los gobiernos locales constituye un asunto central en las políticas de cada territorio; por tanto, los GAD necesitan dictar sus propias leyes en materia de ordenación financiera de sus ingresos y sus gastos; y, especialmente capacidad legislativa para regular tributos. Tal como lo afirma el profesor García, cuando sostiene que “la autonomía financiera, como capacidad para decidir y regular el sistema de ingresos, debe incluir la capacidad para perfilar un sistema tributario propio, en especial, tributos propios, que son inherentes a un sistema de financiación basado en la autonomía.”²⁹⁵

Aunque en el ordenamiento constitucional ecuatoriano la capacidad de los GAD para definir su propio ámbito impositivo no alcanza la posibilidad de establecer un

²⁹² Tribunal Constitucional español, “Sentencia 13/1992, de 6 de febrero de 1992 (Recursos de inconstitucionalidad 542-1988, 573-1989)”, 02 de febrero de 1992, pág. 14, <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/T00002-00029.pdf>

²⁹³ Tribunal Constitucional español, “Sentencia 289/2000, de 30 de noviembre de 2000 (Recurso de inconstitucionalidad 838-1992)”, 30 de noviembre de 2000, pág. 65, <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-2001-329.pdf>

²⁹⁴ Tribunal Constitucional español, “Sentencia 104/2000, de 13 de abril de 2000 (Recurso de inconstitucionalidad 2300-1993)”, 13 de abril de 2000, pág. 78, <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-2000-9229.pdf>

²⁹⁵ García Novoa, *Financiación autonómica y reforma del Senado*, 32-33.

sistema tributario propio, si establece la posibilidad de compartir la potestad tributaria con diferentes GAD, para que estos puedan crear tasas y contribuciones especiales de mejoras en lo que a sus competencias exclusivas respecta. Esto es de gran importancia, pues la expresión de la autonomía financiera es la capacidad legislativa para crear tributos. Como queda expuesto, la autonomía política entre otros elementos, requiere de capacidad legislativa en materia de ingresos, para regular sus propios tributos, y en el tema de gastos, lo que le permitirá en los GAD promover un mayor esfuerzo fiscal, así como fuentes propias de financiación.

Uno de los desafíos en materia de recursos de los GAD constituye el incremento de los ingresos propios, por lo que desde la Asamblea Nacional se debe trabajar en reformas fiscales y tributarias, basadas en principios como de progresividad, eficiencia, y equidad establecidos en la Constitución. En este sentido se ha manifestado el autor César Montaña Galarza, quien afirma que se deben emprender reformas para racionalizar y simplificar el régimen vigente, así como relacionar la tributación nacional con la local para concretar la descentralización fiscal, pues se encuentran vigentes más de cien impuestos e innumerables tasas y contribuciones especiales, que en su mayor parte son ineficientes.²⁹⁶ A su vez, estas reformas deben propender el progreso de los gobiernos subnacionales menos favorecidos, fortaleciendo sus capacidades de generación de ingresos, promoviendo la reducción de las cargas impositivas, así como la eficiencia en la administración de los tributos y transparencia en su recaudación, con lo que se logrará que los GAD dependan cada vez menos de las transferencias presupuestarias que provienen del gobierno central.

A su vez, los GAD para efectos de ser eficientes en la recaudación de los tributos que administran, deben mejorar sus estrategias en la cobranza y gestión de los mismos, siendo rescatable resaltar, por ejemplo, la aplicación de descuentos en el valor del impuesto predial, por pronto pago, que han aplicado algunos GAD como una técnica de recaudación. Así, conociendo la vigencia de cientos de tributos para el nivel local, es importante señalar que la cobranza constituye una arista fundamental de la eficiencia recaudatoria pues coadyuva a que los contribuyentes efectúen sus pagos de manera oportuna y voluntaria; y, por otra parte que se ejecuten acciones en temas de cartera vencida para recuperar valores pendientes de pago. Entre los diferentes tributos que se identifican en los GAD municipales, encontramos a los impuestos prediales, mismos que

²⁹⁶ César Montaña Galarza, “Reformas tributarias post pandemia”, *El Telégrafo*, 8 de noviembre de 2020.

constituyen fuente importante para los GAD municipales por lo que para mejorar su gestión y potenciarlo, se debe mantener depurado y actualizado al catastro, así como el avalúo de los bienes inmuebles debe ser actualizado de acuerdo al valor de mercado, lo que generará valores proporcionales del impuesto predial. En este sentido, también se encuentran los impuestos de patentes, cuya recaudación podría mejorar si se mantiene un registro actualizado y comprobado de los sujetos pasivos que realizan actividad en los diferentes cantones. De esta manera, que cada GAD debe identificar cuales tributos son los que generan más recursos con el objetivo de aplicar estrategias que les conduzca a una recaudación eficiente.

Así pues, la descentralización fiscal se presenta como un mecanismo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para conseguir una real autonomía, en razón de que su aplicación correcta y funcional permite a los gobiernos locales tener un verdadero autogobierno; ejercer competencias con adecuados recursos; trazar sus propios objetivos y diseñar políticas públicas en su ámbito de acción; gozar de autonomía en lo que corresponde a sus propios impuestos.²⁹⁷ En concreto, la descentralización fiscal ofrece un sin número de beneficios para los actores locales, pues en virtud de esta se puede proveer de mejor forma los servicios públicos, permite un mejor manejo en ingresos y un control en gastos.

En palabras del doctor García, el objetivo de “responsabilizar a las Comunidades Autónomas sobre sus propias fuentes de ingreso, es lograr un equilibrio de sus ingresos respecto a sus gastos y, por tanto, a una reducción del déficit y el logro de la estabilidad presupuestaria.”²⁹⁸ De manera que en nuestro país los GAD, al manejar sus propios recursos serán responsables tanto de lo que les ingresa como de lo que gastan, entendiéndose que su facultad para gastar se realizará en el marco de sus competencias,²⁹⁹ y, además con el establecimiento de controles por parte de la ciudadanía sobre los gastos en que incurra el GAD, se podría mejorar la eficiencia en su administración y conocer el destino de los ingresos, considerando que el gasto público es un aspecto fundamental de la actividad financiera. En este punto es preciso señalar que el Tribunal Constitucional español ha definido a la autonomía presupuestaria, en razón de su importancia para la

²⁹⁷ El profesor César García en su obra *Financiación autonómica y reforma del Senado*, define al impuesto propio, como aquel que se crea sobre la base del presupuesto previo de una competencia normativa atribuida a la Comunidad Autónoma, lo que supone, al tiempo, que esa competencia no la tiene el Estado.

