



**“UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL
ECUADOR”**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA “ANDRÉS F.
CÓRDOVA”**

**TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADA DE LOS TRIBUNALES Y
JUZGADOS DEL ECUADOR**

TEMA:

**“REGIONES AUTÓNOMAS: NUEVA FORMA DE
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y NIVEL DE
GOBIERNO”**

AUTORA:

EUGENIA REBECA CALVOPÍÑA ROBALINO

**DIRECTOR DE TESIS:
DR. JOSÉ SUING NAGUA**

QUITO-ECUADOR

AÑO 2011

CERTIFICACIÓN

Yo, Eugenia Rebeca Calvopiña Robalino, portadora de la cédula de ciudadanía No. 171767834-4 egresada de la Facultad de Jurisprudencia “Andrés F. Córdova”, declaro que soy autora exclusiva de la presente investigación y que ésta es original, auténtica y personal mía. Todos los efectos académicos y legales que se desprenden de la presente investigación, serán de mi sola y exclusiva responsabilidad.

Quito, 31 de Enero del 2011.

Eugenia Rebeca Calvopiña Robalino

AGRADECIMIENTO

A Dios, roca firme de mi vida, por su infinito amor y misericordia.

Al doctor José Suing Nagua por su invaluable, inteligente e imperecedera guía, a quien guardo gran admiración y respeto.

A los profesores y personal administrativo de la Universidad Internacional del Ecuador por ayudar a forjar profesionales para el desarrollo del país.

DEDICATORIA

A las personas más importantes de mi vida y a quienes amo profundamente:

A mis padres Homero y Blanca, ejemplos de amor, disciplina, trabajo y apoyo.

A mis hermanas Mónica y Silvia, regalos de Dios en mi vida, quienes me han guiado y
alentado incondicionalmente.

SÍNTESIS

La presente investigación constituye un estudio y análisis de la actual organización territorial del Ecuador en lo referente a la Región Autónoma, consagrada por la Constitución del 2008 como nuevo nivel territorial y forma de gobierno. El desarrollo de este tema nos permitirá conocer, en base a la doctrina y de acuerdo al actual ordenamiento jurídico, cuáles son los requisitos, procedimientos y plazos para la conformación de regiones autónomas en el Ecuador.

En el primer capítulo se desarrollan los antecedentes históricos de la organización territorial en el Ecuador, que inicia con el análisis de la época aborigen, siguiendo con la época colonial y finalmente la época republicana. Posteriormente se aborda el proceso de formación de cantones, provincias, regiones y departamentos en el Ecuador; y, se finaliza con un estudio general de la actual Organización territorial del Estado ecuatoriano.

Dentro del segundo capítulo se aborda el tema relacionado con las formas de estado y las formas de organización de la administración. Se realiza una revisión conceptual y análisis general de las formas de estado: unitario, federal, autonómico y regional; y, en lo que respecta a las formas de hacer efectiva la actividad de la Administración Pública se estudian las definiciones y principios de la centralización, descentralización y autonomía. Este capítulo culmina con el análisis de la forma de estado y de gobierno en la actual normativa constitucional ecuatoriana.

En el tercer capítulo se analiza el tema de la Región Autónoma como nuevo nivel territorial, partiendo del estudio de las definiciones de ordenamiento y organización territorial, región, regionalización y regionalismo; seguidamente se explican cuáles son los requisitos, procedimientos y plazos para la conformación de Regiones Autónomas en el Estado ecuatoriano. Para finalizar el tercer capítulo se abarca el análisis e investigación sobre el proceso de regionalización emprendido por la función ejecutiva, que ha dado como resultado nueve zonas administrativas de planificación depositarias de ejercicios de desconcentración.

En el contenido del cuarto capítulo se desarrolla la temática relacionada con el gobierno autónomo descentralizado regional. Se estudia en base al derecho comparado su naturaleza jurídica; se reflexiona sobre sus órganos de gobierno, recursos financieros, presupuesto y competencias, conforme a lo dispuesto en la norma constitucional y en la ley. Finalmente, se reflexiona sobre el Estatuto como norma básica de la región e instrumento fundamental para la institucionalidad del gobierno regional. Se explica su definición, naturaleza jurídica, procedimiento de creación, contenido y ámbito de aplicación.

INTRODUCCIÓN

El Ecuador, a lo largo de la historia, ha vivido innumerables divisiones geopolíticas y una constante creación de gobiernos locales, debido a su permanente deseo de encontrar un ordenamiento territorial distinto con poderes políticos y económicos más equitativos, que resuelva el distanciamiento entre ciudadanos y el sistema político, la crisis de representación política, la falta de democracia, transparencia y participación; y, la débil institucionalidad de los gobiernos subnacionales.

La desigualdad en el desarrollo social, económico y cultural dentro del Estado ecuatoriano ha dado como resultado regiones ganadoras y perdedoras, necesidades básicas insatisfechas e ineficacia de los servicios públicos, reduciendo de esta forma las posibilidades del desarrollo nacional. Frente a este panorama la Constitución de la República del Ecuador del 2008 organiza territorialmente al Estado ecuatoriano en regiones, provincias, cantones, parroquias rurales y para efectos de gobierno en cada nivel territorial reconoce la existencia de los gobiernos autónomos descentralizados, organismos dotados de autonomía política, administrativa y financiera.

El presente trabajo pretende examinar el actual texto constitucional y el ordenamiento jurídico vigente en lo referente a la conformación de regiones autónomas, espacio territorial de considerable extensión, más de 20.000 kilómetros cuadrados, conformado por dos o más provincias y un número de habitantes superior al cinco por ciento de la población nacional; y, además se estudiará la expresión institucional de la región, el denominado Gobierno Autónomo Descentralizado Regional, el cual se encargará de

ejercer las competencias, atribuciones y facultades previstas en el ordenamiento jurídico.

El estudio e investigación que se efectúe sobre las Regiones Autónomas es de gran importancia porque solo mediante un análisis profundo podremos saber si esta nueva forma de organización territorial y de nivel gobierno podrán consolidarse como gobierno intermedio. De esta manera, el análisis que me propongo realizar, requiere de un previo estudio de los antecedentes históricos de la organización territorial en el Ecuador, seguido del estudio doctrinario de las formas de estado y de gobierno; temas fundamentales a la hora de abordar el tema concreto de las regiones autónomas en el Ecuador.

El desarrollo de la presente investigación nos permitirá conocer cuáles son los requisitos, procedimientos y plazos para la conformación de regiones autónomas en el Ecuador. Así como también analizar cuáles serán los obstáculos o límites que se presentarán en el proceso de regionalización.

Para efectuar una completa investigación sobre las regiones autónomas se han estudiado los diferentes instrumentos jurídicos que se han desarrollado sobre el tema en el país, entre ellos se encuentra el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, cuerpo legal que es citado dentro de la investigación como proyecto debido a que mientras se desarrollaba el presente trabajo, se encontraba en trámite dentro de la Asamblea Nacional y que finalmente fue aprobado mientras la tesis estaba en su proceso de conclusión.¹

¹ El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, fue publicado en el Registro Oficial número 303, del 19 de Octubre del 2010.

El estudio realizado sobre las regiones autónomas está enmarcado en la realidad del ordenamiento jurídico ecuatoriano, para detectar sus aciertos y deficiencias. No obstante, la investigación de los diversos temas que componen esta tesis no se limitan a la legislación vigente, sino que se trascendió al estudio de la doctrina y del derecho comparado para entender las implicaciones de la implantación de un modelo regional en nuestro estado tradicionalmente unitario.

LA AUTORA

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

1.1 Época Aborígen

La época aborígen es la primera etapa de la historia del Ecuador que inició desde el momento en que aparecieron los primeros habitantes en su territorio, aproximadamente entre los años 15.000 y 12.000 a.C. Para entender la organización del espacio en la época aborígen del actual Ecuador y las grandes transformaciones que se dieron en ese período, es indispensable estudiarla en diferentes segmentos: en primer lugar, se abarcará las sociedades de cazadores-recolectores, después las primeras culturas agro-alfareras que dieron origen a las aldeas, siguiendo con el estudio de los señoríos étnicos y finalmente el Tahuantinsuyo, imperio Inca, al que quedaron sometidos algunos señoríos.

1.1.1 Los primeros habitantes del Ecuador

Según el registro arqueológico, el primer poblamiento en el territorio del actual Ecuador, se realizó por el callejón interandino, con migraciones menores por la Costa y

el Oriente, alrededor de los 12.000 a.C., con los cazadores-recolectores², quienes por ser nómadas efectuaron asentamientos poblacionales de carácter temporal y se ubicaron básicamente en los valles altoandinos. En esta etapa denominada por los arqueólogos como Período Pre-cerámico, el antropólogo Ernesto Salazar nos dice que “Los seres humanos parecen haber ocupado rápidamente el callejón interandino. La Costa, en cambio habría permanecido largamente deshabitada, a juzgar por la relativa escasez de asentamientos pre-cerámicos descubiertos (excepto los numerosos sitios de la península de Santa Elena) en una región que, comparativamente, es una de las más estudiadas del país. El oriente habría sido objeto de incursiones esporádicas desde la Sierra, que apenas rozaban la selva tropical. Si hubo alguna migración por la selva, las evidencias no han sido aún descubiertas, por falta de exploraciones sistemáticas de la región.”³ En esta etapa aborígen, en la costa, los habitantes llamados cazadores-recolectores incursionaron también en la pesca.

Investigaciones recientes sobre el período pre-cerámico en el Ecuador indican que “(...) entre los doce sitios catalogados actualmente en la cordillera la mayor parte en un radio de cien kilómetros alrededor de Quito, los otros en la región austral alrededor de Cuenca, dos han sido objeto de dataciones precisas que permiten remontarse al menos a 7000 -8000 a.C.: el Inga (provincia de Pichincha: 7080-144 a.C.) y Cueva Negra de Chobsqui (provincia del Azuay: 8060-430 a.C.). Estos sitios fueron ocupados por cazadores-recolectores, semisedentarios, que hallaban especie de “campamento colectivo”; ciertas grutas naturales fueron también utilizadas como abrigo.”⁴

² Cazadores expertos, aplicaban técnicas variadas y las adaptaban a ciertas zonas ecológicas.

³ SALAZAR, Ernesto, “Los primeros habitantes del Ecuador”, en Ecuador: Las raíces del presente, Pág. 4

⁴ DELER, Jean-Paúl, “Ecuador del espacio al Estado nacional”, Pág. 53 y 54.

En el Período Formativo (4000 a 500 a.C.), en lo que ahora es el territorio ecuatoriano se asentaron varias culturas: el territorio que pertenece actualmente a las provincias de Guayas, El Oro y Manabí fue ocupado por la cultura Valdivia entre los años 4000 a 1500 a.C.; los territorios sobre los que se extendió la cultura Machalilla, en los años 3800 a 3200 a.C., fueron tanto los de la costa como la sierra (Cañar, Chimborazo, Loja, Cotacollao) y aún los de la Amazonía en la Cueva de los Tayos; la posterior cultura denominada Chorrera desarrollada en los años 3500 a 2500 a.C., se extiende a partir de la cuenca del Guayas, remontándose a lo largo de los ríos y los valles costaneros hacia la sierra (Cerro Narrio, Cotacollao) y hacia el Oriente (Upano, Chiguaza). “Estas culturas y otras que vinieron posteriormente se desarrollaron ocupando un mayor ámbito territorial, con una vida urbana estable y agricultura desarrollada (...)”⁵

En el curso de varios milenios que transcurrieron desde el final de la época Formativa, se dio en las sociedades aborígenes una práctica que produjo grandes transformaciones: la agricultura. Las comunidades aborígenes en búsqueda de alimentación más variada, fueron aprendiendo a domesticar animales y plantas, y a cultivarlas en diferentes pisos ecológicos; de esta forma desarrollaron técnicas agrícolas complejas como terrazas de cultivo y canales de irrigación. Estas prácticas agrícolas posibilitaron el crecimiento de las sociedades aborígenes que para entonces ya tenían un cierto nivel de estabilización espacial, es decir, ya no eran sociedades nómadas, sino grupos que habían logrado apropiarse de un espacio más estable. De este modo, surgieron las primeras aldeas agrícolas, con una diferenciación social y cierto grado de división de trabajo. A su interior se mantuvo una estructura comunal y una redistribución incipiente.

⁵ PORRAS, María, “Historia del espacio y el territorio en el Ecuador”, en Ecuador: Las raíces del presente, Pág. 179.

1.1.2 Los Señoríos Étnicos

En el Período de Integración (500 d.C. – 1500 d.C.), en las tierras del norte andino, se desarrollaron unidades políticas denominadas *Señoríos Étnicos* que luego se consolidaron mediante complejos sistemas de parentesco y pertenencia étnica. Estas sociedades poseyeron diferentes formas de organización social, económica y cultural; en lo que se refiere a su organización política se estructuró bajo dos sistemas el *Curacazgo* o *Cacicazgo*, también llamado como se señaló en líneas precedentes *Señoríos Étnicos* de nivel local o supralocal, y la *Tribu*.

Los Curacazgos se desarrollaron a lo largo de toda la sierra; en buena parte del litoral, de manera preferente en la cuenca del río Guayas y las costas de Manabí, y probablemente en la ceja de montaña de la Amazonía. “Las zonas tribales se desarrollaron en las zonas bajas y húmedas del litoral y de la amazonía.”⁶

Enrique Ayala Mora en lo que se refiere a los señoríos étnicos señala que “unos llegaron a ser grandes unidades políticas en las que se habían integrado varios cacicazgos, en tanto otros mantuvieron sus proporciones más bien pequeñas.”⁷ Cada Curacazgo estaba conformado por pequeñas unidades demográficas compuestas por grupos de parentesco cuyo número fluctuaba entre las 200 y 1200 personas denominados *Ayllus*. Cada Ayllu tenía su propia autoridad que dependía de un cacique mayor, quien ejercía el poder sobre todo el Curacazgo. El poder y la autoridad de los caciques mayores o señores

⁶ LANDAZURI, Cristóbal, “Los señoríos étnicos antes del Incario”, en Ecuador: Las raíces del presente, Pág. 22.

⁷ AYALA, Enrique, “Resumen de la historia del Ecuador”, Pág. 19.

étnicos se sustentaron en la capacidad de movilización de mano de obra, obtenida como tributo, y en la posibilidad de redistribuir bienes exóticos entre los miembros del cacicazgo. Existieron diferentes jerarquías cacicales de acuerdo a la importancia de señorío: “Caciques mayores” de autoridad regional, Caciques que residían en el centro habitacional más importante, “Caciques menores” encargados de los medios de producción básicos de determinado territorio y jefes de Ayllu. La organización cacical no implicó la existencia de un territorio demarcado con fronteras fijas, pues cuando no se convertía en área de influencia, era inestable y sujeto a frecuentes cambios, puesto que más importante eran las relaciones de parentesco y pertenencia étnica que la existencia de una base territorial delimitada.

La obra Resumen de la Historia del Ecuador nos muestra la distribución de señoríos étnicos en el actual Ecuador:

“En el extremo norte del actual Ecuador habitaban *Quillacingas* y *los Pastos*. Entre los ríos Chota y Guayllabamba se dio un conjunto de señoríos conectados entre sí: *Caranqui*, *Cochasquí*, *Otavalo* y *Cayambe* (...). Quito se había constituido ya en un centro comercial y político. Hacia el sur estaban los señoríos de *Panzaleo*, *Pillaro*, *Sigchos* y *Puruhá*. El país de los yumbos, habitantes de la zona tropical del suroeste de Quito tuvo gran importancia. Desde el nudo del Azuay hacia el sur se ubica el señorío *Cañari* y en el extremo sur estaban los *Paltas*. En el sector norte se desarrollaron las culturas *La Tolita* y *Atacames*. El señorío étnico más importante de Manabí fue el *Manteño*, y los que se destacaron

en el actual Guayas, fueron los *Huancavilcas*, *Punaes* y *Chonos*. En la Amazonía vivían los pueblos *Quijos* y *Jíbaros*.”⁸

Según el geógrafo Michel Portais, los Señoríos Étnicos se adaptaron a un entorno geográfico, poco centralizado y poco dominante y que dejaba a lugar la iniciativa de los individuos o de los grupos familiares. Además señala que se puede hablar de “Estados Incipientes a partir de puntos privilegiados, en los que poco a poco se concentran la autoridad y la riqueza, y que desempeñarán un papel muy importante en la organización del espacio por parte de los Incas, y luego de los españoles.”