²⁹⁸ García Novoa, *Financiación autonómica y reforma del Senado*, 48.

²⁹⁹ El COOTAD en su artículo 217 determina que, con el producto de todos sus ingresos y rentas, cada GAD formulará el fondo general de ingresos, con cargo al cual se atenderán todos sus gastos.

realización efectiva de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, y ha expresado que es “la capacidad que tienen para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades, dentro del respeto a los principios constitucionales de solidaridad entre todos los españoles y de coordinación con la hacienda estatal.”³⁰⁰

Ahora bien, para eliminar las iniquidades territoriales que han existido en el Ecuador a lo largo de su historia y estimular a los gobiernos autónomos descentralizados, me uno a lo planteado por Luis Verdesoto, cuando señala que “la alternativa para corregir las distorsiones territoriales consiste en asignaciones y transferencias condicionadas, en que mediante mecanismos financieros y con respeto a las dinámicas regionales, estimule el aprovechamiento de oportunidades y lograr un mejor funcionamiento del sistema de la descentralización.”³⁰¹ En este mismo sentido se ha pronunciado el autor Buendía, quien sostiene que en el Ecuador “se requiere profundizar en la metodología del costeo de competencias para cambiar el modelo actual de reparto para la transferencia de recursos del gobierno central, hacia un modelo basado en la determinación del costo de cada competencia, es decir, de mayor equidad territorial.”³⁰²

Así, en razón de que los gobiernos locales en el Ecuador tienen diferentes campos de acción y sus competencias se deben desarrollar para cumplir sus propios objetivos y responsabilidades, los recursos han de manejarse de tal manera que su asignación se realice en función de las competencias que ejecutan y de los fines públicos que, en uso de su autonomía política, hayan decidido perseguir; como señala Perulles, “la autonomía financiera se manifiesta en la posibilidad de la libre aplicación de los recursos, pero para ello debe existir un sistema de ingresos que garantice de forma suficiente la libre elección de los objetivos”³⁰³, esta libre determinación de objetivos ha sido respaldada por el Tribunal constitucional español, el que mediante sentencia señala:

Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus presupuestos. De otro modo, si por el origen de los fondos se pudiera condicionar el destino que se haya de dar a los mismos, se privaría a las Comunidades

³⁰⁰ Tribunal Constitucional español, “Sentencia 13/1992, de 6 de febrero de 1992 (Recursos de inconstitucionalidad 542-1988, 573-1989)”, pág. 14.

³⁰¹ Verdesoto, “IMAGINARIA”, 11.

³⁰² Fernando Buendía, “Los gobiernos autónomos descentralizados”, *La Tendencia -revista de análisis político-*, marzo de 2011, 11.

³⁰³ J.M Perulles Moreno, *La financiación de las Comunidades Autónomas* (Ponencia presentada en “Informe sobre las Autonomías”: Barcelona, 1989), citado en César García Novoa, *Financiación autonómica y reforma del Senado* (Madrid: Marcial Pons, 2012), 31.

Autónomas de una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía.³⁰⁴

Por su parte, los alcances de la autonomía financiera en los entes territoriales en Colombia, se encuentran directamente relacionados con la “fuente de la que provienen los recursos de las entidades territoriales que, en general, se dividen en dos grandes grupos en materia de recursos, los recursos propios (fuentes endógenas) y los obtenidos de la participación de los recursos del Estado (fuentes exógenas)”³⁰⁵. De ahí que el autor Naidú Duque, sostenga que “el hecho de que una fuente sea endógena o exógena marca la diferencia en lo que respecta a la posibilidad de mayor o menor intervención del legislador en su configuración y destinación, lo que implica grados diferentes en el ejercicio de la autonomía territorial.”³⁰⁶

Ahora bien, con el fin de evitar que existan gobiernos locales ganadores y perdedores, y se concrete su autonomía financiera, es indispensable la aplicación de los principios de solidaridad, coordinación y equidad territorial.³⁰⁷ En lo que corresponde al principio de solidaridad, encontramos que, en Ecuador ha sido enunciado en la norma constitucional, como uno de los principios que rigen el actuar de los GAD; y, el COOTAD en su artículo 3, señala que “en virtud de este principio es deber del Estado, en todos los niveles de gobierno, redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades entre circunscripciones territoriales, garantizar la inclusión, la satisfacción de las necesidades básicas y el cumplimiento del objetivo del buen vivir.”³⁰⁸ Por consiguiente, se puede deducir que las transferencias que efectúa el Estado a los gobiernos locales se constituyen en instrumento de la solidaridad, pues el sistema de transferencias busca redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades territoriales.

³⁰⁴ Tribunal Constitucional español, “Sentencia 13/1992, de 6 de febrero de 1992 (Recursos de inconstitucionalidad 542-1988, 573-1989)”, 6 de febrero de 1992, pág. 14, <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/T00002-00029.pdf>

³⁰⁵ Duque Cante, “La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia”, 117.

³⁰⁶ *Ibíd.*, 117.

³⁰⁷ En lo que respecta a principios, el autor José Dionisio Suing Nagua, en su tesis doctoral denominada “La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano”, cita al autor Coelho Pasin, quien afirma que los principios, en una acepción general, son mandatos informadores de todo el sistema jurídico; los principios constitucionales constituyen normas supremas del ordenamiento positivo, mandatos orientadores de más amplio espectro normativo en el sistema jurídico. Son directrices generales que fijan los criterios básicos que integran la esencia constitucional, que sirven de inspiración y límite para la legislación ordinaria.

³⁰⁸ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art.3.

De ahí que, para que sea efectiva la aplicación del principio de solidaridad en el proceso de transferencias de recursos por parte del gobierno central a los entes subnacionales, es fundamental que los criterios establecidos en el artículo 272 de la Constitución de la República y en el artículo 192 del COOTAD, que se resumen en características de la población como su tamaño y densidad, necesidades básicas insatisfechas; mejoramiento de los niveles de vida; esfuerzo fiscal; eficiencia administrativa; y, cumplimiento de planes de desarrollo, sean aplicados de tal forma que respondan efectivamente a la finalidad redistributiva, para que se logren corregir desequilibrios de tipo económico y social entre los gobiernos subnacionales.

Sin embargo, el principio de solidaridad no puede impedir que el gobierno subnacional que ejecuta más acciones en el ejercicio de sus competencias, pueda conseguir un mejor nivel de vida. Este principio de solidaridad podría reformularse así: “cada uno da según sus posibilidades y cada uno recibe según sus necesidades, sin descartar tampoco sus habilidades.”³⁰⁹ En este orden de ideas, el principio de solidaridad debe concretarse en los gobiernos locales mediante instrumentos de planificación y mecanismos financieros, que ofrezcan igual acceso a oportunidades y que corrijan las actuales distorsiones en el sistema de transferencias; de tal manera, que se eliminen todo tipo de privilegios entre los diferentes niveles subnacionales, que lo único que generan es ineficiencia y pereza fiscal.

Como bien lo afirma Greta Massa Gallerano, “la financiación de los entes territoriales completa y concluye el tema de la autonomía territorial y determina su calidad, porque el nivel de autonomía financiera de los entes territoriales circunscribe, la posibilidad que los mismos tienen para determinar sus políticas y ejercer autónomamente sus competencias. Por eso la autonomía financiera es un asunto central en las políticas territoriales.”³¹⁰ Así pues, depende del nivel de la autonomía financiera de los GAD la posibilidad de determinar sus propios objetivos y ejercer sus competencias, evitando que el Estado retome un papel central.

En virtud de lo expuesto, se colige que para el correcto ejercicio de la autonomía política los GAD deben gobernarse por autoridades propias, dictarse sus propias normas, ejercer las competencias que les correspondan, manejar y generar recursos financieros. Sin embargo, conforme se explicó Ecuador al ser tradicionalmente un Estado unitario, los

³⁰⁹ Albó y Barrios, *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías*, 36.

³¹⁰ Greta Massa Gallerano, “La financiación de los entes territoriales.”, accedido 16 de octubre de 2020, <https://www.ugr.es/~redce/REDCE16/articulos/05GMGallerano.htm>.

GAD no poseen potestad legislativa, pues esta es reconocida a la Asamblea Nacional, órgano nacional legislativo que dicta leyes de interés común sin establecer límites o campos de acción, mientras que los gobiernos locales dictan normas que no alcanzan la categoría de ley, su naturaleza es ser normas de menor jerarquía, que son emitidas en su espacio territorial y en su ámbito competencial. En consecuencia, sin esa potestad legislativa no existe una verdadera autonomía política en los GAD. No obstante, para superar este limitante, los gobiernos locales para gestionar sus propios intereses deben emitir normas claras, en el marco de sus competencias, respetando la soberanía del Estado, y procurando que sus ordenamientos se articulen con el ordenamiento jurídico general, teniendo como punto de encuentro la Constitución. Además, el nivel regional en el Ecuador, como está configurado, cuando se conforme podría superar estas limitaciones a través del Estatuto, herramienta jurídica creada por la Constitución para la región, que si bien no se encuentra jerarquizado en el artículo 425 de la norma suprema, puede profundizar la autonomía y convertirse en un ente que ejercite una real autonomía política, a través del ejercicio de la potestad legislativa en base al principio de competencia, para el efecto podrá asumir las competencias concurrentes, adicionales y residuales, que sean producto del proceso de descentralización y las que la Constitución cataloga como exclusivas.

Por otra parte, se puede concluir que la distribución de competencia como garantía de la autonomía territorial, es una de las más difíciles y delicadas, a su vez constituye uno de los elementos fundamentales de la autonomía; y, su mala distribución y manejo, es uno de los mayores problemas para los entes autónomos. Así, la distribución de competencias en la norma constitucional y en el COOTAD no diferencia los roles para cada nivel de gobierno, generaliza las competencias exclusivas en todos los niveles de gobierno, es decir que el catálogo de competencias no marca diferencias entre los distintos niveles subnacionales. En consecuencia, en el país se ha fortalecido el gobierno central y no se deslinda de competencias por su resistencia de ceder poder a los GAD, lo que evidencia una marcada re-centralización; y, por tanto los GAD no ejercen su autonomía. En este mismo sentido, se ha pronunciado la Corte Constitucional del Ecuador al referir que:

En el País existe una carencia de instituciones independientes y autónomas en el ejercicio de sus competencias, lo que sin duda causa que no pocos conflictos político-sociales se procesen al margen de los canales institucionales establecidos, sin la intermediación del sistema político, o principalmente, sin la que está prevista en la normatividad vigente, lo cual hace que, en última instancia, las pugnas y demandas en torno a los derechos políticos

y mayores condiciones de democracia sean resueltas por vías incorrectas, afectando directamente a la vigencia plena del Estado.³¹¹

Por lo tanto, corresponde que en la ejecución de los procesos de transferencia de atribuciones a los GAD se respeten los roles de cada gobierno; y, se distribuyan competencias claras, concretas y ejecutables, sin que exista injerencias negativas del gobierno central, y por el contrario este se encargue de establecer estrategias de desarrollo a futuro, coordinando con los actores locales, quienes a su vez deberán participar activamente y asumir retos en el sistema de competencias y en su autogestión, fortaleciendo a la vez sus capacidades institucionales.

Por otra parte, es sabido que el ejercicio autónomo de los gobiernos subnacionales, depende de su sistema de financiación. No obstante, la Constitución vigente y legislación secundaria han mantenido la dependencia de los GAD de las transferencias del Estado, lo que conlleva a una evidente limitación de la autonomía en el campo económico de los niveles subnacionales pues la generación de sus propios recursos es escasa. Por lo que es necesario, que desde el poder legislativo nacional se trabaje en reformas fiscales y tributarias para racionalizar y simplificar el régimen vigente, para que los GAD incrementen sus ingresos propios y abandonen la dependencia directa de las transferencias del gobierno central para su gestión.