Como podemos observar, en vísperas de la conquista de los Incas, las sociedades denominadas Señoríos étnicos o cacicazgos que ocupaban el territorio actual del Ecuador alcanzaron un grado de organización y de conocimientos en el campo de la utilización de los recursos naturales, que les permitió una importante expansión demográfica y el acceso a producciones distantes. Dicho desarrollo se tradujo en un sistema político-territorial y en una forma de controlar el espacio que se conoce mucho mejor para el caso de la región de Quito. Para el caso de la Costa es difícil detectar la existencia de un verdadero sistema de control del espacio para el mismo período.

⁸ AYALA, Enrique, Ob.cit., Pág. 20.

1.1.3 El Incario

Los señoríos étnicos que existieron en el Ecuador enfrentaron la conquista de un pueblo guerrero proveniente del actual Perú, los *Incas*, quienes estuvieron asentados al norte del lago *Titicaca*, en el valle del Cuzco. Su expansión militar y política marca el inicio del imperio inca, *Tahuantinsuyo*. El proceso de instalación del sistema inca en nuestro territorio no desterró formas de organización social de los pueblos dominados, si no que las mantuvo y las insertó dentro del Tahuantinsuyo; los Jefes Inca pusieron especial interés en la búsqueda de consentimientos, antes que en la imposición cultural violenta, de esta forma el Imperio inca controló una vasta región de 4.500 Km. de largo y 500 Km. de ancho, desde el sur de Colombia hasta Chile que contenía una serie de poblaciones con aproximadamente 10'000.000 de habitantes, de ascendencia étnica diversa, es decir, con rasgos culturales y raciales diferentes.

Fue el soberano Inca Tupac Yupanqui quien inició la conquista de los pueblos del norte, territorios del actual Ecuador, usando tácticas como acciones militares contra quienes se resistían y también la alianza y transacción, de ésta forma logró someter a los Paltas y Cañaris. Posteriormente su sucesor Huayna Capac continuó con el sometimiento de nuevos territorios logrando dominar todas las comunidades indígenas de la sierra del actual Ecuador hasta Pasto ubicado en el sur de la ahora llamada Colombia; territorios de la costa y de la amazonía no fueron sometidos porque el pensamiento inca subestimaba a las sociedades de piedemonte y además debido a que los grupos étnicos que ocupaban esos territorios presentaron gran resistencia a una conquista; de esta forma el Tahuantinsuyo marcó sus fronteras en las bocas de montaña que unen las

tierras bajas tropicales con la serranía. En lo que se refiere al territorio de lo que ahora es la ciudad de Quito, por su posición geográfica estratégica de intersección de vías de relación cultural, los incas establecieron un puesto con características guerreras que con el tiempo se convirtió en un centro político importante del norte del Tahuantinsuyo. A medida que los incas conseguían el control de los andes septentrionales, promovieron el comercio con las regiones en las que no lograron imponerse, la Costa y la Amazonía, con el propósito de impulsar las relaciones políticas e intentar afianzar los vínculos entre las diferentes regiones.

Los incas recogieron las experiencias seculares de los pueblos dominados y las perfeccionaron, establecieron un sistema socioeconómico basado también en el aprovechamiento de los diversos pisos ecológicos, con lo cual alcanzaron un alto nivel de complementariedad productiva, convirtiéndose en la principal estrategia de manejo del espacio. La organización del espacio se complementó con la construcción del Camino Real (Cápac-Ñan) que permitía la comunicación entre extensos territorios; la repartición de poblaciones a través de un sistema decimal; la creación de asentamientos jerarquizados denominados “tambos” y “cuasi-Cuzcos”, y una organización de poder militar muy eficiente, para controlar el espacio político-económico, mediante los “mitmaj o mitmajkunas”⁹, migrantes forzosos, conducidos de una región a otra, con quienes el Tahuantinsuyo aseguraba los territorios conquistados, además de que también eran empleados con otros fines.

⁹ El significado geográfico de los Mitmajkuna es de capital importancia en cuanto al resultado de la voluntad de extender hacia el Norte un sistema de control del espacio concebido en un entorno geográfico diferente.

La concepción de territorio por parte de los Incas se basó en tres aspectos fundamentales: “el primero, el agrícola, concentrando fuerza de trabajo en unidades de espacio (ayllus); el segundo, el manejo de grandes extensiones de territorio en donde pesaba más su aprovechamiento que su extensión. (...) Un tercer aspecto era el de noción de frontera, muy diferente a como lo entendemos actualmente. Se trataba más bien de “zonas de transición” entre diferentes tradiciones culturales, en donde se produjeron contiendas o fusiones. (...) esa transición estaba determinada por la ausencia de límites o linderos (...)”¹⁰

El Tahuantinsuyo no contaba con límites, debido a que los pueblos o ciudades, como lo señala María Elena Porras, eran “zonas de contacto más o menos fluidas”, entre las cuales resultaba muy difícil trazar una línea de demarcación. Precisamente esto había sucedido en el caso de la zona norandina o Andes septentrionales, actual Ecuador, en donde se dieron tres áreas de integración o unificación política. La primera a partir de la cuenca del río Chira y siguiendo por el callejón interandino, una zona de auténtica presencia inca, cuyo eje fue Tomebamba (actual Cuenca), a la que se denominó “otro Cuzco”; la segunda cuyo eje fue Tacunga (actual Latacunga), también establecimiento de tipo “otro Cuzco”, y, por último, la actual región de Quito hasta el norte de Ibarra, en que predominaron los llamados mitmaj conocidos en Quito como mitimaes.

De esta forma, las características del Tahuantinsuyo de acuerdo a sus relaciones con el espacio son básicamente tres es un organismo andino, centralizado y sin clara ni

¹⁰ PORRAS, María, Ob. cit., Pág. 183.

materializada noción de frontera tal como la conocemos en nuestros días. En primer lugar, se trata de un organismo andino, cuyas estructuras están orientadas a resolver su problema esencial de supervivencia en un entorno de montaña, en el que el hombre siempre vivió en condiciones muy difíciles. De esta necesidad surge la tendencia hacia una organización administrativa fuerte, encargada de resolver los problemas de utilización de los recursos. En esta perspectiva, según el arqueólogo francés Craig Morris, la manera más eficaz para que las poblaciones de tierras altas obtuvieran la alimentación necesaria en épocas de crisis, era la de controlar directamente la producción de zonas más estables. Estas estructuras adaptadas a difíciles condiciones montañosas fueron centralizadas, con tendencias totalitarias del “Estado Providencia”. Este Estado tenía que asegurar, a más de la supervivencia de las poblaciones, el aprovisionamiento del ejército, de los funcionarios enviados en misión y de sus súbitos dedicados a la construcción de carreteras y de fortalezas. El Estado también los vestía, pues se ha encontrado vestigios de grandes talleres donde se confeccionaban productos textiles y que estaban bajo la dirección del Estado. Por último, su noción de frontera diferente a la que conocemos a partir del siglo XIX, la integración al Tahuantinsuyo se hacía de manera progresiva. Las conquistas militares no tenían por objeto cerrar o ampliar la frontera sino proteger y reforzar la integración de los señoríos del norte, para así controlar un conjunto completo de recursos, permitiendo al mismo tiempo una difusión de las ideas incaicas y del idioma quechua.

En vísperas de la invasión europea, el Tahuantinsuyo sufrió debilidades internas: una, como consecuencia de la prolongada movilización militar contra los señoríos étnicos norandinos, que presentaban dura resistencia al imperio inca y con los cuales

constantemente tenían que luchar para establecer su presencia, lo que provocó motines entre la aristocracia cuzqueña, y, otras, como consecuencia de la rivalidad entre Huáscar y Atahualpa, que disputaban la sucesión del gobierno imperial Inca, tras la muerte de su padre Huayna Capac.

La presencia Inca duró aproximadamente ochenta años en el sur y cuarenta en el norte del actual Ecuador. Cuando Huayna Capac murió, se dio una disputa bélica entre sus dos hijos Huáscar y Atahualpa, quienes con el apoyo, el primero, de las provincias del sur y el segundo con las del norte, se enfrentaron en una guerra; finalmente Atahualpa venció y tomó el control del Tahuantinsuyo, al cual no pudo gobernar porque fue emboscado, encarcelado y asesinado por los españoles que arribaron desde el viejo continente a América.

1.2 La Conquista

En el siglo XVI se presentan acontecimientos históricos importantes para el mundo, la conquista española y el proceso de instalación colonial. Territorios del actual Ecuador que formaban parte del Tahuantinsuyo fueron explorados por veteranos de la conquista americana, Francisco Pizarro y Diego de Almagro, quienes en su afán de conquistar las ricas, inmensas y desconocidas tierras del Perú, emprendieron una larga travesía hacia el sur del continente americano en el año de 1524.

En el trayecto de sus viajes con embarcaciones repletas de aventureros, navegaron por primera vez en el año de 1526 en las costas ecuatorianas en donde desembarcaron varias veces, con estadías en Tácamez, Jama, Portoviejo, Isla Puná y Túmbez y entre combates, asaltos y también encuentros pacíficos con nativos, confirmaron con sus testimonios la existencia del rico y populoso imperio del sur.

Francisco Pizarro durante su estadía de casi un año en el litoral pacífico del actual Ecuador, se enteró de la crisis política que estaba viviendo el imperio inca, por lo cual en el año de 1531 organiza una nueva expedición recorriendo de esta forma toda la costa del actual Ecuador hasta Túmbez, en donde desembarcaron para penetrar tierra adentro; una vez que arribaron y conociendo la presencia de Atahualpa en Cajamarca (en donde por esos mismos días el inca se había enterado de la derrota de Huáscar y de su propia entronización), marchó a su encuentro. Pizarro, empleando tácticas que había aprendido en la conquista de México y que eran ajenas a la tradición guerrera local, logró camuflar un plan de emboscada con encuentros pacíficos previos. Es así que Atahualpa, creyendo en dichos encuentros cayó en la emboscada, se expuso en la plaza de Cajamarca ante los españoles, con gran suntuosidad y con sus guerreros desarmados. Los casi 200 hombres de Pizarro, emboscaron, y prácticamente exterminaron a los soldados imperiales; inmediatamente aprovechando la desprotección del Inca, lo incentivaron a aceptar la conversión a la fe cristiana, a través de un ritual llamado el *Requerimiento*, que en caso de ser rechazado (como lo hizo Atahualpa), les permitía legitimar cualquier acto de crueldad en contra de los llamados, bajo la mentalidad católica de la época, infieles. Atahualpa al rechazar este ritual fue tomado prisionero y condenado a muerte a través del método del garrote en el año de 1533.

Los sentimientos anti-inca¹¹ presentes entre los señoríos norandinos hicieron posible su alianza con los españoles, como fue el caso de los cañaris, quienes, aunque en un principio comprometidos con la causa inca, decidieron finalmente ayudar a los españoles en la conquista del sur andino. En el norte los españoles también encontraron apoyo entre los cayambis. En Quito, el último esfuerzo por contener la oleada anti-inca fue el de un general quiteño del ejército de Atahualpa, Rumiñahui, quien reprimió a los señores de Zámbara, Collahuazos y Pillajos, con el fin de frustrar el avance español.

El saldo del primer año de conquista española fue trágico y violento. El enfrentamiento inicial entre españoles y nativos derivó en guerras que protagonizaron tanto los nativos entre sí, como los europeos divididos en bandas que luchaban por obtener tajadas en el reparto de las riquezas y el territorio. La historia nos revela que la facilidad con que los españoles conquistaron el Tahuantinsuyo se debió a los conflictos y debilidades internas de esa sociedad, y no a su superioridad bélica o inteligencia.

Durante esta época la fundación de ciudades jugó un rol decisivo para la consolidación del avance conquistador, cada ciudad constituyó un punto de apoyo para nuevas exploraciones. Así, entre las primeras ciudades surgieron Quito (1534), Guayaquil y Portoviejo (1535), Popayán (1536) y Pasto (1536); y en cada una de ellas se estableció un cabildo representante de los intereses locales. Desde esas ciudades se iniciaron las expediciones de exploración de las regiones vecinas, entre las que destaca la de la hoya amazónica, en busca del famoso “El Dorado”, que culminó con el gran viaje de Orellana

¹¹ La rivalidad de los pueblos del Norte y del Sur se explica por la realidad de dos culturas, de dos tipos de organización espacial, económica y social, en dos territorios.

y el descubrimiento del río Amazonas. Junto a ésta y otras expediciones, los frailes misioneros de Quito evangelizaban a las tribus de la selva, así como a las de la Sierra y la Costa.

La conquista se constituyó en una época en la que América se vincula a Europa y a través de ella al resto del mundo; lastimosamente, ese contacto significó para los europeos una grandiosa oportunidad de enriquecerse a través de las tierras de conquista y de la explotación de sus habitantes. De esta forma la colonización de nuestro continente significó el comienzo de un inacabado atropello a los pueblos aborígenes.

1.3 Época Colonial

Los españoles al llegar a territorios norandinos se dieron cuenta de la particularidad geográfica e histórica que poseían estos territorios; y, consecuentemente, que esta realidad exigía el establecimiento de específicos mecanismos de control y organización. Es así que se desarrolló “un sistema jurisdiccional de unidades menores y mayores que biunívocamente se correspondían en el ámbito temporal-civil (gubernaciones, alcaldías, corregimientos, cabildos, audiencias y virreinos), como en el ámbito espiritual (obispos, parroquias, curatos y arzobispos).”¹² Dicho sistema se refería a la jurisdicción como el espacio, no necesariamente delimitado, en donde una autoridad cualquiera ejercía su mando. En lo que se refiere a la jurisdicción eclesiástica, ésta concedía únicamente a través de concesiones pontificias. Cabe aclarar que estas

¹² PORRAS, María, Ob. cit., Pág. 184.

jurisdicciones civil y espiritual no siempre se cumplieron de manera estricta, debido a que en muchas ocasiones se combinaron las competencias y atribuciones de las autoridades civiles y eclesiásticas.

Es así que una vez conquistado el imperio inca por Francisco Pizarro en 1532, la monarquía española estableció, con fines políticos administrativos, el Virreinato de Perú, con Lima como sede virreinal. La jurisdicción administrativa del Virreinato se extendió por gran parte del continente sudamericano y parte del centroamericano, ocupando un vasto territorio que comprendió por el norte al actual Panamá y por el sur Chile y Argentina.