De manera que, la autonomía política es vital para el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad en los GAD, pues estos constituyen espacios para la toma de decisiones orientadas a satisfacer las necesidades sociales y propender al mejoramiento de la calidad de vida de la población, para el efecto se debe considerar que “la autonomía es la facultad de decidir en última y definitiva instancia sobre las materias que son de su competencia, pero, desde luego, sujetándose a las disposiciones de las normas legales y reglamentarias vigentes, en consecuencia, la autonomía no da lugar a actos discrecionales, ni menos aún arbitrarios.”³¹² Por consiguiente, los gobiernos locales para poder adoptar niveles de decisión sobre sus competencias y recursos económicos; y, manejar sus procesos políticos, deberán asumir desafíos para la consolidación de una real autonomía política y exigir el cumplimiento del artículo 6 del COOTAD, según el cual ninguna autoridad ajena puede interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los GAD, salvo lo que disponga la Constitución y las leyes de la República.

³¹¹ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 0001-2009-SIN-CC”, *Caso No. 0005-2008-IN*, 6 de mayo de 2009, 8.

³¹² Ecuador Corte Suprema de Justicia Sala de lo Contencioso Administrativo, “Sentencia”, *Juicio n.º 30/01*, 8 de febrero de 2002, 2.

Conclusiones

La organización territorial se refiere a la forma de estructuración del territorio y tiene que ver con la distribución del poder, en el caso ecuatoriano se organiza por niveles de mayor y menor extensión, y persiguen básicamente dos fines la representación política y la administración. Las características de la organización territorial del Estado detalladas en la Constitución de 2008 revelan una concepción amplia y compleja, debido a que el Ecuador se encuentra conformado por varias organizaciones de carácter territorial cuya expresión institucional son los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

La autonomía política como una demanda subnacional, se ha universalizado en la sociedad ecuatoriana al haberse incorporado en la Constitución de la República (art. 238), como un atributo esencial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para organizarse diseñando sus propios objetivos y metas; dictar sus propias normas; elegir sus autoridades; y, administrarse a sí mismos, con independencia de entes externos. Este tipo de autonomía, por mandato constitucional (primera disposición transitoria), fue desarrollada por el legislador en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (arts. 2, 5, 6) de manera que la definición, características y elementos fueron elaborados con ciertos aciertos y desaciertos, pues detalló algunos elementos propios de la autonomía política, pero descuidó incluir características básicas que tanto la doctrina como el derecho comparado establecen para la autonomía política; y, además se concedió el mismo grado de autonomía política a los diferentes GAD, sin establecer de manera expresa diferencias en función de los niveles de gobierno. En definitiva, en el Ecuador la autonomía política no posee ciertas características propias, como un autogobierno que le permita trazar sus objetivos y metas; potestad legislativa; o, una efectiva autonomía financiera. En este sentido, la ausencia de elementos característicos de la autonomía política, ocasiona que no se consoliden los gobiernos regionales y por tanto no exista un gobierno intermedio; así mismo, genera que en los demás gobiernos autónomos descentralizados no se ejercite un autogobierno que pueda trazar sus objetivos y administrar eficientemente sus recursos; y, por tanto, que exista fragmentación institucional; débil participación ciudadana; y, consecuentemente necesidades insatisfechas de los habitantes del país.

Ahora bien, según lo afirma la doctrina y el derecho comparado, incluso sentencias internacionales, la autonomía política se sustenta en contenidos esenciales

como son: pluralidad de ordenamientos jurídicos, elemento que se refiere a la coexistencia de varios sistemas jurídicos en un mismo espacio sociopolítico, siendo el derecho estatal uno más de los derechos existentes en la realidad social; así, todos los ordenamientos deben articularse en el ordenamiento jurídico general y tener como punto de encuentro la Constitución. En el Ecuador esta característica propia de la autonomía política no se presenta, pues no existen legisladores locales, ni una pluralidad de ordenamientos jurídicos, únicamente se ha dotado de facultad normativa limitada a los órganos de gobierno de los GAD, por lo que estos no poseen la facultad de emitir leyes locales para regular sus asuntos, sólo pueden expedir normas, ordenanzas, acuerdos o resoluciones, sin otorgarles la calidad de leyes. Es decir, emiten normas generales, de inferior jerarquía, acotadas al espacio territorial y al ámbito competencial de cada nivel de gobierno. En tal sentido, el reconocimiento de potestad legislativa, como característica de un Estado que promueve un verdadero proceso de autonomías, como observamos del modelo español o italiano, en nuestro país no se ha dado, pues los GAD no dictan leyes ni crean un ordenamiento jurídico propio, diferente del ordenamiento estatal. En consecuencia, sin esa potestad legislativa no existe una verdadera autonomía política, por lo que para superar estos limitantes, el nivel regional en el Ecuador, es el llamado a superar estas limitaciones y una forma de hacerlo podría ser a través del Estatuto, herramienta jurídica creada por la Constitución para la región, que si bien no se encuentra jerarquizado en el artículo 425 de la norma suprema, una vez que supere su proceso de creación, puede profundizar la autonomía y convertirse en un ente que ejercite una real autonomía política, a través del ejercicio de la potestad legislativa en base al principio de competencia.

Otra de las características propias de la autonomía política constituye un sistema de representación, el que encierra más que una técnica de participación política, una forma de legitimar el poder, así este poder político, significa que los gobiernos locales cuentan con representantes encargados de ejercer autoridad en sus territorios en base a las normas preestablecidas, para recoger las demandas sociales y satisfacerlas. En Ecuador, la norma ha establecido que los gobiernos de los niveles locales se integren como órganos pluripersonales y unipersonales, los primeros constituyen los consejos regionales, provinciales, concejos municipales y juntas parroquiales; y, los unipersonales serían el gobernador, prefecto, alcalde y presidente de la junta parroquial, estos últimos cumplen un papel de suma importancia pues son pilares de la democracia al intermediar entre el gobierno central y las localidades. Así, el autogobierno del gobierno regional recae en la figura del gobernador, sin embargo, junto a su órgano de legislación, el consejo regional,

no abren un margen de actuación para un verdadero gobierno autónomo, como el que se evidencia en España, pues las comunidades autónomas cuentan con propias instituciones políticas con división de poderes, cuyos representantes son de elección popular. Por lo que, en nuestro país las instituciones del poder político regional tal como se presentan en la Constitución de la República son limitadas, pues no cuentan con un parlamento menos aun con un poder judicial de la región y no hay elección de miembros de un poder legislativo debido a que no se configura una potestad legislativa para el gobierno regional.