En el caso de lo que hoy es el Ecuador, durante los primeros años de colonización, los territorios de las ciudades de Quito, Guayaquil y Portoviejo, se los declaró como Gobernaciones¹³ para que administrativamente pertenecieran al Virreinato del Perú; pero, debido a las grandes distancias que separaban a las ciudades de Quito, Guayaquil y Portoviejo de la ciudad de Lima, la falta de vías de comunicación y medios de transporte y además por el rápido crecimiento de la ciudad de Quito y de su población, el Cabildo ampliado de San Francisco de Quito solicitó al Rey de España la creación de la Real Audiencia de Quito, en el año de 1560. El Rey Felipe II, aceptó tal petición y creó la Real Audiencia de Quito mediante la Cédula Real del 29 de agosto de 1563, documento que tiene gran importancia para la organización territorial ecuatoriana ya

¹³ Organismos de carácter administrativo que tenían un territorio determinado para ejercer su jurisdicción, su máxima autoridad era el gobernador.

que fija por primera vez el territorio que correspondía a la Real Audiencia de Quito, quedando por escrito los límites y territorios de la siguiente manera:

“(…) Por la costa hacia la parte de la Ciudad de los Reyes, hasta el Puerto de Payta exclusive y la tierra adentro hasta Piura y Cajamarca y Chachapoyas y Moyobamba y Motilones exclusive, de manera que la dicha audiencia tenga por distrito hacia la parte susodicha, los pueblos de Jaén, Valladolid, Loja, Zamora, Cuenca, la Zarsa y Guayaquil, con todos los demás pueblos que estuvieren en sus comarcas y se poblaren y hacia el norte de los pueblos de la Canela y Quijos, ha de tener los dichos pueblos con los demás que se descubriere, y por la costa hacia Panamá hasta el puerto de Buenaventura inclusive, y por tierra adentro a Pasto, Popayán, Cali, Buga, Chapanchica y Querechicona y todos los dichos lugares con sus términos inclusive; y todos los demás lugares de la provincia de Popayán han de quedar a la Audiencia del Nuevo Reino de Granada(…)”¹⁴

Dicha Cédula le daba a la Audiencia de Quito, a pesar de su dependencia al Virreinato del Perú, el carácter de presidencia, con plena autonomía en lo político, en lo administrativo, en lo militar y en lo religioso. Sus decisiones eran apelables tan solo ante el Consejo de Indias¹⁵. La Audiencia de Quito, según la Cédula Real de 1563, poseía dos características fundamentales en lo que se refiere a organización territorial: 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

¹⁴ AYALA, Enrique, “Documentos de la Historia del Ecuador”, en: Nueva Historia del Ecuador, Vol. 15, Pág. 28 y 29.

¹⁵ Institución creada en España y que constituía el organismo más importante en lo político y administrativo en el gobierno de las colonias, estaba conformado por algunos miembros del Consejo del Rey, gozaba de autonomía y poseía atribuciones judiciales y legislativas.

ocupado por Perú. Además, se indicaban las ciudades correspondientes, y se daba posibilidades de expansión ya que se refería a territorios aún por descubrir hacia la región oriental, facultad que no tuvieron otros sino a partir del año 1600. El área total de la Audiencia era de 1'200.000 Km² e incluía el Río Amazonas. De esta manera, la Audiencia de Quito, ante todo era una institución jurisdiccional, pero que afirmaba una independencia frente a Lima, convirtiéndose, efectivamente, en fundamental elemento de la organización territorial, con funciones administrativas, políticas y aún militares.

Para el siglo XVII el Virreinato peruano estaba compuesto de siete audiencias, seis de las cuales se fundaron a lo largo del siglo anterior como Panamá en 1538, Lima en 1534, Santa Fe de Bogotá en 1538, La Plata de Charcas en 1549, Quito en 1563 y Chile en 1563; solamente la Audiencia de Buenos Aires se creó en la segunda mitad de siglo XVII. Los territorios de estas audiencias fueron un referente para el establecimiento de los espacios nacionales de algunos de los actuales países sudamericanos.

Como queda dicho, el territorio que se había constituido hasta 1563 en la Gobernación de Quito pasó a ser Audiencia, siempre dependiente del Virreinato de Perú. Este distrito y el del Obispado de Quito, cuyo establecimiento se habría concretado ya en 1550, revelaban la percepción de funcionarios y vecinos, de un territorio que constituía una especie de unidad, un espacio norandino diferenciado del resto del virreinato en términos de sus particularidades geográficas y, posiblemente, históricas y culturales.

El siglo XVII, la Audiencia de Quito es el escenario en el que el Estado español se consolida y aparece legitimado, a través de una gama compleja de instancias político-administrativas. De este modo, la Audiencia de Quito estuvo compuesta por tres tipos de “unidades políticas provinciales: gobiernos, corregimientos españoles y corregimientos de indios”¹⁶. Popayán, Quijos y Yaguarzongo conformaron los gobiernos; Quito, Cuenca, Loja, Zamora y Guayaquil los corregimientos españoles; Chimbo, Latacunga, Riobamba y los Yumbos los corregimientos de indios. Los gobiernos tenían mayor jerarquía que los corregimientos y estaban dirigidos por los gobernadores. En cambio los corregimientos de españoles eran administrados por los corregidores españoles y los de los indios, a su vez, por corregidores indígenas, nombrados por el Virrey. La máxima autoridad de la Audiencia era el presidente, y con él colaboraban cuatro oidores y un fiscal, además de un relator, un escribano y un portero. En el ámbito de justicia, como todas las audiencias menores, la de Quito contó con una Sala para su administración, en la cual se concentró la jurisdicción de lo civil y lo criminal con todas las atribuciones legales para una pronta administración. En este caso, los oidores ejercen las funciones de ministros y alcaldes del crimen. Toda esta estructura estuvo supeditada a la autoridad del Rey y al Consejo de Indias.

La administración civil se conformaba por los cabildos y ayuntamientos, que eran corporaciones de poder local compuestas por alcaldes, regidores, un mayordomo, un tesorero, y un secretario-escribano. Estas instituciones tenían como principal función el cuidado del bien común en lo material y moral, y funcionaron en las ciudades y villas coloniales. Entre las atribuciones que poseyeron los cabildos se encontraban:

¹⁶ SOASTI, Guadalupe, “El apogeo del orden colonial”, en Ecuador: Las raíces del presente, Pág. 57.

“conservar, asear y mejorar las urbe; velar por la salubridad pública; atender el abastecimiento de carne, agua, víveres para los habitantes; vigilar el cobro de impuestos y fijar el precio de los artículos de consumo diario.”¹⁷

El funcionamiento de la iglesia en la Audiencia se institucionalizó en el año de 1545, con la creación del Obispado de Quito, el cual a lo largo del período colonial estuvo supeditado al poder civil de la monarquía, a través del Patronato Regio. En el siglo XVII, la iglesia quiteña posee una estructura político administrativa compleja, compuesta por el obispado, las parroquias y las doctrinas, ambas supeditadas administrativamente al primero. En la práctica, las órdenes religiosas se diseminaron por todo el territorio de la Audiencia y para el siglo XVII algunas de ellas, como dominicos y franciscanos, se habían erigido como provincias regulares que dependían directamente de sus conventos matrices en España. Los franciscanos tuvieron monasterios y guardianías en muchos pueblos de la Sierra, ya que a ellos se les entregó la responsabilidad de evangelizar a algunas de las comunidades de indios. Los dominicos, por su parte, fundaron casas conventuales en varias ciudades de la Audiencia, y los agustinos y mercedarios se extendieron fundamentalmente hacia la Costa y las estribaciones orientales, con propósitos eminentemente misioneros. Es así, que las descritas entidades eclesiásticas, fundamentalmente los obispados, incidieron en la conformación local y regional de lo que es actualmente el territorio ecuatoriano.

¹⁷ GONZÁLEZ SUÁREZ, Federico, “Historia general de la República del Ecuador”, Pág. 382.

La Audiencia de Quito permaneció como provincia dependiente del Virreinato del Perú desde su creación en el siglo XVI hasta el siglo XVIII, época en la que frente al adelanto que tuvieron las provincias dependientes de los virreinos americanos y la dificultad de ejercer un control más vigoroso en tan dilatado territorio, la corona decidió crear un nuevo virreinato en el año 1717, el de Santa fe (Nueva Granada), y suprimir la Audiencia de Quito, la cual pasó a las órdenes de la Audiencia de Santa Fe. Sin embargo a partir del 1723, la Audiencia de Quito pasó nuevamente a depender del virreinato del Perú, suprimiéndose entonces el Virreinato de Santa Fe y quedando la Audiencia en los mismos términos en que estuvo antes de su incorporación a Nueva Granada. Ante esta supresión se elaboraron y presentaron, ante el rey, varios informes para su restablecimiento, el rey resolvió mediante la Cédula Real del 20 de agosto de 1739, refundar el Virreinato de Nueva Granada y determinar que la Audiencia de Quito integraba dicho virreinato con sus caracteres autónomos y con su anterior territorio, organización y tribunales. El vaivén de la Audiencia de Quito, entre los virreinos de Perú y Santa Fe, nos permite visualizar el alcance de poder y jurisdicción que poseían sobre las colonias americanas los monarcas españoles; y, por otra parte, nos ayuda a entender el perfil de los diversos intereses económicos y políticos regionales de la época.

A pesar que la Cédula Real del 20 de agosto de 1739 mantuvo a la Audiencia de Quito con su mismo territorio dentro del Virreinato de Nueva Granada, más adelante la Cédula Real de 1740, dictada por Felipe V, desmembró parte de su extensión territorial, expresando en su texto lo siguiente:

“(…) Partiendo desde Tumbes, en la costa del Pacífico, siguiendo la línea por la serranía y demás cordillera de los Andes por la jurisdicción de Paita y Piura, hasta el río Marañón, a los 6 grados y 30 minutos de latitud sur y la tierra adentro dejando al Perú, la jurisdicción de Piura, Cajamarca, Moyabamba y Motilones; por la cordillera de Jeberos atravesando el río Ucayali, a los 6 grados de latitud sur, hasta dar con el río Yavarí o Jauri en la confluencia del Carpi; y las aguas de éste al Solimaes o Amazonas y las de éste, aguas abajo, hasta la boca más occidental del Caquetá o Yapurá, en que comienzan los límites con el Brasil(…)”¹⁸

Si bien es cierto que esta Cédula expresa con claridad límites naturales, porque señala accidentes geográficos definidos, no se puede negar que la Real Audiencia de Quito perdió una extensión aproximada de 140.000 Km² de territorio, los cuales posteriormente no fueron recuperados debido a que no ocasionó ninguna reacción entre de los quiteños, como producto de una muy débil conciencia de unidad nacional territorial; además que el rey administraba los territorios americanos como de su propiedad y las autoridades aceptaban sin discutir este tipo de decisiones.

Los límites geográficos de nuestra Audiencia quedaron claramente establecidos en uno de los mapas de la época elaborado en el año de 1779 por Francisco de Requena, personaje conocido por su antipatía hacia Quito y favoritismo para el Perú. Dicho mapa fue elaborado por disposición oficial y refleja los términos de la Cédula de 1740. Otro de los documentos en los que se evidencia que nuestra Audiencia vuelve a perder

¹⁸ MARTÍNEZ, Alejandro, “Breve historia del Ecuador e historia de límites”, Pág. 118.

territorio es el Tratado de San Idelfonso, el 10 de octubre de 1777, celebrado entre España y Portugal. Mediante este acuerdo, se estableció que los territorios portugueses, incluían el triángulo derivado del Negro, hasta la mitad de su curso navegable y el Amazonas; de esta manera la Real Audiencia de Quito perdió territorios al retroceder desde el río Negro hasta el Yapurá, ambos afluentes del Amazonas.

Es así, como al entrar al siglo XIX, el territorio de la Real Audiencia de Quito, establecía sus límites con Nueva Granada, tal como lo indicaba la Cédula de 1563. Los límites con el Perú, estaban especificados en la Cédula de 1740 que modificaba la anterior. Finalmente, el Tratado de 1777, entre España y Portugal, señalaba nuestros límites con Brasil, en ese entonces parte del imperio colonial portugués. A pesar de que las Cédulas de 1750 y 1777, nos representaron cercenamientos territoriales, en relación a la Cédula de 1563, nuestra situación territorial surgirá más adelante con una identidad perfectamente definida.

1.4 Independencia y Etapa Grancolombiana

En las últimas décadas coloniales y como consecuencia de la decadencia económica y política de la Audiencia de Quito frente a otras regiones del imperio español, el control de Quito sobre sus provincias más periféricas se fue debilitando. Estas provincias comenzaron a ser gobernadas cada vez más directamente desde Lima o Bogotá, capitales virreinales. Un claro ejemplo de este debilitamiento fue el de Tumaco, la Tola, Limones y Atacames, actual provincia de Esmeraldas, cuyo gobierno fue

segregado de Quito en los años 1764 y 1807 y ejercido desde Bogotá a través de Popayán. La autoridad de Quito sobre la Costa y gran parte del Oriente quedó muy debilitada.

La Presidencia de Quito a fines de la época colonial era un espacio desarticulado en lo geográfico, económico, social y político. Las extensas zonas no tenían facilidades de conexión con la civilización colonial, tal era el caso de casi todo el Oriente y de la Costa norte, donde la presencia europea era tenue. Además “la zona civilizada estaba dividida en cuatro regiones, nucleadas por otras tantas ciudades: la Sierra norte (Popayán), la Sierra centro (Quito), la Sierra sur (Cuenca) y la Costa centro-sur (Guayaquil)”¹⁹. Cada región tenía su propia economía, sus propias relaciones de trabajo, sus propios ritmos demográficos y la autoridad del gobierno quiteño sobre ellas era limitada.

Quito sentía que el control de sus provincias se le iba de las manos y procuraba reafirmarlo, dentro de este contexto, la Revolución Quiteña del 10 de agosto de 1809 puede entenderse como un intento de la capital por recuperar todos sus territorios, reafirmar su autoridad en todas sus provincias y quitar de en medio a una administración ineficaz que no tomaba en cuenta los intereses locales. Otra de las causas para la independencia hispanoamericana, fue la crisis de la monarquía española, provocada a su vez por la invasión de Napoleón a España en el año 1808. Esa intervención napoleónica tornó a las autoridades de los Virreinos y Audiencias en representantes del usurpador. Ante esos acontecimientos, las clases dirigentes quiteñas

¹⁹ LANDÁZURI, Carlos, “La Independencia y la etapa grancolombiana”, Pág. 83.

comenzaron a analizar las consecuencias e implicaciones de los sucesos de España y decidieron tomar el poder por sus propias manos antes de que Lima o Bogotá se adelanten a imponer sus propios intereses. De esta forma comienza la lucha por la independencia en lo que hoy es el Ecuador y se la puede dividir en tres momentos de 1808 a 1812, de 1812 a 1820 y de 1820 a 1822.

La Revolución Quiteña del 10 de agosto del 1809 marca el primer momento de la lucha por la independencia del Ecuador; mediante esta revolución se depuso a las autoridades peninsulares y se organizó una Junta de Gobierno Autónomo en la Audiencia de Quito. Lastimosamente por la poca respuesta popular que logró este movimiento y por su falta de organización, la Junta soberana fracasó; sin embargo, no podemos negar la repercusión continental que causó esta primera lucha independentista. El 11 de diciembre de 1811, un primer Congreso Constituyente proclamó el “Estado de Quito” al que fueron convidados a agregarse las otras provincias de la Audiencia; la lealtad de Guayaquil, Cuenca y Popayán y la reacción militar de las autoridades de Lima y Bogotá, llevaron al fracaso a esta tentativa de emancipación, el 7 de diciembre de 1812. Posteriormente en los años 1812 a 1820 se vivió una intensa calma en la Real Audiencia de Quito, pero los impulsos independentistas en Guayaquil fueron madurando. Es así que en el 9 de octubre de 1820, notables guayaquileños destituyen a las autoridades realistas, proclaman la independencia de Guayaquil y nombran una Junta de Gobierno. De este modo, Guayaquil se declaró libre para reunirse a cualquiera de los futuros estados sudamericanos, pero aún no existía todavía un proyecto consensual sobre la organización del nuevo estado. El ejemplo porteño impulsó varios movimientos en el interior, el más importante de ellos fue la independencia de Cuenca el 3 de noviembre

del mismo año. Posteriormente el 24 de mayo de 1822 en las faldas del Pichincha los ejércitos españoles fueron derrotados y Quito fue liberada. Esta batalla definió el curso de la independencia ecuatoriana.

La independencia originó la doctrina bolivariana del *Uti Possidetis Juris*, que consistió en el Derecho de los pueblos, a mantener como territorios propios, los mismos que se habían tenido cuando colonias de acuerdo a las Cédulas Reales emitidas por la corona española. Así, el Virreinato de Nueva España sirvió de base territorial a México, la Capitanía General de Venezuela, a Venezuela; el Virreinato de Nueva Granada a Colombia, la Real Audiencia de Quito a Ecuador, la Audiencia de Charcas a Bolivia, Virreinato del Perú, a Perú; Virreinato de Buenos Aires, a Argentina; y, la Capitanía General de Chile, a Chile.²⁰ Desde luego, muchos de estos límites, no se precisaron con exactitud, lo que más tarde desató guerras entre las naciones latinoamericanas, cuyo real fondo eran intereses económicos.

Producida la caída del estado colonial y proclamada la independencia en lo que ahora es el territorio Ecuatoriano, los notables quiteños resolvieron la anexión del distrito a Colombia; Cuenca se había declarado parte de Colombia semanas atrás. En lo que se refiere a Guayaquil, Enrique Ayala Mora, señala que el Libertador Simón Bolívar, usó la fuerza militar para conseguir la anexión del puerto a Colombia. Una vez que el actual Ecuador queda anexado a la Gran Colombia bajo el nombre de *Distrito del Sur*, se

²⁰ MARTÍNEZ, Alejandro, Ob. cit., Pág. 128 y129.

promulgó la Ley de División Territorial de Colombia en el año de 1824, según la cual se establecieron tres departamentos con sus respectivas provincias:

LEY DE DIVISIÓN TERRITORIAL DE COLOMBIA (25 DE JUNIO DE 1824) DIVISIÓN DEL DISTRITO DEL SUR	
DEPARTAMENTOS	PROVINCIAS
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> • Pichincha • Imbabura • Chimborazo
Azuay	<ul style="list-style-type: none"> • Cuenca • Loja • Jaén y Mainas
Guayaquil	<ul style="list-style-type: none"> • Guayaquil • Manabí

Bajo estos nuevos límites y condiciones impuestas por la Ley de División Territorial de 1824, se generó en nuestro territorio un proceso de organización de departamentos, distritos, provincias que vinieron a remplazar las antiguas gobernaciones y corregimientos; sin embargo, esta misma ley quitó de manera arbitraria a nuestro territorio el Departamento del Cauca, al norte del Río Carchi, que desde la conquista y colonia habían pertenecido a la Real Audiencia de Quito, y ésto se dio debido, en gran parte, a que los habitantes de la Presidencia de Quito no tuvieron alguna representación en el Congreso de 1824, en la ciudad de Bogotá. donde se dictó dicha ley.

Los años colombianos no fueron particularmente los mejores para el Distrito del Sur, se presentaron problemas como “Guerras constantes, continúa sangría de hombres y recursos, agudización de la crisis económica, despojo de los territorios que habían sido quiteños, postergación de sus intereses por parte del gobierno bogotano (...)”²¹; todo lo cual obligó a separarse al Distrito del Sur de la Gran Colombia en el año de 1830.

1.5 Época Republicana

En el año de 1830, los notables quiteños se sintieron libres de su lealtad a la Gran Colombia y se reúnen en la ciudad de Riobamba para conformar la primera Asamblea Constituyente del país, donde se formula la primera Constitución Política del Ecuador, mediante la cual se declaró al Distrito del Sur de la Gran Colombia como un Estado libre e independiente, bajo el nombre de Ecuador²², pero con un territorio poco definido y una institucionalidad débil. Además el Estado ecuatoriano se declara como unitario y centralista, pero careció de recursos humanos y materiales para organizarse como tal.

En la primera Constitución del Ecuador, en su artículo uno, en lo referente a la conformación del Estado ecuatoriano se mantuvieron los tres departamentos que durante la Colonia se habían definido como espacios económicos diferenciados, departamentos como los del Azuay, Guayas y Quito. De esta manera, el Estado ecuatoriano era el resultado de la fusión de tres departamentos y no de una trayectoria nacional con raíces

²¹ LANDÁZURI, Carlos, Ob. cit., Pág. 184.

²² Bautizado con este nombre en un intento de superar las diferencias regionales, puesto que el tradicional nombre de Quito despertaba resistencia en los antiguos departamentos de Guayaquil y Azuay.

históricas. El nuevo estado no tenía una identificación claramente nacional, era más bien el acuerdo circunstancial entre ciertos sectores de las oligarquías regionales.

Otro de los aspectos importantes relacionados con la organización territorial del Estado ecuatoriano y que fue el resultado del artículo sexto de la Constitución de 1830 es que al adoptar el nombre de Ecuador y limitar su extensión a los departamentos de Azuay, Guayas y Quito, en los límites del Reino de Quito, las ilustres personalidades reunidas en esa Primera Constituyente renunciaron de manera tácita a los territorios que históricamente habían pertenecido a la Real Audiencia de Quito, esto es, Buenaventura, Pasto, Popayán, Cali, Buga, Champachica y Guarchicona.

Como podemos apreciar, la principal característica con la que nace el Estado ecuatoriano fue la profundización de las tendencias regionales. Los tres espacios que surgieron en la última etapa colonial se consolidaron. Así, los mecanismos de funcionamiento de los departamentos Quito, Guayaquil y Azuay, desde la constitución del Estado ecuatoriano de 1830 hasta la reforma electoral de 1861, eran distintos: el departamento que representaba a la región sierra centro-norte cuyo eje central fue Quito y que estaba dividido en las provincias de Imbabura, Pichincha y Chimborazo (actual territorio de las provincias del Carchi hasta la de Chimborazo), retuvo la mayoría de población y mantuvo el régimen hacendatario como eje de la economía. El segundo espacio consolidado fue el departamento de Azuay que comprendía la Sierra Sur que giraba en torno a Cuenca y estaba conformada con las provincias de Cañar, Azuay y Loja, sus características económicas generales de la sierra con mayor presencia de

actividades agropecuarias, la artesanía y la minería. El departamento de Guayaquil representaba la región costeña con su centro en Guayaquil y comprendía las actuales provincias de El Oro, Los Ríos y parte de Manabí, este evidenció un gran crecimiento del sector latifundista y comercial vinculado de mayor forma a la exportación. De este modo, nos dice Enrique Ayala Mora, el Ecuador nació dominado por grandes latifundistas, señores de la tierra, detentadores del control regional. Con una realidad sociopolítica, en sus primeras décadas como república, inestable y desarticulada.

Es así que en nuestro naciente Ecuador republicano se consolidaron tres poderes económicos y políticos sujetos al control de latifundistas que, si bien tuvieron motivaciones comunes en la ruptura independista, mantuvieron su discrepancia por el manejo del poder local regional en Quito, Guayaquil y Cuenca. Los primeros años del nuevo estado atestiguaron la lucha por el mantenimiento de este hecho regional y por su reconocimiento jurídico con la vigencia de privilegios y autonomías.

Frente a este cuadro de solidez relativa de las instituciones del poder local y regional, el Estado central se mostraba notoriamente débil, “la descentralización era una norma prevaleciente. Tanto a nivel de la propia estructura hacendaria, como en los órganos regionales, principalmente en los municipios, se concentraban un enorme poder. Educación, servicios, obras públicas, beneficencia, estaban en manos de organismos autónomos o semi-autónomos. Al estado central le quedaba el manejo de la fuerza pública y de un reducido plantel burocrático.”²³ La opción de un “estado unitario”

²³AYALA, Enrique, Ob.cit., Pág. 74.

proclamado en la Constitución de 1830, estaba en peligro por la dispersión regional. Desde las haciendas y parroquias, hasta los antiguos departamentos pasando por las provincias y municipios reclamaban por autonomía. Un claro ejemplo de ello es la defensa de un proyecto federalista por parte de las clases dirigentes de Loja, en 1859, lo cual derivó en el nombramiento de Manuel Carrión Pinzano como Jefe Civil y Militar de Loja y el establecimiento del Gobierno Federal de Loja; esta tendencia federalista fue contrarrestada por la Constitución de 1861 que trajo de regreso las ideas de un estado unitario.

Los persistentes enfrentamientos regionalistas eran consecuencia de la desarticulación económica y la dispersión del poder político. “De allí que, aunque con menor virulencia que en otros países de América Latina, se diera también en el Ecuador una fuerte tensión federalista, expresada con tan solo ciertos momentos de conflicto pero constante detrás de las demandas de descentralización, mantenimiento de los privilegios locales, autonomías regionales, etc.”²⁴ Aunque los tres departamentos que formaron el Ecuador en 1830 desaparecieron pronto como unidades administrativas, subdividiéndose en provincias, sus privilegios regionales se mantuvieron por décadas.

Hasta el año de 1845, el estado nacional ecuatoriano tal como hoy lo conocemos no pudo consolidarse todavía en esta etapa como unidad geopolítica. De acuerdo al criterio de Enrique Ayala Mora a esa situación fragmentada contribuyó decisivamente: 1) La división regional muy marcada del trabajo productivo; la Sierra con relaciones

²⁴AYALA, Enrique, “La fundación de la República: Panorama Histórico 1830-1859”, en: Nueva Historia del Ecuador, Pág. 153.

semifeudales produciendo para el consumo interno sobretodo de alimentos y, la Costa, con su incipiente producción agrícola para la exportación. 2) La inexistencia de vías y medios de comunicación que permitan la integración mayor de los puntos más importantes del territorio; era la época en que el viaje más rápido entre Quito y Guayaquil demoraba tres semanas. 3) La preexistencia de nexos comerciales, políticos y familiares con los centros de poder social de Perú o Colombia. 4) La inexistencia de una clase con suficiente poder para imponer políticamente un modelo de desarrollo favorable a sus intereses, pero que articule y subordine a los demás sectores sociales y geográficos del país.

A pesar de que las administraciones del estado en los años de 1845 a 1859, se inclinaron por un estado unitario que permitiera una buena dosis de autonomía a sus subdivisiones políticas, 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 se encuentran en pie de guerra. Nuestro país estaba dividido en tres frentes políticos, como lo señala Pío Jaramillo Alvarado, “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.”²⁵ Ninguno de estos gobiernos autónomos en el Ecuador tuvo la capacidad política y militar para sobreponerse a los otros. Eran entidades separadas que no terminaban de negociar una reunificación, prefiriendo el arbitraje peruano o la anexión a otros países. Los antagonismos regionales habían llegado a un extremo. “La Crisis del período de

²⁵ JARAMILLO, Pío, “Historia de Loja y su provincia”, Pág. 337.

1860 -1875, 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. Da inicio, este contexto, a una etapa en la historia ecuatoriana considerada por la generalidad de los historiadores, como fundamental para la adquisición de una identidad nacional”.²⁶ Luego de casi un año de caos, el gobierno establecido en Quito, con García Moreno a la cabeza, logró triunfar en la Sierra, y tomar luego Guayaquil. En tales circunstancias, el régimen garciano se enfrentó al reto de la integración nacional. De esta manera se inicia una nueva etapa en la vida del país.

Una vez que García Moreno se declaró Jefe Supremo de la República en el año de 1869, convoca a una Asamblea Constituyente, en donde se redactó una nueva Constitución, la cual proclama un Estado unitario y centralista y organiza al territorio en provincias, cantones y parroquias; en este sentido sometió a la provincia y al municipio al poder central e hizo de la primera “la unidad fundamental de la división territorial del país”.²⁷ Consciente de las diferencias y divisiones imperantes en el país, García Moreno defendió como fórmula de solución, un Estado unitario y centralizado, que con un Ejecutivo fuerte tuviera gran capacidad de control político-administrativo sobre todo el territorio nacional. Dicha Constitución, no solo reglamentó la sujeción de la provincia al Estado, sino que suprimió los municipios provinciales y parroquiales y le dio al Ejecutivo la capacidad de elegir libremente a los gobernadores, a los jefes políticos y a los tenientes parroquiales. De esta manera, procuró debilitar la autonomía del municipio, que como expresión de los poderes locales, actuaba como fuerza política desintegradora. Su propósito era posibilitar el fortalecimiento de la administración

²⁶CORDERO, Rafael, “La crisis de 1859-1860”, en: Nueva Historia del Ecuador, Vol. 7, Pág. 204.

²⁷MAIGUASHCA, Juan, “Historia y región en el Ecuador 1830-1930”, Pág. 6.

central. Una de las obras que se destacó en el período garciano fue la construcción de la carretera nacional, vía de comunicación que unió a la sierra con la costa, a Quito con Guayaquil. La realización de esta obra respondió al afán que tenía García Moreno de unir la costa con la sierra, separadas geográficamente por la Cordillera de los Andes, barrera natural que impedía su libre comunicación.

El predominio político de García Moreno y sus sucesores fue enfrentado por grupos de Cuenca, Guayaquil y otras ciudades. Pero la reacción más fuerte se dio en Manabí y en Esmeraldas con las “montoneras”, una guerrilla campesina que confrontó a los gobiernos conservadores. La violencia militante fue el mecanismo de inserción de esas provincias en el espacio político nacional. Con la Revolución Liberal encabezada por Eloy Alfaro, se dio el mayor esfuerzo centralizador de la historia: robusteció la burocracia central, los telégrafos, teléfonos y la beneficencia; centralizó la educación. El gobierno central asumió el mayor papel en obras públicas, la construcción del ferrocarril fue un proyecto que se planteó en términos de interés nacional, porque el real objetivo que se buscaba era el de asegurar una unión permanente del Ecuador, en una época en la que culminaban las tensiones regionalistas. Una vez concluida esta obra en 1908, se transformó en columna vertebral de la integración nacional, porque articuló dos grandes regiones, Sierra y Costa, y dos polos urbanos, Guayaquil y Quito, constitutivos de una nación todavía joven y frágil.

Entre los años 1895 y 1912, Alfaro y Plaza aplican reformas en el Estado que propenden a un mayor control territorial y social: consolidan un aparato burocrático que

impone sus influencias sobre las municipalidades del país, que no eran más que instancias de los poderes locales y regionales y utilizando a las fuerzas armadas, tratan de establecer una presencia efectiva del poder del Estado a lo largo del territorio nacional. En este sentido a fines del siglo XIX, continuó en el Ecuador el robustecimiento estatal. Nacieron o se expandieron varias instancias administrativas. Nuevas obras públicas se iniciaron. El Estado ya no se mostraba desarticulado como en los primeros años de la República, sino una institución unificada y robustecida.

El crecimiento de la población ecuatoriana a inicios del siglo XX, se aceleraba. “Hacia 1890 había llegado a rebasar el millón y hacía 1900 se hablaba hasta de 1’400.000”.²⁸ Así, el aumento de la población y el desarrollo de las comunicaciones trajeron una ampliación del espacio nacional. En la Costa, amplias porciones de territorio se incorporaron a la producción y extensas zonas de colonización se ocuparon en forma permanente.

Lamentablemente en los años 1913 y 1925 hay un cambio dramático, la penetración conseguida por el estado liberal retrocede rápidamente, el Estado había perdido su presencia efectiva en el territorio nacional, un ejemplo de ello es que los municipios caen nuevamente en manos de redes familiares locales imponiéndose finalmente sobre el estado. Queriendo recuperar el espacio perdido, se propuso una reestructuración

²⁸SÁENZ, Álvaro y PALACIOS, Diego, “La dimensión demográfica de la historia del Ecuador”, Pág. 347.

interna del aparato administrativo estatal; sin embargo, este esfuerzo de penetración, fue comprometido por la Gran Depresión y la inestabilidad política de los años 30 y 40.

Durante el cuarto del siglo XX, la organización del espacio ecuatoriano no sufrió modificaciones considerables. Pero es imprescindible anotar que con ocasión de la guerra con el Perú en los años 1941 y 1942, el espacio nacional fue recortado en la región amazónica, en una superficie forestal cuya evaluación varía entre algunas decenas de miles de kilómetros cuadrados y más de 200.000, según los tratados o protocolos que se toman como referencia en la lista de los sucesos de este litigio. Este recorte territorial impuesto por la fuerza conmovió fuertemente a gran parte de las clases medias y populares urbanas, lo cual era demostración de una verdadera conciencia nacional. Además este frustrante hecho provocó en la población ecuatoriana un afán de control efectivo de su territorio, emprendiendo desde entonces un trabajo conjunto de instituciones del aparato estatal, con la colaboración de misiones religiosas para el control del territorio amazónico, la presencia de destacamentos militares, con el refuerzo de una colonización dirigida y espontánea.

Después de la guerra de 1941 y de las consecuencias de índole social generadas por la prolongada crisis económica y política de los años 30, se operó una revalorización de los territorios fronterizos y en especial de la amazonía, a lo que se agregó un creciente y acelerado proceso migratorio hacia la región oriental, de campesinos y ciudadanos empobrecidos, fundamentalmente por las sequías que cubrían el sur del país.