El correcto desenvolvimiento del sistema de representación, dependerá de la presencia de una ciudadanía activa que se involucre tanto en temas locales como nacionales, con el objetivo de ganar espacio e influencia sobre las decisiones de sus representantes; y, a su vez que puedan exigir a las autoridades electas una adecuada gestión, el cumplimiento de las competencias, y una rendición de cuentas sobre las metas alcanzadas en favor del GAD que lideran, con la finalidad de que se satisfagan los intereses de sus mandantes.

Otro contenido esencial de la autonomía política, es un sistema de competencias configurado de tal forma que las competencias o atribuciones sean definidas y otorgadas a órganos concretos con normas claras, dictadas de acuerdo a la realidad de cada ente territorial. Por tanto, la técnica de distribución de competencias es una de las más difíciles y delicadas; y, constituye uno de los elementos claves de la autonomía política. En Ecuador la distribución de competencias en la norma constitucional (arts. 260 al 269) y en el COOTAD (arts. 32, 42, 55, 65, 85), no diferencia de forma clara los roles para cada nivel de gobierno, por la generalización de competencias exclusivas en todos los niveles de gobierno, es decir que el catálogo de competencias no marca diferencias entre los distintos niveles subnacionales; incluso, el constituyente al momento de establecer competencias exclusivas al gobierno central en su art. 261, de manera equivocada lo denomina como “estado central”. Así, en el Ecuador la aplicación del actual sistema de competencias, revela como un serio limitante a la autonomía política, la inclusión del gobierno central en el ejercicio de competencias exclusivas de los GAD en un supuesto ejercicio de principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad; o, en la aplicación de las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión, pues estas acciones interfieren en la transferencia de las competencias y en su ejercicio autónomo, y por tanto su autonomía se vea afectada por la injerencia del gobierno central en el ámbito de sus competencias. En este mismo sentido, se puede afirmar que el Sistema de competencias limita a los GAD en la gestión de sus propias competencias pues de

acuerdo a lo dispuesto en el COOTAD (art. 128), tiene la atribución de definir sus modelos de gestión, de tal forma que los gobiernos locales no pueden ejercitar su autonomía política, ni administrativa, frente a la intervención del ejecutivo en su actuar. Por lo que, en los últimos años en el Ecuador se ha fortalecido el gobierno central en base a una ideología de inversión pública, y consecuentemente el Estado no se ha deslindado de competencias, por el contrario, tiende hacia una re-centralización, lo que evidencia la resistencia de la función ejecutiva de ceder poder a los gobiernos locales; y, por tanto, los GAD no pueden ejercer su autonomía política, trazar sus objetivos menos aun ejercer de forma cabal sus competencias. De manera que, en el proceso de transferencia de competencias se debe evitar discrecionalidad de los actores, o que el gobierno central pueda invadir o afectar las competencias que asuman los GAD, así como se debe evitar la superposición de roles y competencias en el territorio, para el efecto se debe distribuir competencias claras, concretas y ejecutables, de acuerdo a la realidad de cada nivel subnacional.

El financiamiento de las actividades de los entes descentralizados constituye uno de los puntos neurálgicos para el ejercicio real de la autonomía política de los GAD, pues los recursos económicos de los gobiernos locales son fundamentales para financiar obras y servicios públicos necesarios para el desarrollo de sus circunscripciones, es decir que, el ejercicio pleno de la autonomía política en los niveles subnacionales en el Ecuador, está relacionado con el grado de autodeterminación para crear cargas económicas; por lo que los sistemas de financiación que conduzcan a los GAD a gestionar sus competencias con autosuficiencia para cumplir con eficacia y eficiencia sus metas, constituyen una herramienta fundamental para el ejercicio de la autonomía política. De esta forma, la Constitución de la República presenta avances significativos y usa criterios para distribuir los recursos como tamaño y densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas y logros de los gobiernos locales en el mejoramiento de los niveles de vida de la población, y elimina la forma discrecional de transferencia de recursos; sin embargo, en un contexto pragmático se colige que se ha mantenido la dependencia de los GAD de las transferencias del Estado, lo que conlleva a una evidente limitación de la autonomía en el campo económico de los niveles subnacionales, pues este constituye el mecanismo general de financiación de los GAD; y, consecuentemente estos gobiernos locales no se autofinancian, porque los ingresos propios que generan no superan la cantidad de fondos que recibe del gobierno central. Por consiguiente, asumiendo que una verdadera autonomía implica disminución de transferencias a los GAD de parte del gobierno central

y cobro de nuevos impuestos, es decir una capacidad de recaudar ingresos fiscales de forma autónoma, los GAD necesitan capacidad para dictar sus propias leyes en materia de ingresos y gastos; y, especialmente capacidad legislativa para regular tributos. Uno de los desafíos en materia de recursos de los GAD constituye el incremento de los ingresos propios, por lo que deben aplicar estrategias que les conduzca a una recaudación eficiente y efectiva de los tributos que la ley ha establecido a favor de los gobiernos locales, por ejemplo para recaudar el impuesto predial han de emprender acciones orientadas a depurar y actualizar sus catastros, así como han de generar estímulos a los contribuyentes que cumplan oportunamente con sus obligaciones; y, por otra parte, desde la Asamblea Nacional se debe trabajar en reformas fiscales y tributarias, basadas en principios como de progresividad, eficiencia, y equidad establecidos en la Constitución, todo esto con la finalidad de generar recursos propios, y dejar de esperar cómodamente que los recursos provengan del gobierno central, para realizar obras y prestar servicios públicos, enfocados en mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

De ahí que, la simple enunciación de autonomía política en el marco jurídico ecuatoriano, sin atribuirle sus características propias, alcances operativos y legislativos, dentro del texto constitucional, no la hace posible y consecuentemente inconducente. De igual forma, la intervención del Estado en lo normativo como procedimental y técnico termina por restar autonomía política a los GAD; y, elimina la iniciativa y actuación de los gobiernos subnacionales. Por lo que, indispensable que las autoridades de los GAD tomen nuevos desafíos y asuman que la autonomía política no es una atribución meramente administrativa, sino por el contrario, constituye un instrumento de política pública, que les permitirán fortalecerse de manera institucional, financiera y política; y, cuya orientación no tiene que ser solo geográfica, sino que debe ser participativa, porque en lo local es donde se articulan dinámicas globales.