A principios de los 50, el estado decide agilizar su control territorial y social por intermedio de la planificación. Se organizan varios entes estatales para este objeto, los que formulan en los años 50 y 60 planes nacionales, sectoriales y regionales. Lastimosamente la mayor parte de estos planes no fueron aplicados por los gobiernos de turno, porque fueron pocos los gobiernos que aceptaron esta ingerencia.

La obra “Ecuador un modelo para (des) armar” de Augusto Barrera, en lo que se refiere a organización político administrativa del Ecuador, señala que las provincias “se transforman en organismos de régimen seccional, con Consejos Provinciales propios, a partir de la Constituyente de 1944. Posteriormente, con las reformas de 1983 a la Constitución Política de 1979, se introdujo la figura del “Distrito Metropolitano” (art. 123) (...)”²⁹ De esta forma los gobiernos locales ya establecidos en nuestro país, como lo indica Susana Gonzáles de Vega³⁰, en el transcurso del tiempo fueron perdiendo su rol de promotores de desarrollo de sus propias circunscripciones, debido a la absorción, por parte del gobierno central, de sus competencias, funciones y poder.

La Constitución ecuatoriana de 1998 en lo que se refiere al ordenamiento territorial mantuvo el concepto de Estado unitario, dividió para fines administrativos y de representación política al Ecuador en provincias, cantones y parroquias, pero además introdujo, como se señaló anteriormente, las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, las cuales según lo disponía la Carta Magna debían establecerse al

²⁹ BARRERA, Augusto, coord., “Ecuador un modelo para (des)armar, descentralización, disparidades y modelo de desarrollo”, Pág. 180.

³⁰ GONZÁLEZ DE VEGA, Susana, “Descentralización, autonomías e integración” en: “Descentralización”, Pág. 96.

igual que las provincias, cantones y parroquias para efectos de la administración del estado y representación política. La organización política del Estado Ecuatoriano según la misma Constitución contempló el régimen seccional autónomo y el régimen seccional dependiente derivado del ejecutivo nacional en cada provincia, cantón o parroquia. De esta forma en cada provincia existía un Gobernador, quien era un funcionario dependiente del ejecutivo. Por otra parte se encontraban los Gobiernos seccionales autónomos que estuvieron integrados por entidades con jurisdicción sobre un ámbito territorial determinado y cuyas autoridades eran electas mediante votación popular: los Consejos Provinciales, los Concejos Municipales, las Juntas Parroquiales y “los organismos que la ley previera para la administración de circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, ley que no se expidió en diez años de vigencia de la Constitución.”³¹ Los regímenes especiales constituyen otro tema que el constituyente integró en la Constitución de 1998; así, el artículo 238 comienza declarando que “existirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales.”

Cabe destacar que en la Constitución de 1998 se manifiesta, por primera vez, el proceso ligado a la forma de organizar la administración, denominado descentralización, el cual pretendía modificar la tradición centralista del estado transfiriendo el poder de decisión y ejecución de políticas públicas del gobierno central a los gobiernos locales de forma progresiva; lamentablemente, este proceso de descentralización, estuvo ligado a la voluntad de las autoridades locales que solicitaban determinada competencia y a la predisposición de los funcionarios nacionales en efectivizarla; la lógica que dominó el

³¹ SUING, José, “Gobiernos Autónomos Descentralizados”, Pág. 18.

proceso de descentralización, hasta ahora, es la correspondiente al modelo denominado “uno a uno”, altamente deficiente y poco operativo dada la discrecionalidad de los gobiernos seccionales en la demanda de competencias y la ausencia de un mecanismo nacional de planificación y coordinación para su transferencia, como sostiene Augusto Barrera “(...) el modelo de voluntariedad y de convenio uno a uno ha profundizado el desorden en la administración pública.”³² En la aplicación de este modelo la fuerza de la negociación de los gobiernos locales con mayor capacidad de movilización y exigencia, se impuso, lo que provocó un esquema que no disminuyó las iniquidades territoriales.

2. FORMACIÓN DE CANTONES, PROVINCIAS, Y DEPARTAMENTOS EN EL ECUADOR

El primer sistema administrativo republicano (1824-1845) contenía caracteres de la herencia colonial. Las principales circunscripciones, departamentos y provincias sucedieron a las antiguas gobernaciones y a los corregimientos. Como queda dicho, en el año de 1822, la Real Audiencia de Quito se independizó de España y hasta 1830 pasó a formar parte de la Gran Colombia, dividida en tres departamentos, los de: Azuay, Guayas y Quito.³³ Dichos departamentos, que eran unidades jurisdiccionales de jerarquía mayor a las provincias, comprendían a su vez ocho provincias y treinta y cinco cantones.

³² BARRERA, Augusto, “Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador” en: “La Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas”, Pág. 184.

³³ TRABUCCO, Federico, “Constituciones de la República del Ecuador”, Pág. 33.

Una vez separados de la Gran Colombia, el Estado ecuatoriano asimiló el mismo sistema político-administrativo que había tenido en la Gran Colombia; así la primera Constitución del país, la de 1830, declaró al estado ecuatoriano como unitario y lo dividió territorialmente en departamentos, provincias, cantones y parroquias. Entre estas instancias, la más importante fue el departamento. Las tres principales y más pobladas ciudades Quito, Guayaquil y Cuenca, como capitales, controlaban cada una los departamentos de Quito, Guayas y Azuay respectivamente; a su vez cada departamento estaba subdividido en provincias: el departamento de Quito, comprendía las provincias de: Pichincha, Imbabura y Chimborazo; el departamento del Azuay, integrado por las provincias de: Cuenca, Loja y la de Jaén de Bracamoros y Mainas³⁴; y el departamento de Guayas, constituido por las provincias de Guayaquil y Manabí. En la coyuntura de las décadas siguientes a la Independencia, la inevitable permanencia de la autonomía muy grande de los poderes regionales por una parte, y la debilidad del poder central por otra, actuaron para convertir la estructura departamental en marco privilegiado de la expresión política de las fuerzas centrífugas que llevaron al Estado ecuatoriano a los límites del estallido. Por esta razón, los tres primeros gobiernos ecuatorianos como Juan José Flores y Vicente Rocafuerte que eran grandes defensores del estado unitario, percibieron el gran poder local que manejaba cada departamento y fueron tras la idea de eliminar la estructura departamental. Para ellos el departamento era un serio obstáculo para la expansión y el afianzamiento de la autoridad del estado. La idea de supresión de los departamentos se materializó por primera vez en la Constitución de 1835, en la que se abolieron los departamentos, se erigió a la provincia como la principal unidad territorial y se sometió a sus dirigentes, a los gobernadores, a la autoridad del poder

³⁴Con fecha 11 de agosto de 1830, las provincias de Jaén de Bracamoros y Mainas perdieron tal categoría, debido a que el Estado ecuatoriano suscribió el Tratado Mosquera – Pedemonte, por el cual cedió al Perú los sectores meridionales de dichas provincias. De esta forma el Ecuador pasó a tener entonces 7 provincias.

Ejecutivo; además se conservaron los cantones y parroquias, así el artículo 3 estableció las provincias de Quito, Chimborazo, Imbabura, Guayaquil, Manabí, Cuenca, Loja y Archipiélago de Galápagos. Esta última tiene sus antecedentes de creación en 1832, cuando un grupo de ciudadanos en nombre del Estado toma la posesión de las llamadas Islas Galápagos, y concluye con un acta nombrándola como Archipiélago del Ecuador.

La Constitución de 1843 hace otro intento por erradicar los poderes locales y transforma a la provincia, como nos dice Juan Maiguashca, en “la institución mediadora entre centro y periferia”³⁵. Por un lado, a ella se le da control de un régimen municipal drásticamente reducido, por el otro la provincia queda bajo la dirección directa del poder Ejecutivo. Sin embargo, años más adelante, las posteriores constituciones establecieron a la provincia como un ente menos sujeto al ejecutivo.

Según lo señala Nelson Gómez en la obra “El manejo del espacio en el Ecuador”, entre los años 1830 y 1861, se implantó en la región litoral un modelo económico de tipo agro-exportador, que indujo a una intensa colonización agrícola, acompañada de la multiplicación de unidades urbanas secundarias de apoyo. En esta región en plena mutación, se observó un despegue demográfico con la proliferación de cultivos, principalmente de cacao, constituyéndose la región costa en la receptora de los movimientos migratorios provenientes de la región Interandina. La Sierra se mantuvo como la abastecedora del mercado nacional con productos agrícolas, textiles y manufactureros en general. En este periodo se crearon las provincias de Esmeraldas,

³⁵ MAIGUASHCA, Juan, Ob. cit., Pág. 363.

Cotopaxi, Tungurahua y Los Ríos. La primera, mediante un decreto expedido por el Congreso Nacional, el 18 de noviembre de 1847, que fue sancionado por el entonces Presidente de la República, Vicente Ramón Roca, el 20 de noviembre de 1847, publicado en el periódico oficial El Nacional No. 126 de 23 de noviembre de 1847.

La provincia de Cotopaxi, desmembración de las provincias de Pichincha y Chimborazo, se creó por decreto expedido por la Convención Nacional del Ecuador el 17 de marzo de 1851, el que fue inicialmente objetado por el Presidente, Diego Noboa y sancionado el 26 de marzo de igual año, gracias a la insistencia del supremo órgano legislativo. En su origen estuvo estructurada por los cantones Latacunga y Ambato. A pocos meses de la creación de esta provincia, mediante decreto supremo expedido por el Gral. José María Urbina, el 9 de octubre de 1851, se cambió su nombre por el de León³⁶.

Posteriormente se crea la provincia de Tungurahua, separándose de la provincia de León, por decreto expedido por el Gobierno Provisional de la República presidido por los señores Manuel Gómez de la Torre, José María Avilés y Rafael Carvajal, el 3 de julio de 1860. En su inicio se conformó de los cantones Ambato, Pillaro y Pelileo.

La provincia de Los Ríos, se creó por decreto supremo expedido por Gabriel García Moreno, el 6 de octubre de 1860. Esta jurisdicción se integró de los cantones:

³⁶El 31 de mayo de 1938, el Gral. Alberto Enríquez, Jefe Supremo de la República, decretó el cambio de nombre de la provincia de León, reasignándole su primogénita denominación de Cotopaxi.

Babahoyo, Baba, Vinces y Pueblo Viejo (sectores hasta entonces integrantes de la provincia del Guayas); Chimbo y Guaranda (de la provincia de Chimborazo); y las parroquias Quevedo y Zapotal (de la provincia de León).

El 27 de mayo de 1861, la Convención Nacional del Ecuador decretó una Ley de División Territorial, que fue sancionada por el ejecutivo el 29 de los mismos mes y año, la que ratificó la creación de las provincias de Esmeraldas, Cotopaxi, Tungurahua y Los Ríos. También pretendió organizar el territorio amazónico en el orden político - administrativo, con la creación de la provincia de “Oriente”, conformada por los cantones: Napo y Canelos, a los que se les adjudicó los pueblos y territorios del ex Gobierno de Mainas; sin embargo, algunos sectores orientales continuaron conformando jurisdicciones de la región Interandina, como son los casos de los cantones Sangay y Gualaquiza, que pertenecían a las provincias de Chimborazo y Azuay, respectivamente. Lastimosamente, la región amazónica, no estructurada y débilmente controlada, constituyó, durante todo el siglo XIX, un verdadero ángulo muerto en el territorio nacional que fue objeto de disputas internacionales, todo lo cual contribuyó a que la división administrativa permanezca elemental; a partir del último tercio del siglo XX, se multiplicaron los cantones.

La Ley de División Territorial de 1861 incluyó además, la creación de la provincia de “Galápagos”, conformada por todas las islas e islotes del archipiélago de igual nombre, con su capital en la Isla Floreana. Según dicha norma jurídica, el Ecuador estaba constituido por 13 provincias, 41 cantones y 291 parroquias.

La Constitución de 1869, otorgó al Ejecutivo la prerrogativa de nombrar y remover libremente a los Gobernadores, Jefes Políticos y Tenientes parroquiales; y, en segundo lugar, hizo de la provincia sujeta directamente al poder central “la unidad fundamental en la división territorial del país”³⁷. De esta forma se afirman definitivamente las provincias en la organización territorial del Ecuador y desaparecen los departamentos. Su creación hizo que las clases dominantes locales pasen a controlar el micropoder local en detrimento del poder regional.

La Ley de División Territorial expedida por la Asamblea Nacional reunida en Ambato, el 27 de mayo de 1878, sancionada por Ignacio de Veintimilla el 4 de junio del mismo año, suprimió las provincias de Oriente y Galápagos, citándolas únicamente como “Región Oriental” y “Archipiélago de Galápagos”, la primera integrada por los mismos territorios de la amazonía que conformaron el Reino de Quito. Por lo tanto, Ecuador quedó nuevamente con once provincias.

El 3 de noviembre de 1880, el Congreso de la República creó, por decreto legislativo, la provincia de Azoguez, desmembrándola de la del Azuay, integrada por los cantones Azoguez y Cañar. Este decreto fue sancionado por Ignacio de Veintimilla el 17 de noviembre de 1880. El 6 de noviembre de ese mismo año, el Congreso de la República decretó también la creación de una nueva provincia denominada “Veintimilla” (posteriormente Carchi), desmembrándola de la provincia de Imbabura e integrada por un único cantón, el de Tulcán.

³⁷ MAIGUASHCA, Juan, Ob. cit., Pág. 6

El 29 de noviembre de 1882, el pueblo de Zaruma proclamó la creación de la provincia de El Oro, que se conformó del cantón de igual nombre, integrante hasta ese entonces de la provincia de Loja y los de Machala y Santa Rosa, de la provincia del Guayas. La capital de la nueva jurisdicción provincial fue la ciudad de Zaruma. El 17 de abril de 1884, la Convención Nacional expidió la Ley de División Territorial del Ecuador, que fue sancionada por José María Plácido Caamaño, el 23 de los mismos mes y año. Esta ley consagró la creación de la provincia de El Oro, integrada por los cantones: Machala, Santa Rosa y Zaruma, pero con la capital provincial en la ciudad de Machala. También ratificó a la provincia de Veintimilla, con la denominación de Carchi; de otro lado, creó la provincia de Bolívar, desmembrándola de la provincia de Los Ríos, constituida de los cantones Guaranda, Chimbo y San Miguel.

Desde 1861 a 1897 se multiplicaron considerablemente las jurisdicciones político-administrativas, y en particular las parroquias rurales, siendo un fenómeno revelador del desarrollo económico y social que experimentaron básicamente tres zonas: la primera, correspondiente a los sectores húmedo-tropicales que se constituyeron en los primeros productores de cacao, como son los contiguos a: Babahoyo, Machala, Chone y Santana; la segunda, que se la podría caracterizar como la portuaria del litoral manabita, constituida por los sectores de Bahía, Manta, Machalilla y Manglaralto, desde donde se exportaban el cacao de Chone y los productos de las cosechas provenientes del litoral interior (nuez de tagua, lana de ceibo, látex, madera de balsa, etc.); por último la tercera, conformada por áreas costaneras contiguas a las vías que unían el puerto de Guayaquil con Manabí y la Sierra, donde se desarrollaron los arrozales y, a partir de 1890, las grandes plantaciones de caña, equipadas con molinos industriales.

En los Andes, el ritmo de creación de nuevas jurisdicciones fue mucho más lento; la mayor parte de ellas se constituyeron a lo largo de los valles conducentes a la costa. Al reafirmarse la campiña andina como proveedora de bienes de consumo y alimentos de la costa, en el último tercio del siglo XIX, el intercambio interregional se incrementó apreciablemente. Se crearon y mejoraron importantes vías de comunicación, así: en 1871, se abrió la primera carretera carrozable de las tierras altas entre Quito y Ambato; en 1890, se reacondicionó la vía “Flores” entre los Andes y Babahoyo, vía Guaranda; en 1897, se conectó el ferrocarril de Guayaquil y la carretera carrozable andina.

El 26 de marzo de 1897, la Asamblea Nacional expidió una nueva Ley de División Territorial, que fue sancionada por el Gral. Eloy Alfaro el 14 de abril del mismo año. Según esta norma legal nuestro país, a esa fecha, tenía 15 provincias, 54 cantones y 384 parroquias. La actual estructura provincial del país en las regiones interandina y litoral, por tanto, quedó prácticamente definida desde fines del siglo antepasado.

A principios del siglo XX, la amazonía retomó cierta importancia en el orden político administrativo. Entonces, mediante la Ley Especial de Oriente de 30 de octubre de 1900, que fue sancionada por el Gral. Eloy Alfaro al siguiente día, se restableció la “Provincia de Oriente”, la que, por decreto ejecutivo de 13 de octubre de 1911, quedó conformada de los cantones Napo, Curaray, Pastaza, Santiago y Zamora.

En 1920, mediante decreto legislativo expedido el 17 de noviembre de ese año, sancionado por José Luis Tamayo el 25 de los mismos mes y año, la provincia de Oriente se dividió en las provincias de Napo-Pastaza y Santiago-Zamora; es decir, el Ecuador quedó integrado de 17 provincias. Por decretos ejecutivos expedidos el 15 de diciembre de 1920 y 14 de agosto de 1925, por José Luis Tamayo y la Junta Provisional de Gobierno presidida por Francisco Arízaga, respectivamente, a la provincia de Napo-Pastaza se le asignaron los cantones Sucumbíos, Aguarico, Napo y Pastaza; en tanto que a la de Santiago-Zamora, los cantones Zamora, Morona, Chinchipe, Macas y Santiago.

Evolución del número de provincias y cantones (1820-1920)³⁸

	1824			1864			1920		
	Costa	Sierra	Oriente	Costa	Sierra	Oriente	Costa	Sierra	Oriente
Provincias	2	5	0	4	7	1	5	10	2
Cantones	10	20	2	13	23	3	22	32	7

Desde 1897 hasta 1951, el territorio de la República del Ecuador se compuso de 17 provincias, 87 cantones, 685 parroquias urbanas y rurales, y un territorio insular. “De ahí en adelante, comienza una etapa en la que la división territorial se basa en el reparto de las parcelas de poder locales pues la creación indiscriminada de organismos seccionales significa presupuesto estatal, representación en el Congreso Nacional, cortes superiores, gobernaciones y cargos burocráticos.”³⁹

³⁸DELER, Jean Paúl, “Estructuración y consolidación del área central (1830-1942)”, en: El manejo del espacio en el Ecuador, Pág. 183

³⁹ALBUJA, Marco, “Propuesta de reordenamiento territorial, político y administrativo del estado ecuatoriano”, en: Plenos Poderes y Transformación Constitucional, Pág. 79.

En 1953, por una reforma a la Ley Especial de Oriente expedida por la Legislatura el 8 de enero, sancionada por José María Velasco Ibarra el 28 de octubre de ese año, la extensa provincia de Santiago Zamora se dividió en dos jurisdicciones de igual jerarquía, las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe, conformadas, en el primer caso, por los cantones Macas, Gualaquiza, Santiago y Limón Indanza; y en el segundo, por los de Zamora, Chinchipe y Yacuambi. Por tanto, el Ecuador se integró de 18 provincias.

Años más tarde, el potencial productivo, tanto agrícola como minero de la zona nororiental del país, así como la oferta de fuentes de trabajo en actividades relacionadas con la explotación del petróleo, cuya existencia se había determinado, dio lugar a que, a fines de la década del 50, se produzcan nuevos procesos migratorios hacia este sector del Ecuador, la ampliación de zonas de colonización, así como el apareamiento y desarrollo de centros urbanos, proceso que conllevó a que el 22 de octubre de 1959, el Congreso de la República emita una “Ley Especial de Oriente”, que fue sancionada por Camilo Ponce Enríquez el 30 de iguales mes y año, por la que la provincia de Napo-Pastaza, también se dividió en dos unidades político administrativas de la misma jerarquía, las de Napo, conformada por los cantones Napo, Quijos y Aguarico; y la de Pastaza, integrada por el cantón de igual nombre. De esta manera, el número de provincias en nuestro país se incrementó a diecinueve.

En los años 60 y 70 del siglo pasado, se intensificaron las actividades económicas primarias en la región Amazónica, en especial las de explotación hidrocarburífera,

agrícola y en menor escala, ganadera. La bonanza del sector petrolero atenuó aparentemente la crisis económica; sin embargo, trajo consigo el deterioro de la agricultura, que tradicionalmente había constituido el pilar más importante de la economía nacional. Por los factores anotados, la zona Oriental se vio sometida a una imprevista colonización, que a su vez originó la apertura de vías, aparecimiento de nuevas poblaciones, mejoramiento e incremento de obras y servicios, etc. Del mismo modo, fue reforzada su estructura político administrativa con la creación de cantones como los de Sucúa, integrante de la provincia de Morona Santiago, en 1962; en 1967, el de Mera, en la provincia de Pastaza; en 1969, los de Putumayo y Orellana, en la provincia de Napo; en 1970, el de Palora, en la provincia de Morona Santiago; y en 1979, el de Lago Agrio, en la provincia del Napo.

Las nuevas jurisdicciones cantonales y parroquiales se multiplicaron además en las otras regiones del país. El 18 de febrero de 1973, mediante Decreto Supremo expedido por el Gral. Guillermo Rodríguez Lara, se creó la provincia de Galápagos⁴⁰. Puerto Baquerizo Moreno, ubicado en la isla San Cristóbal, se constituyó en la capital de la misma.

En la década de los 80 del siglo XX, muchos centros urbanos amazónicos se constituyeron en unidades de apoyo a las actividades económicas primarias de la zona, así como en centros de aprovisionamiento de insumos básicos y comercialización de productos, experimentando un considerable crecimiento, no planificado, como resultado de un inesperado e intenso incremento del número de habitantes. Grupos humanos de

⁴⁰ Anteriormente se explicó que la provincia de Galápagos ya tuvo tal jerarquía entre 1861 y 1878.

apreciable magnitud se radicaron en la región Oriental, no sólo por la expectativa de vincularse a las empresas hidrocarburíferas, sino también con el propósito de desarrollar la agricultura y la ganadería en el sector. Proliferaron las plantaciones de palma, café, cacao, arroz, banano, etc.; se amplió la red vial; y, se consolidaron nuevos centros poblados, factores que en su conjunto dieron lugar, a su vez, a que se considere la necesidad de ampliar la estructura político administrativa. En esta década se crearon, en la provincia de Zamora Chinchipe, los cantones Yanzatza y Nangaritza; en la provincia del Napo, los cantones Archidona, Shushufindi, Gonzalo Pizarro, El Chaco y La Joya de los Sachas. Este proceso de ampliación de la estructura jurisdiccional se complementó, inclusive, con la creación de la vigésimo primera provincia ecuatoriana, la de Sucumbíos, que se conformó con el sector norte de la provincia del Napo, colindante con Colombia, mediante Ley No. 008 expedida por el Congreso Nacional el 24 de enero de 1989, sancionada por el entonces Presidente de la República, Rodrigo Borja Cevallos, el 11 de febrero del mismo año. Los cantones Lago Agrio, Gonzalo Pizarro, Putumayo, Shushufindi y Sucumbíos se integraron a la nueva jurisdicción provincial y la ciudad de Nueva Loja pasó a ser su capital.

El descubrimiento de significativos recursos hidrocarburíferos en el sector oriental de la provincia del Napo, la necesidad del Estado de ejercer un adecuado control y gestión administrativa en dicha área y la creciente demanda de infraestructura y servicios de una población que se había incrementado en su número, de manera significativa; motivó a que, por la Ley No. 119, expedida por el Congreso Nacional con fecha el 20 julio de 1998, sancionada por el Ejecutivo, Fabián Alarcón Rivera el 28 de los mismos mes y año, se cree la vigésima segunda provincia del Ecuador, que tomó el nombre de

Orellana y que se integró con los cantones: Orellana, Aguarico, La Joya de los Sachas y Loreto.

El Congreso Nacional atendiendo el pedido de los habitantes del cantón Santo Domingo, de la provincia de Pichincha, quienes planteaban la creación de la provincia veintitrés, con fecha 2 de octubre del 2007, aprobó la Ley de Creación de la Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, la misma que está conformada por el Cantón Santo Domingo de los Colorados.

Adicionalmente, el 7 de Noviembre del 2007 se creó la provincia de Santa Elena, que está integrada por los cantones: Santa Elena, La Libertad y Salinas, constituyéndose de esta forma en la provincia más joven de las veinticuatro actuales.

De esta forma, el Ecuador de hoy está integrado por veinticuatro provincias, siete de las cuales, Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Guayas, Santa Elena, El Oro y Santo Domingo de los Tsáchilas, pertenecen a la región litoral o costa; diez pertenecen a la región interandina o sierra: Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Cañar, Azuay y Loja; seis pertenecen a la región Oriental: Sucumbíos, Napo, Orellana, Pastaza, Morona-Santiago y Zamora-Chinchipec; y la última pertenece a la región insular y está formada por el Archipiélago de Galápagos. De este modo, la organización territorial actual del Ecuador está conformada por 221 cantones, y 798 parroquias rurales. Un rango de provincias con áreas que van desde los 3.254 a lo

25.690 Km² y una población provincial que va desde los 18.640 a los 3.309.034 millones de habitantes.

3. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL ACTUAL DEL ESTADO ECUATORIANO

El último proceso constituyente que dio origen a la actual Constitución de la República del Ecuador incorporó cambios en el tema territorial; así encontramos un nuevo espacio territorial denominado “región autónoma”, misma que cuando se conforme, según José Suing Nagua⁴¹, modificará sustancialmente la estructura de los otros niveles territoriales (de la provincia, cantón y parroquia), así como toda la institucionalidad del país.

Con respecto al tipo de Estado, la Constitución vigente en su primer artículo determina que el Ecuador es un Estado unitario y que se gobernará de manera descentralizada, manteniendo de esta forma la definición que constaba en la Constitución de 1998. Además, la Constitución del 2008 ha enfatizado la defensa de la unidad del Estado; así, en su cuarto artículo, inciso segundo, señala “Nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión (...)”, prohibición que la encontramos de manera reiterada en el primer artículo del título V, que trata sobre la organización territorial del Estado, cuando el artículo 238 dispone que “(...) En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional (...)”. Cabe además señalar que entre los

⁴¹ SUING, José, Ob. cit., Pág. 17 y 18.

deberes fundamentales en lo referente a la organización territorial del estado, que la actual norma constitucional dispone en su artículo tercero es el de “promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.”

Roberto Viciano Pastor respecto a la actual organización territorial del Estado ecuatoriano nos manifiesta que “El constituyente de 2008 no ha procedido a la simplificación de la compleja estructura territorial diseñada por la Constitución de 1998 que se mostraba inadecuada para un país con escasos recursos y con graves problemas de funcionamiento administrativo.”⁴²

3.1 La organización político administrativa

La Constitución del Ecuador elaborada en Montecristi ha mantenido la tradicional estructura territorial del país, provincias, cantones y parroquias, pero además ha introducido una forma de organización del territorio denominada las regiones autónomas y la posibilidad de institucionalizar las circunscripciones territoriales, dentro de los denominados regímenes especiales. La creación de regiones autónomas obedece a la necesidad de construir un país con equidad territorial, que termine con el bicentralismo de Quito y Guayaquil.

⁴² VICIANO, Roberto, “Algunas consideraciones sobre la organización territorial del estado en la Constitución ecuatoriana del 2008”, en: La nueva Constitución del Ecuador, Pág. 106.

3.1.1 Las regiones autónomas

En la actual Constitución las regiones autónomas nacen como espacio territorial mediante la unión de dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional; además el artículo 244 dispone que para la conformación de las regiones se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas.

La región se formará de manera voluntaria por iniciativa de los Consejos Provinciales de las provincias colindantes, quienes prepararán un proyecto de ley de creación de la región que deberá pasar por la aprobación de la Asamblea Nacional y además deberán elaborar un proyecto de estatuto que será presentado a la Corte Constitucional. Una vez obtenidos la aprobación del proyecto de ley orgánica y el dictamen favorable sobre la constitucionalidad del estatuto, éste será sometido a consulta popular en las provincias que formarán la Región. Si en la consulta se aprueba la conformación de la región entrará en vigencia la ley y su estatuto, y se convocará a elección de autoridades regionales.

3.1.2 La provincia

La organización del territorio como lo señala el artículo 242 de la actual Constitución está compuesta, entre otros niveles de organización, por provincias. Como se explicó en

líneas anteriores gran parte de las provincias que hoy existen, nacieron con la República; el Ecuador de hoy está conformado por 24 provincias. Para la creación de una provincia se necesita de una ley cuya iniciativa corresponde al Presidente de la República. Es en la provincia el espacio territorial “(...) en el que debe actuar y consolidarse el denominado “*nivel intermedio de gobierno*” que no lo ha conseguido, pese a los reiterados intentos por hacerlo de la mano de las prefecturas y consejos provinciales.”⁴³

3.1.3 El cantón

Los cantones en el Ecuador al igual que las provincias nacieron con la República, aunque varios cantones fueron creados con la Ley de división territorial de Colombia de fecha 25 de junio 1824, cuando formábamos parte de la Gran Colombia como Distrito del Sur.

La creación de cantones en el territorio ecuatoriano debe realizarse mediante ley y por iniciativa del Presidente de la República, según la vigente Ley Orgánica de Régimen Municipal y el Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, los principales requisitos son los siguientes: población residente superior a cincuenta mil habitantes, de los cuales al menos quince mil deberán estar domiciliados en la cabecera cantonal; el territorio del cantón a crearse debe hallarse claramente delimitado; determinación de la cabecera cantonal; entre otros.

⁴³ SUING, José, Ob. cit., Pág. 25 y 26.

3.1.4 La parroquia rural

Las parroquias rurales constituyen, como lo menciona José Suing, “(...) los espacios territoriales más pequeños de la organización política administrativa del país. Son creadas por el concejo municipal por ordenanza, instrumento en el que se determina sus límites y la cabecera parroquial.”⁴⁴

3.2 Gobiernos autónomos descentralizados

Para efectos de gobierno en cada nivel territorial como la región, provincia, cantón y parroquia, encontramos en la actual Constitución, en sus artículos 251 y 259, la integración de los gobiernos autónomos descentralizados, los cuales son espacios en los que ejercen las competencias, atribuciones y facultades que les reconoce el ordenamiento jurídico. Por lo tanto los gobiernos autónomos descentralizados son la expresión institucional de la organización territorial del Estado.

Además a los gobiernos autónomos descentralizados la Constitución del 2008 les ha reconocido autonomía política, administrativa y financiera, en el marco de un Estado unitario y descentralizado, bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana, como rectores del modelo de ordenamiento territorial.

⁴⁴ SUING, José, Ob. cit., Pág. 29.

Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones ejercerán facultades ejecutivas y las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.

En lo referente a la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, la Constitución del 2008 crea un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo, para la aplicación de este sistema de competencias, la misma Constitución prevé un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno que será el encargado de conducir el proceso de transferencia de competencias y de delimitación de competencias concurrentes. Además, la omisión o deficiente ejecución de una competencia permitirá la intervención temporal y subsidiaria en la gestión específica del gobierno autónomo descentralizado; la ley será la que determine los casos excepcionales, el procedimiento y la forma de control.

3.2.1 Gobiernos regionales autónomos

La región tendrá un gobierno regional autónomo que estará integrado por un Gobernador, el ejecutivo del gobierno y los consejeros regionales que conformarán el consejo regional, órgano de legislación del mismo gobierno, elegidos todos por votación popular. Los consejeros regionales, además serán elegidos de forma proporcional a la población urbana y rural.

El gobierno regional autónomo posee facultades legislativas y ejecutivas, en relación al ordenamiento territorial, desarrollo económico, cuencas hidrográficas o vías. Al poseer la facultad legislativa el consejo regional 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 a la jerarquía prevista en la Constitución (artículo 425).”⁴⁵

La Constitución opta por el gobierno regional autónomo como gobierno intermedio con mayor nivel de atribuciones y competencias que la provincia, cuyos gobernadores conformarán un gabinete territorial de consulta, liderado por el Presidente de la República.