Bibliografía

- Achá, Daniel. *El principio de subsidiariedad clave jurídica de la integración*. Quito-Ecuador: UASB - Corporación Editora Nacional, 2013. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4012/1/SM123-Ach%C3%A1-El%20principio.pdf>.
- Aja, Eliseo. *El estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial, 1999.
- Albán Zambonino, Marco, Eddy de la Guerra Zúñiga, y Gabriel Santiago Galán Melo, eds. *Derecho financiero y derecho tributario: ensayos en honor del profesor José Vicente Troya Jaramillo*. Primera edición. Quito, Ecuador: Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario, 2017.
- Albó, Xavier y Franz Barrios Suvelza, *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías*. La Paz: PNUD, 2006. <http://www.bivica.org › files › desarrollo-humano-Bolivia.pdf>.
- Andrade Ubidia, Santiago, ed. *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*. 1. ed. Serie Estudios jurídicos 30. Quito: Corporación Editora Nacional [u.a.], 2009.
- Añazco Aguilar, Nadia. “Aproximaciones sobre pluralismo jurídico y la justicia indígena en el derecho constitucional ecuatoriano: análisis a partir de la regla jurisprudencial contenida en la sentencia No. 113-14-SEP-CC, caso ‘La Cocha 2’”. Universidad Andina Simón Bolívar, 2020. <http://hdl.handle.net/10644/7439>.
- Ayala, Enrique. *Historia del Ecuador II*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2015.
- Batallas, Hernán. “El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados”, *Foro: Revista de derecho*, n.º 20 (2013):12.
- Benalcázar Guerrón, Juan Carlos. “Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados”. *Foro: Revista de derecho*, n.º 13 (2010).
- Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la política*. Cuarta edición. Ciudad de México, D.F: Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Buendía, Fernando. “Los gobiernos autónomos descentralizados”. *La Tendencia -revista de análisis político-*, marzo de 2011.

- . “Régimen del buen vivir, autonomía y descentralización”. *La Tendencia. Revista de Análisis Político*, abril de 2009.
- Cabanellas, Guillermo. *Diccionario de derecho usual*. Buenos Aires: Bibliográfica OMEBA, 1968.
- Carrión, Fernando, y Brigitta Villaronga. *Descentralizar: un derrotero a seguir*. Serie Foro. Quito, Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Inwent, 2008.
- Cassagne, Juan Carlos. *Derecho administrativo*. Tomo II. Lima: Palestra Editores, 2010.
- Castillo, José. *Descentralización del Estado y articulación del Espacio Nacional. La regionalización horizontal*. Loja: Industrias Gráficas Amazonas, 2008.
- . *Descentralización del Estado y desarrollo fronterizo*. Quito: Fopeca, 1997.
- Chalco Salgado, José. *Principio democrático y la facultad reglamentaria del Presidente de la República*. Primera. Vol. 216. Magister. Quito: Corporación Editora Nacional, 2017.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. “Sentencia de 04 de octubre de 2001, C-1051/01 (Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 12 de la ley 53 de 1989). 04 de octubre de 2001. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1051-01.htm#_ftn1.
- . “Sentencia de 13 de agosto de 1997, C-373/97 (Acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 156 (parcial) de la Ley 136 de 199489). 13 de agosto de 1997. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-373-97.htm>.
- . “Sentencia de 13 de mayo de 1998, C-201/98 (Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 48 de la ley 331 de 1996). 13 de mayo de 1998. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30032720>.
- . “Sentencia de 26 de septiembre de 2005, C-983/05 (Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 5.18 del artículo 5º párrafo 3º del artículo 9º y numeral 1 del artículo 73 de la Ley Orgánica 715 de 2001). 26 de septiembre de 2005. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-983-05.htm>.
- . “Sentencia de 26 de septiembre de 2005, C-579/01 (Demanda de inconstitucionalidad por unidad de materia). 26 de septiembre de 2005. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-579-01.htm>.
- Duque, Naidú. “La autonomía territorial en el marco de la república unitaria y la capacidad institucional del Estado subnacional en Colombia”. *Administración &*

- Desarrollo*, n° 51 (2009): 110.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6403468.pdf>.
- Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- . *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010.
- . *Código Orgánico Administrativo*, Registro Oficial 31, Segundo Suplemento, 7 de julio de 2017.
- . *Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998.
- Ecuador Procuraduría General del Estado. OF. PGE. N°: 09669, de 06-09-2012. Registro Oficial 824, Suplemento, 06 de noviembre de 2012.
- Ecuador Corte Constitucional. “Dictamen No. 0001-14-DRC-CC”. Caso No. 0001-14-RC, 31 de octubre de 2014.
- . “Sentencia N.º 003-11-SIN-CC”. Caso No. 0002-11-IN, 21 de junio de 2011.
- . “Sentencia N.º 462-12-EP/19”. Caso No. 462-12-EP, 19 de noviembre de 2019.
- . “Sentencia No. 001-15-SDC-CC”. Caso No. 0003-12-DC, 29 de abril de 2015.
- . “Sentencia No. 0001-2009-SIN-CC”. Caso No. 0005-2008-IN, 6 de mayo de 2009.
- . “Sentencia No. 005-11-SIN-CC”. Casos No. 0046-09-IN y No. 0071-09-IN acumulados, 12 de octubre de 2011.
- . “Sentencia No. 010-15-SIN-CC”. Caso No. 0017-13-IN, 31 de marzo de 2015.
- . “Sentencia No. 052-15-SIN-CC”. Caso No. 0021-15-IN, 21 de octubre de 2015.
- Ecuador Corte Suprema de Justicia Sala de lo Contencioso Administrativo. “Sentencia”. Juicio n.o 30/01, 8 de febrero de 2002.
- . “Sentencia”. Juicio n.o 220/2001, 9 de enero de 2004.
- . “Sentencia”. Juicio n.o 27-2004, 31 de enero de 2007.
- Eduardo García de Enterría. “La significación de las competencias exclusivas del estado en el sistema autonómico.” *Revista española de Derecho Constitucional* 5 (1982): 63–93.
- Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. *Curso de derecho administrativo*. I. Duodécima edición. Madrid: Thomson Civitas, s. f.
- Elizalde Jalil, Marco A. “El principio de Autonomía en el Estado autonómico español. Sus manifestaciones constitucionales” *Revista Jurídica de la Universidad*