3.2.2 Gobiernos provinciales

En la provincia existirá un gobierno provincial integrado por prefecto, viceprefecto y el Consejo provincial el cual a su vez se conformará por un prefecto, por los alcaldes o concejales en representación de todos los cantones de la provincia, y por representantes elegidos entre los presidentes de las juntas parroquiales rurales. El prefecto y viceprefecto son elegidos por votación popular directa y ejercerán la potestad ejecutiva; mientras que los consejeros ya no serán de elección popular. El consejo provincial se constituye en el órgano de legislación del gobierno provincial.

⁴⁵ SUING, José, Ob. cit., Pág. 36.

3.2.3 Gobiernos municipales

En el cantón ejercerá jurisdicción el Gobierno municipal, el mismo que se integrará por el Alcalde y el concejo municipal; a su vez, este concejo estará compuesto por el alcalde y los concejales elegidos por votación popular; y será responsable del ejercicio de la facultad legislativa. La población cantonal urbana y rural estará representada proporcionalmente en el concejo municipal.

3.2.4 Gobiernos parroquiales rurales

Los gobiernos parroquiales ejercerán sus funciones en el espacio territorial de la parroquia rural; sus órganos de gobierno son la Junta Parroquial conformada por vocales de elección popular y el presidente de la junta, este último cargo será ocupado por el vocal más votado. Entre las funciones que tendrá el presidente de la junta la actual Constitución dispone que será responsable del ejercicio de la facultad ejecutiva de la parroquia.

3.2.5 Los regímenes especiales

Los regímenes especiales son formas de gobierno en el territorio que no introducen nuevos niveles de organización territorial en nuestro país. El artículo 242 de la Constitución vigente determina con claridad que se podrán constituir regímenes especiales por tres razones: conservación ambiental, étnico-cultural y demográfica.

El tratadista español Roberto Viciano⁴⁶, en lo que respecta a los regímenes especiales como forma de gobierno, indica que aunque la Constitución no lo dice expresamente los regímenes especiales por razón de población serán los distritos metropolitanos, por razones étnico-culturales las circunscripciones territoriales indígenas o pluriculturales y por razones de conservación ambiental la provincia de Galápagos y la circunscripción territorial especial conformada por las provincias amazónicas.

⁴⁶ VICIANO, Roberto, Ob. cit., Pág. 115.

CAPÍTULO II

MARCO CONCEPTUAL

1. FORMAS DE ESTADO

El Estado constituye una estructura de poder que tiene como atributo el ser soberano; y es la forma de distribución del poder y de la soberanía, la que da origen a diferentes formas estatales.

Los conceptos de Estado unitario, federal, autonómico o regional, van siempre referidos a la organización territorial del estado e indican que éste se establece en un solo nivel institucional o en varios, y en este caso el grado de poder que corresponde a cada institución. La defensa de estos modelos a lo largo de la historia de diferentes países ha generado enfrentamientos y guerras.

Alexandrov, en su obra “Teoría del Estado y del Derecho” manifiesta: “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.”⁴⁷

⁴⁷ ALEXANDROV, N.G., “Teoría General del Estado y del Derecho, Pág. 28.

El tratadista colombiano Naranjo Mesa en lo referente a formas de Estado, basado en la estructura interna de poder, nos dice: “Según que este poder tenga un titular único o esté sujeto a centros dispersos, el Estado revertirá formas diferentes, las cuales se han clasificado tradicionalmente en dos grupos: Estado Simple y Estado Compuesto.”⁴⁸ “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.”⁴⁹ Siguiendo con la conceptualización del mismo autor en lo que se respecta al Estado compuesto escribe: “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.”⁵⁰

En resumen, el Estado unitario o simple tiene un solo nivel de instituciones políticas, y el Estado federal o compuesto posee un doble nivel de instituciones políticas

⁴⁸ NARANJO, Vladimiro, “Teoría Constitucional e instituciones políticas”, Págs. 45 y 46.

⁴⁹ NARANJO, Vladimiro, Ob. cit., Pág. 236.

⁵⁰ NARANJO, Vladimiro, Ob. cit., Pág. 236.

superpuestas, la federación y los estados miembros o federados. En realidad, en todos los Estados, tanto en los unitarios como en los federales, existe otro nivel de instituciones, los poderes locales (los municipios principalmente), que aplican leyes en su territorio y suelen tener cierta autonomía para la resolución de los problemas de su ámbito, pero siempre quedan sometidos a las leyes aprobadas por el Parlamento, de forma que, cuando se menciona al nivel único o doble de instituciones políticas, se deja de lado la existencia del poder local.

1.1 Estado Unitario

Los Estados unitarios son la forma más tradicional y sencilla de organización del poder político. Su modelo nace con la Revolución Francesa, se extiende con las reformas de Napoleón y se consolida en la mayoría de Constituciones liberales europeas del siglo XIX, así como en buena parte de las constituciones latinoamericanas. Rodrigo Borja al hablar sobre el Estado unitario señala: “En el estado unitario el territorio forma una unidad dividida tan solo con fines administrativos. Su gobierno central tiene, por medio del parlamento único, el monopolio de la creación de normas jurídicas que valen para todo su territorio, al tiempo que las funciones de la administración y la jurisdicción se realizan por órganos de dicho gobierno. No hay subsistemas regionales políticamente autónomos. Todas las facultades de decisión se concentran en los órganos centrales de gobierno y las autoridades inferiores encargadas de ejecutarlas poseen poco radio de acción.”⁵¹ Por tanto, se trata de un Estado en el que los tres poderes fundamentales el legislativo, el ejecutivo y el judicial, son los únicos que rigen en todo el territorio

⁵¹ BORJA, Rodrigo, “Enciclopedia de la política”, Pág. 393.

nacional y para todos sus habitantes, sin que importe la organización territorial, ya sea en regiones, provincias, cantones y parroquias, que tiene carácter administrativo, de descongestión de actividades en sus respectivas circunscripciones y sometidas al poder político central. Además se entiende que todos los individuos colocados bajo la soberanía del Estado unitario obedecen a una sola autoridad, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por las mismas leyes. Así una Constitución, como ley suprema, ordena las instituciones y reconoce los derechos de los ciudadanos, y un parlamento y un gobierno aprueban, respectivamente, las leyes y las demás normas que regulan la sociedad por lo que sus decisiones jurídicas y políticas tienen alcance nacional; existe también un solo gobierno central cuyos decretos y resoluciones tienen igualmente vigencia en todo el territorio del Estado, y un solo órgano de justicia, con jurisdicción nacional. La igualdad de los ciudadanos es la principal legitimidad del Estado unitario, en todo el territorio del Estado se aplican las mismas normas y los ciudadanos tienen los mismos derechos y obligaciones.

Tomando también los conceptos de Georges Burdeau, se puede mencionar que el Estado Unitario, “(...) solo posee un centro de impulsión política y gubernamental. El poder público, en la totalidad de sus atributos y funciones cuenta en él con un único titular, que es la persona jurídica Estado. Todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen a una misma y única autoridad viven bajo el mismo régimen constitucional y están regidos por las mismas leyes.”⁵² Sin embargo, como lo señala el tratadista colombiano Libardo Rodríguez en su obra *Derecho Administrativo General y Colombiano*, en la práctica el Estado unitario difícilmente se presenta como lo define

⁵²Citado por Libardo Rodríguez, en su libro “Derecho Administrativo General y Colombiano”, Colombia, 2000.

Burdeau, debido a que existen una serie de matices que regulan las relaciones entre las autoridades centrales y locales; razón por la cual sería mejor definir al Estado unitario como aquella forma de organización estatal, en la cual existen unas autoridades centrales muy fuertes, frente a unas autoridades locales con muy poca autonomía, de manera que la mayoría de funciones públicas las desempeña directamente la persona jurídica Estado, mientras que a las colectividades locales solo se les permite el ejercicio autónomo de unas cuantas tareas.⁵³

El Estado unitario se rige por el principio de centralización política, que significa unidad de mando supremo, unidad en todos los ramos de la legislación, unidad en la administración de justicia y, en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia en todo el espacio geográfico nacional. Sin embargo, debe señalarse que en el mundo contemporáneo no es común encontrar un Estado rígidamente centralizado, es decir, un Estado unitario en su forma pura, pues éste presenta una serie de matices, así el Estado unitario actual podría definirse como aquella forma de organización estatal en la cual las autoridades centrales poseen poderes reforzados frente a los que asignan a las autoridades locales, de tal suerte que la mayor parte de las funciones públicas compete directamente al Estado central, mientras que a los entes territoriales o autoridades locales se les asigna competencia en asuntos relativamente subsidiarios. Sin embargo, la órbita de competencia de las entidades territoriales se ha venido incrementando de modo considerable en los Estados unitarios, particularmente a través de la figura de la descentralización.

⁵³ RODRÍGUEZ, Libardo, “Derecho Administrativo General y Colombiano”, Pág. 44 y 45.

La forma de Estado unitario ha sido adoptada por la mayoría de los países del mundo. La tienen casi todos los de Europa, Asia y África. Sin embargo, en los últimos tiempos en algunos países se han implementado reformas respecto a la organización territorial, que se traducen en lo que podría calificarse de formas intermedias o mixtas.

1.2 Estado Federal

La federación es una construcción moderna, que fue inventada por la Constitución de los Estados Unidos de América en 1787, cuando movimientos de varios estados independientes se vincularon por medio de un pacto federal para formar los Estados Unidos de América. La extensión del federalismo fue lenta y apareció de nuevo entre Estados previamente independientes que deseaban unirse para alcanzar mayor potencia, sin perder sus formas específicas de gobierno; de esta forma “Suiza superó las guerras entre Cantones, en la Constitución de 1848, perfeccionada en 1872, y Alemania alcanzó en 1871 la unidad a la que aspiraban los diferentes Estados desde el principio de siglo.”⁵⁴ Pero el federalismo demostró su utilidad en situaciones distintas como la formación de Canadá en el año 1867 a partir de dos ex colonias ya federadas.

Para definir al estado federal, citamos el concepto del profesor Georges Burdeau: “el Estado federal es una asociación de Estados sometidos en parte a un poder único y que, en parte, conservan su independencia.”⁵⁵ A partir de este concepto podemos deducir que el Estado federal es una asociación de Estados en la cual los miembros están sometidos

⁵⁴ AJA, Eliseo, “El Estado Autonomico”, Pág. 23.

⁵⁵ Citado por Libardo Rodríguez, en su libro “Derecho Administrativo General y Colombiano”, Colombia, 2000.

en ciertos aspectos a un poder central único, pero conservan su soberanía para el ejercicio de determinadas funciones internas de carácter administrativo o político. Como ejemplos de este tipo de organización estatal se encuentran Estados Unidos de Norteamérica, Suiza, Canadá, México, Brasil, Argentina y Venezuela.

Entre las principales características que posee esta forma de estado se encuentran las siguientes:

- a) El territorio del Estado federal está constituido por la suma de los territorios miembros, constituyendo una unidad, es decir una sola persona jurídica internacional.
- b) El Estado federal ejerce en el ámbito nacional todas las funciones estatales: la constituyente, la legislativa, la ejecutiva y jurisdiccional, pues existe una constitución nacional y órganos que ejercen las otras tres funciones fundamentales. Obviamente los Estados federados participan en la conformación de los órganos nacionales, y consecuentemente en la toma de decisiones que afectan a todo el país;
- c) Pero, los Estados federados también conservan el poder de ejercer las tres funciones básicas: legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, por medio de órganos propios, no sometidos jerárquicamente a los órganos nacionales que ejercen la función correspondiente. En algunos casos, los Estados federados conservan un poder constituyente para su territorio, por lo cual existirán consecuentemente constituciones de cada uno de los Estados federados, además de la Constitución nacional.

- d) La soberanía es única; el poder supremo lo ejerce el Estado federal. Los Estados miembros participan en él en las materias que les atribuya la Constitución.

Una vez anotadas las características de esta forma de Estado se puede concluir que los miembros del Estado federal poseen su propia Constitución, su legislación autónoma, su administración propia y hasta un sistema de justicia. Es decir que en el Estado federal existe un Poder Ejecutivo federal conjuntamente con los Poderes Ejecutivos de los Estados miembros; un Poder Legislativo federal conjuntamente con los Poderes legislativos de los Estados miembros y un Poder Judicial Federal conjuntamente con los Poderes judiciales de los Estados miembros. Como se observa en la federación, el ejercicio del poder se distribuye entre diversos centros en función del territorio, existe una esfera de competencias atribuidas al gobierno federal, que se ejercen en todo el territorio del Estado federal y otras competencias atribuidas a los estados federados, que se ejercen solo en sus respectivos territorios. La diferencia entre los Estados federales y las colectividades descentralizadas de un Estado unitario, radica en que los Estados federales, los estados miembros disponen de una competencia propia fijada por la Constitución federal, en materia legislativa, ejecutiva y jurisdiccional.

1.3 Estado Autónomico

El Estado Autónomico apareció con posterioridad al federalismo y para responder las demandas sociales imperantes en un Estado unitario, generalmente centralizado, con el deseo de introducir un grado de autonomía territorial. Surgen entonces unidades nuevas,

las llamadas regiones o comunidades autónomas, dotadas de poder político y se constituyen en intermedias entre la organización central del Estado y las corporaciones locales. El grado de autonomía que disfrutaban estos nuevos poderes es inferior a la de los Estados miembros de una federación. Se caracteriza por respetar el Estado unitario, al que se integran organizaciones jurídico políticas, que son las regiones o comunidades autónomas, las cuales se rigen por un estatuto de autonomía, que hace las veces de su constitución. Sin embargo, este estatuto procede total o parcialmente de los poderes centrales y su reforma requiere la aprobación poder central. Las nuevas unidades territoriales disponen de competencias legislativas y no solo administrativas. Ello produce conflictos de competencia que generalmente, son resueltos por los tribunales constitucionales.

El Estado Autnómico, según el tratadista español Gumersindo Trujillo “es una forma estatal a la que cualifica la presencia de unas comunidades autónomas, configuradas como entidades político-territoriales dotadas de un status constitucional de especial relieve en términos jurídicos y políticos.”⁵⁶

Entre las características del Estado autonómico se pueden enumerar las siguientes:

- a) Reconoce entidades autónomas y les otorga estatus constitucional.
- b) El Estado mantiene competencias nacionales, transfiriendo otras a favor de las entidades autónomas, sin perjuicio de que existan también competencias concurrentes y compartidas entre ambos.

⁵⁶ TRUJILLO, Gumersindo, “Lecciones de derecho constitucional autonómico”, Pág. 85.

- c) Concibe la posible existencia de entidades autónomas mayores y menores.
- d) Aplica el principio de solidaridad y equidad entre las entidades autónomas.
- e) Establece mecanismos de coordinación y complementariedad entre el Estado Nacional y las entidades autónomas.
- f) Las entidades autónomas adquieren competencias ejecutivas, legislativas y judiciales.

1.4 Estado Regional

El profesor Ferrando Badía afirma que Italia es un caso típico de Estado Regional que además de contar con un ordenamiento regional en vigor, reúne los supuestos históricos-políticos y económico-sociales que lo justifican. Pero la Constitución italiana de 1947 que institucionaliza al Estado Regional, no precisó el concepto del mismo. Lo que sí hizo dicho cuerpo legal fue deducir una serie de principios inspiradores del ordenamiento regional italiano, los cuales enumeraré a continuación: a) la república italiana es una indivisible; b) el Estado es fuente de los poderes de la región; c) las regiones vienen taxativamente enumeradas por la Constitución sin perjuicio de posibles cambios posteriores; d) las relaciones del Estado con las regiones y de éstas entre sí han de estar presididas por la idea de coordinación, en congruencia con el principio de unidad; e) carácter representativo de los órganos regionales, vinculado para su elección solo al cuerpo electoral regional; f) autonomía financiera de las regiones; y, g) potestad legislativa regional sin la cual no cabría hablar, propiamente, de autonomía regional.