- Católica de Guayaquil*, 2 de agosto de 2009. <https://www.revistajuridicaonline.com/2009/08/el-principio-de-autonomia-en-el-estado-autonmico-espaol-sus-manifestaciones-constitucionales/>.
- Entrena Cuesta, Rafael. *Curso de derecho administrativo - organización administrativa*. 12a ed. Madrid: Tecnos, 2002.
- Erazo Espinosa, Jaime F., ed. *Gobierno de las ciudades andinas*. 1a. ed. Curridabat, Costa Rica : Quito, Ecuador : Madrid, España: FLACSO, Secretaría General ; FLACSO, Sede Ecuador; Agencia Española de Cooperación Internacional, 2012.
- Ferrando Badía, Juan. *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado Regional*. Primera. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1965.
- Finot P., Iván. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Serie Gestión pública 12. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL : Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, 2001.
- Flor, Eulalia, “El nuevo modelo de descentralización ecuatoriano y los desafíos para los gobiernos locales descentralizados”, en *Gobiernos locales y descentralización en Ecuador*, editado por Wilson Araque y Eulalia Flor, Quito, Corporación Editora
- García de Enterría, Eduardo, y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Thomson Civitas, 1999.
- García Novoa, César. *Financiación autonómica y reforma del Senado*. Madrid: Marcial Pons, 2012.
- García Ruiz, José Luis y Emilia Girón Reguera. “El sistema constitucional de fuentes del derecho”. 13 de octubre de 2020, 14. <http://hdl.handle.net/10498/14766>
- Garzón López, Pedro. “Pluralismo Jurídico”. *Eunomía No. 5* (septiembre de 2013): 186–93.
- Granda Arciniega, Daniel. “La Rectoría Constitucional como poder autoritario”. *Textos y Contextos* 14 (febrero de 2014): 14–25.
- Guerrero, Rafael. “Descentralización, Autonomía y Regionalización”. En *Análisis Nueva Constitución*, editado por Raúl Borja, 241, Quito: ILDIS: Friedrich Ebert Stiftung, La Tendencia. Revista de Análisis Político, 2008.
- Jaramillo Alvarado, Pío. *Historia de Loja y su provincia*. Loja: Honorable Consejo de Provincial de Loja, 1982.
- La Pergola, Antonio. “La técnica constitucional de la autonomía: aspectos de derecho comparado”. En *Autonomía y partidos políticos*, compilado por José Juan González Encinar, 34. Madrid, Tecnos, 1984.

- Labandeira, Eduardo. “La distinción de poderes y la potestad ejecutiva”. 17 de agosto de 2020. <https://revistas.unav.edu/index.php/iusanonicum/article/download/18348/14095/>.
- Larrea, Ana María. *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador*. Discusión. Quito: SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012.
- Londoño Gutiérrez, Fabio, y Germán Alfonso Pardo Carrero. *Dos estudios sobre la autonomía de las entidades territoriales en Colombia*. Santiago de Cali, Colombia: Restrepo & Londoño, 2002.
- López Ruiz, Francisco. “Los conceptos de «TODO» Y «PARTE» aplicados al estudio de los estados compuestos”. *Revista española de Derecho Constitucional*, 1997.
- Luna, María José. “Sistema nacional de competencias en Ecuador”. 30 de septiembre de 2020. https://www.researchgate.net/publication/281435700_Sistema_Nacional_de_Competencias_en_Ecuador.
- Maiguashca, Juan, ed. *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930*. Proyecto FLACSO-CERLAC 4. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional, 1994.
- Mantilla, Sebastián. “Recursos de los GAD”. *El Comercio*, 23 de diciembre de 2020. <https://www.elcomercio.com/opinion/recursos-gad-opinion-columna-columnista.html>.
- Marienhoff, Miguel S. *Tratado de derecho administrativo*. Tomo I. Buenos Aires, Arg.: Abeledo-Perrot, 1993.
- Massa Gallerano, Greta. “La financiación de los entes territoriales.” Acceso el 16 de noviembre de 2020. <https://www.ugr.es/~redce/REDCE16/articulos/05GMGallerano.htm>
- Montaño Galarza, César. “Descentralización y autonomía fiscal en el Ecuador: bases teóricas y tensiones jurídicas”. *Foro: Revista de derecho*, n.º 20, Quito, UASB-SE/CEN, (2013).
- . “Reformas tributarias post pandemia”. *El Telégrafo*, 8 de noviembre de 2020.
- Montaño Galarza, César, y Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo. *Derecho tributario municipal ecuatoriano: fundamentos y práctica*. Primera edición. Serie estudios jurídicos 36. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional : Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2014.

- Moreno Yánes, Jorge. “Competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”. *Revista Iuris*, n.º 14 (1 de mayo de 2013). <https://publicaciones.ucuenca.edu.ec/ojs/index.php/iuris/article/view/78>.
- . *Hacia un estado social de derecho y autonomías*. Quito: Pudeleco Editores, 2004.
- Mortati, Costantino. *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Decima edizione. Tomo I. Padova: Cedam, 1991.
- Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*. Vol. Tomo 3. Madrid: Iustel, 2009.
- Naranjo Mesa, Vladimiro. *Teoría Constitucional e instituciones políticas*. Tercera. Bogotá: Temis, 1990.
- N.G. Alexandrov y otros. *Teoría del estado y del derecho*. Ciudad de México: Grijalbo, 1962.
- Ortega, Carlos. “La nueva organización territorial regional, ¿o cuasi federal?, prevista en la constitución italiana”. 26 de febrero de 2021. <https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2017/12/Nueva-organizacion-regional-italiana.pdf>.
- Ortiz Crespo, Santiago. *Balance de la Descentralización en el Ecuador: 1998-2016*. Quito - Ecuador: GIZ, 2017. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57257.pdf>.
- Ortiz, Gonzalo. "Época republicana: I; el Ecuador, 1830 - 1895". En *Nueva historia del Ecuador*, editado por Enrique Ayala Mora, 204. Quito: Corporación Ed. Nacional, 1990.
- Parada Vázquez, José Ramón. *Derecho administrativo*. Madrid; Barcelona: Marcial Pons, 2010.
- Parejo Alfonso, Luciano. *Lecciones de derecho administrativo*. 7. ed., rev. Act. Manuales. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.
- Pérez Camacho, Efraín. *Derecho administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014.
- Pizzorusso, Alessandro. “Pluralidad de los Ordenamientos Jurídicos y Sistemas de las Fuentes de Derecho” 2, no 2 (2008). <https://p3.usal.edu.ar/index.php/aequitas/article/view/1503/1930>.

- Porras, María. “Historia del espacio y el territorio en el Ecuador”. En *Ecuador: las raíces del presente*, coordinado por Enrique Ayala y Sonia Fernández, 184. Quito: Diario La Hora-UASB-TEHIS, 2000.
- Ribó, Rafael y Jaime Pastor. “Estructura Territorial del Estado”. En *Manual de Ciencia Política*, editado por Miguel Caminal Badi. Madrid: Tecnos, 2001.
- Rojas González, Gregorio. *Filosofía del derecho*. Bogotá-Colombia: Universidad Católica de Colombia, 2018.
- Secairag, Patricio. *Curso breve de Derecho Administrativo*. Quito-Ecuador: Universitaria, 2004.
- Severo Giannini, Massimo. “Autonomía, Estado y Partidos”. En *Autonomía y partidos políticos*, compilado por José Juan González Encinar. Madrid: Tecnos, 1984.
- Soasti, Guadalupe. “El apogeo del orden colonial, siglo XVII”. En *Ecuador: las raíces del presente*, coordinado por Enrique Ayala y Sonia Fernández, 57. Quito: Diario La Hora-UASB-TEHIS, 2000.
- Suing Nagua, José Dionisio. *Gobiernos autónomos descentralizados*. Ecuador: Editorial UTPL, 2010.
- . “La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano”. Tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar, 2016. <http://hdl.handle.net/10644/6896>.
- Tello Toral, Karina, y Ángel Lucio Vásquez. “Descentralización en Ecuador ¿un proceso inconcluso?” *Revista CAP Jurídica Central*, agosto de 2019.
- Tribunal Constitucional español. “Sentencia de 2 de febrero de 1981 (Recurso de inconstitucionalidad No. 186/80). 02 de febrero de 1981. <https://www.boe.es/boe/dias/1981/02/24/pdfs/T00009-00016.pdf>
- . “Sentencia de 14 de julio de 1981 (Recurso de inconstitucionalidad No. 25/1981). 14 de julio de 1981. https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/25#complete_resolucion
- . “Sentencia de 05 de octubre de 1992 (Recursos de inconstitucionalidad 800-1985, No. 135/1992). 05 de octubre de 1992. https://http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2022#complete_resolucion
- . “Sentencia de 28 de julio de 1981 (Recurso de inconstitucionalidad 40-1981, No. 32/1981). 28 de julio de 1981. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/32>

- . “Sentencia 179/1987, de 12 de noviembre de 1987” (Conflicto positivo de competencia No. 406/1984). 12 de noviembre de 1987. http://hj.tribunalconstitucional.es/esES/Resolucion/Show/911#complete_resolucion&completa
- . “Sentencia 289/2000, de 30 de noviembre de 2000” (Recurso de inconstitucionalidad No. 838/92). 30 de noviembre de 2000. http://hj.tribunalconstitucional.es/esES/Resolucion/Show/4273#complete_resolucion&completa.
- . “Sentencia 13/1992, de 6 de febrero de 1992 (Recursos de inconstitucionalidad 542-1988, 573-1989)”. 02 de febrero de 1992. <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/T00002-00029.pdf>.
- . “Sentencia 289/2000, de 30 de noviembre de 2000 (Recurso de inconstitucionalidad 838-1992)”. 30 de noviembre de 2000. <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-2001-329.pdf>.
- . “Sentencia 104/2000, de 13 de abril de 2000 (Recurso de inconstitucionalidad 2300-1993)”. 13 de abril de 2000. <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-2000-9229.pdf>.
- . “Sentencia 13/1992, de 6 de febrero de 1992 (Recursos de inconstitucionalidad 542-1988, 573-1989)”. 6 de febrero de 1992. <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/T00002-00029.pdf>.
- Trujillo, Antonio. “Relaciones entre los conceptos de representación y responsabilidad políticas”. Accedido 21 de junio de 2020. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3412452.pdf>.
- Trujillo Muñoz, Augusto. *Descentralización, regionalización y autonomía local*. 1. ed. Bogotá, D.C: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Política y Sociales, 2001.
- Universidad Nacional Autónoma de México, ed. *Enciclopedia jurídica latinoamericana*. 1a. ed. Vol. Tomo I. Buenos Aires: Universidad Nacional Autónoma de México ; Rubinzal-Culzoni Editores, 2006.
- Verdesoto, Luis. “La autonomía en la legislación comparada de Ecuador”. *Revista de cultura Imaginaria*, septiembre de 2010.
- . “Ecuador, la descentralización y la Constitución 2008”, en *Gobiernos locales y descentralización en Ecuador*, editado por Wilson Araque J. y Eulalia Flor R., 92, Quito: Corporación Editora Nacional, 2016.

Viciano, Roberto. "Algunas consideraciones sobre la organización territorial del estado en la Constitución ecuatoriana del 2008". En *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, editado por Santiago Andrade Ubidia, 111, Quito: Corporación Editora Nacional, 2009.

Zavala Egas, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. Guayaquil: Edino, 2003.