Fue la doctrina la que desde el primer momento, definió con exactitud la forma de Estado Regional. La tarea corrió a cargo del profesor italiano Gaspar Ambrosini quien lo definió como “Un tipo intermedio entre el unitario y el federal, caracterizado por la autonomía regional”. Se trata de Estados, nos dice, que participan de las características de ambos tipos de Estado, en cuanto que “las colectividades territoriales mayores que los constituyen (provincias y municipios) tienen poderes mucho más extensos y de naturaleza diversa”, que los que tienen los entes territoriales de los Estados unitarios, sin llegar, en cambio, a adquirir la posición y la categoría propia de los Estados-miembros de un Estado federal.⁵⁷

Ferrando Badía refiriéndose a las características del Estado regional señala que en él “existe 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”.⁵⁸ Pero hay que aclarar que no todos los autores que se han encargado de este tema han estado de acuerdo en definir al estado regional como una nueva realidad jurídica autónoma; varios autores han definido la naturaleza jurídica del estado regional con criterios distintos, de esta forma la doctrina en torno a la naturaleza jurídica de este tipo de Estado se ha dividido en cuatro tendencias: “I) Teoría que considera el Estado federal y el regional como formas más o menos avanzadas de descentralización. II) Teoría que considera el Estado regional como Estado unitario. III) Teoría que considera el Estado

⁵⁷ Citado por Juan Ferrando Badía en su obra denominada “Formas de Estado desde la perspectiva del Estado Regional”, Pág. 108 y 109.

⁵⁸ FERRANDO BADÍA, Juan, “Formas de estado desde la perspectiva del estado regional”, Pág. 103 y 122.

regional como Estado federal; y IV) Teoría que considera el Estado regional como realidad jurídica independiente.”⁵⁹

2. FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

La administración pública es el resultado del proceso histórico-político y de las condiciones materiales y sociales de cada país; según sean éstas, la Administración tendrá determinada modalidad, forma o modelo, es decir, habrá asumido determinado sistema organizativo. Existen varias formas de hacer efectiva la actividad de la Administración Pública, entre ellas se presentan las siguientes:

2.1 Centralización

El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española señala que centralización es “acción y efecto de centralizar y centralizarse”, y centralizar consiste en “reunir varias cosas en un centro común” o hacerlas depender “de un poder central”, o en “asumir el poder público facultades atribuidas a organismos locales.”⁶⁰

El tratadista Dromi señala que en la centralización importa reunir varias materias en un centro común, e implica necesariamente dependencia de un poder central. Los órganos que integran la administración guardan entre sí una relación piramidal: convergen hacia

⁵⁹ FERRANDO BADIA, Juan, Ob.cit., Pág. 124.

⁶⁰ ENTRENA, Rafael, “Curso de derecho administrativo” Volumen I, Pág. 23.

una autoridad con quien se enlazan los demás órganos del sistema. Los órganos no están dotados de personalidad jurídica propia, e independiente de la personalidad jurídica estatal. Por el contrario, esos órganos se agrupan respecto de otros, se enlazan y unifican para la acción en situación de dependencia y subordinación, manteniendo ente sí una estricta relación jerárquica con diversos grados y niveles, pero siempre respetando las instrucciones y directivas que imparte el órgano superior, generalmente jefe de Estado.⁶¹

Según Bonnard “la actividad administrativa en la centralización se realiza directamente por el órgano u órganos centrales que actúan como coordinadores de la acción estatal. El órgano local carece, entonces, de libertad de acción, de iniciativa, del poder de decisión, los que son absorbidos por el órgano u órganos centrales. Existe una obvia subordinación de los órganos locales al órgano central.”⁶² Entendiéndose de esta forma que la centralización no reconoce vida jurídica a las colectividades o entidades locales, debido a que el Estado es la única persona jurídica pública; por lo que las divisiones territoriales solo constituyen circunscripciones, creadas para permitir una gestión más práctica de los servicios públicos estatales.

El autor Libardo Rodríguez sintetiza el concepto de centralización y la define como “un fenómeno jurídico-político que consiste en que todas las tareas y funciones públicas se radican en la persona jurídica Estado. Es decir el estado monopoliza todas las tareas y funciones públicas.”⁶³

⁶¹ DROMI, Roberto, “Derecho Administrativo”, Pág. 458.

⁶² Citado por Miguel Marienhoff en su obra “Tratado de Derecho Administrativo” Tomo I, Buenos Aires, 1990.

⁶³ RODRÍGUEZ, Libardo, Ob. cit., Pág. 45.

La centralización tiene pocos simpatizantes, uno de ellos es Maurice Hauriou quien en su obra “*Precis de droit administratif et de droit public*”⁶⁴, resume de la siguiente manera, las ventajas del sistema:

- a) Permite la consolidación del poder político.
- b) En los servicios muy generales permite repartir las cargas sobre el conjunto del país.
- c) Mediante la jerarquía, asegura una gran regularidad y una gran moralidad en la Administración, porque la Administración central ve las cosas desde lo alto y desde lejos, no mezclándose en controversias lugareñas.
- d) La centralización se ha convertido en una condición de existencia del régimen democrático. Una gran nación no puede vivir sin cuadros sociales, una vez destruidos los cuadros que habían proporcionado las regiones aristocráticas, es menester reemplazarlo por cuadros administrativos; pero para conseguir esto, es necesario que la centralización penetre en todo el país a través de una jerarquía con representantes incluso en las más pequeñas circunscripciones.

En este contexto, se puede concluir que la centralización consiste en el ejercicio directo por parte del Estado, a través de los órganos jerárquicamente ordenados, de toda la actividad administrativa pública; y, como sistema de manejo del Estado presenta las siguientes características principales:

⁶⁴ Citado por Miguel Marienhoff en su obra “*Tratado de Derecho Administrativo*” Tomo I, Buenos Aires, 1990.

- Implica una administración jerarquizada, es decir, no existen autoridades propias locales, pues estas están totalmente subordinadas a las autoridades centrales y, por tanto, solo transmiten y ejecutan órdenes, pero no tienen poder de decisión. El conjunto de competencias administrativas se concentran en uno o más órganos superiores de organización piramidal. Cuando los órganos se encuentran en el mismo nivel jerárquico guardan entre sí una relación de coordinación mientras que entre los distintos grados o niveles lo que existe es subordinación la cual determina un control total.
- En la centralización los organismos locales son meras dependencias del Estado, cuyos órganos centrales tienen facultad limitada para crearlos o suprimirlos y para nombrar o remover a sus agentes y funcionarios. El poder de decisión de los funcionarios o autoridades locales queda limitada por varios mecanismos centralizadores.
- La administración centralizada y sus órganos carecen de un patrimonio propio porque existen como prolongación de la personalidad jurídica del Estado y funcionan con los recursos estatales generales.

Tal como se ha estudiado a la centralización en la presente investigación, difícilmente se presenta en la vida práctica, porque como nos muestra la historia la existencia del municipio como entidad local siempre ha buscado alguna autonomía, lo cual ha constituido un limitante para la centralización absoluta. Además, las dimensiones o espacios geográficos de los diferentes Estados modernos hacen imposible en la práctica que el Estado sea manejado totalmente desde el centro.

2.2 Descentralización

2.2.1 Concepto

Por definición, la descentralización implica una división del poder, entendido éste como las atribuciones o competencias y las funciones entre el gobierno central y otros niveles de gobierno de espacios político-administrativos más circunscritos.

José Bolívar Castillo, define a la descentralización como “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 conformidad a la ley le corresponden.”⁶⁵

En el Ecuador, el proyecto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en su título quinto denominado Descentralización y Sistema Nacional de Competencias, artículo 104 determina que 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.”

⁶⁵ CASTILLO, José, “Descentralización del Estado y desarrollo fronterizo”, Pág. 25.

Cuando se habla de descentralización se entiende la transferencia del poder de decisión y ejecución de políticas públicas del gobierno central a los gobiernos locales. De esta forma la descentralización implica:

- Transferir competencias a entes situados en un espacio o territorio inferior al del Estado.
- Una distribución espacial de poder del estado, entre éste y los propios entes descentralizados.
- Se pueden transferir competencias a las secciones territoriales en búsqueda de eficiencia, pero eso no supone la creación de varios ordenamientos jurídicos, instancias jurisdiccionales, potestades legislativas, etc.
- La descentralización no puede ser entendida como un proceso de fraccionamiento y profundización de los localismos o regionalismos, sino por el contrario, como un proceso de integración en la diversidad de la unidad.

2.2.2 Tipos de descentralización

La descentralización puede presentarse bajo diferentes modalidades:

- a. Descentralización Territorial:** es la transferencia de potestades a entes territoriales locales o regionales (provincia, municipio o parroquia rural)⁶⁶ para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad; es decir supone la transferencia de determinadas competencias de un ordenamiento superior en otro territorialmente inferior; la cual a criterio de tratadistas del

⁶⁶ SUING, José, Ob. cit., Pág. 75.

derecho Administrativo como Libardo Rodríguez y Juan Carlos Cassagne, es la que permite una amplia participación de la población de las diferentes provincias y ciudades en los servicios públicos y en la solución de sus problemas particulares.

- b. Descentralización Funcional:** Constituye la transferencia de responsabilidades a entidades, a personas jurídicas de derecho público, para el ejercicio de determinadas funciones o la prestación de servicios públicos, entidades o personas jurídicas que forman parte de la administración pública institucional de la función Ejecutiva, diferente a la administración pública central.⁶⁷ Por consiguiente es el otorgamiento de competencias o funciones de la administración a entidades que se crean para ejercer una actividad especializada. Para la doctrina constituye una forma de organización indispensable, que, sin embargo, limita la participación democrática de los pobladores en la solución de sus propios problemas, pues en ella, se otorga ante un ente el monopolio de una actividad. Este tipo de descentralización encuentra su fundamento en la necesidad de especialización y tecnificación que se vive en el mundo actual, pues el Estado es una entidad muy heterogénea, con funciones muy amplias, que le dificultan actuar de acuerdo con esos postulados. Para lograrlo, se despoja de algunas funciones y las entrega a entidades creadas exclusivamente para que las ejerzan de manera más técnica y especializada.

⁶⁷ SUING, José, Ob. cit., Pág. 75.

c. Descentralización Administrativa: tiene lugar cuando “el ordenamiento jurídico confiere atribuciones administrativas o competencias públicas en forma regular y permanentemente a entidades dotadas de personalidad jurídica que actúan en cuenta y nombre propios, bajo el control del Poder Ejecutivo.”⁶⁸ Refiriéndose a este tipo de descentralización Rodrigo Borja manifiesta: “ella sólo delega ciertas atribuciones del gobierno como los municipios, las universidades u otras instituciones especializadas para que estas presten a la sociedad determinados servicios públicos. Solamente se trata de una transferencia a favor de las 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 los servicios públicos (...)”⁶⁹ De este modo, la descentralización administrativa implica la transferencia de competencias, responsabilidades, recursos y poder de decisión del Estado central a los niveles subnacionales. Bajo este modelo de descentralización se han desarrollado varios procesos en el Ecuador.

d. Descentralización Política: esta clase de descentralización caracteriza al Estado federal y consiste en un fraccionamiento horizontal de las competencias fundamentales del gobierno y su distribución entre los órganos centrales y regionales, de modo que estos pueden ejercer toda la gama de atribuciones estatales: las legislativas, las ejecutivas y las judiciales, en el ámbito de su respectiva jurisdicción territorial.⁷⁰ En consecuencia, este tipo de descentralización otorga a las entidades regionales, la facultad de dictar su

⁶⁸ DROMI, Roberto, “Manual de Derecho Administrativo”, Pág. 418.

⁶⁹ BORJA, Rodrigo, Ob.cit., Pág. 270.

⁷⁰ BORJA, Rodrigo, Ob.cit., Pág. 271.

propia Constitución, legislar sobre determinadas materias, ejercer la parte que le corresponda del poder ejecutivo y administrar justicia en su ámbito territorial. Así, la descentralización política comprende a las tres funciones clásicas: la ejecutiva, legislativa y judicial. Es decir que cada entidad territorial puede ejercer estas tres funciones dentro de su jurisdicción, de acuerdo con el esquema de competencias señalado por su propia Constitución.

- e. **Descentralización fiscal:** “apunta a la redistribución de la riqueza y conlleva el reconocimiento de la posibilidad de generar recursos propios y la transferencia de los que conforman el presupuesto general del Estado.”⁷¹ De esta forma, con la descentralización fiscal se transfieren facultades a los gobiernos subnacionales para que actúen como recaudadores y ejecutores del gasto público.

De los tipos de descentralización anotados es necesario diferenciar descentralización administrativa y descentralización política; esta última, permite la existencia de circunscripciones territoriales autónomas, que se rigen por sus propias leyes y se conducen por sus propios gobiernos elegidos dentro de cada una de ellas. En la descentralización administrativa, en cambio, el gobierno central simplemente transfiere atribuciones y competencias a los órganos subnacionales, sin que se desliguen de la autoridad nacional. La descentralización política es el fundamento del Estado federal, mientras que la administrativa se da en el Estado unitario.

⁷¹ SUING, José, Ob. cit., Pág. 75.

2.2.3 Principios de la descentralización

Dentro de la Ley de Descentralización y Participación Social, el artículo 5 señala que la descentralización se sustentará en los principios autonomía, progresividad, eficiencia, agilidad, coparticipación y solidaridad social. Pero ningún cuerpo legal en el Ecuador los ha definido, es la doctrina la que define estos principios:

- a. **Subsidiariedad:** Este principio 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.⁷²
- b. **Complementariedad:** la subsidiariedad no basta para la asignación de competencias, pues el ejercicio de las mismas requiere complementariedad, de modo que si el nivel local no es suficiente o carece de capacidad, sea el siguiente nivel, el intermedio, el que complete la gestión local.⁷³
- c. **Solidaridad:** “La descentralización debe procurar la redistribución de la riqueza, de manera que los territorios mejor desarrollados contribuyan con los que carecen de ese desarrollo (...)”⁷⁴

⁷² SUING, José, Ob. cit., Pág. 71.

⁷³ SUING, José, Ob. cit., Pág. 71.

⁷⁴ SUING, José, Ob. cit., Pág. 71.

- 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.”⁷⁵

2.2.4 Grados de descentralización

a. Desconcentración:

La desconcentración puede definirse, “desde el punto de vista dinámico, como el fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de los órganos superiores a los inferiores. Desde el punto de vista estático, el término desconcentración alude a la idea de la existencia de una serie de órganos distintos de los superiores en cada una de las personas jurídicas públicas.”⁷⁶

El tratadista Roberto Dromi señala que existe desconcentración cuando la ley confiere regular y permanentemente atribuciones a órganos inferiores dentro de la misma organización de una entidad pública. Además menciona que el órgano desconcentrado carece de personalidad jurídica y patrimonio propio y está jerárquicamente subordinado a las autoridades superiores del organismo.

⁷⁵ SUING, José, Ob. cit., Pág. 72.

⁷⁶ ENTRENA, Rafael, “Curso de derecho administrativo” Volumen I, Pág. 27.

Dentro de la obra “Ecuador un modelo para (des)armar, descentralización, disparidades y modelo de desarrollo”, se define a la desconcentración como “el mecanismo por el cual los niveles superiores de un organismo o ente público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más atribuciones y sus recursos a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte de aquel.”⁷⁷

De esta conceptualización se puede entender que por medio de la desconcentración, la administración pública transfiere ciertas competencias a favor de órganos que no tienen personalidad jurídica, sino que continúan formando parte de la administración pública. Es decir que a través de la desconcentración los órganos supremos del estado otorgan medios y facultades de actuación a otros inferiores, que siguen perteneciendo al Estado.

Las características de la desconcentración son:

- No distribuye poder. Consiste en una distribución de espacio administrativo: el poder continúa en manos del titular. Por ello, los órganos desconcentrados no son sino órganos estatales, sometidos jerárquicamente a los órganos de la administración central.
- “Supone, en principio, una homogeneidad en la relación al espacio, que no tiene la descentralización. Cuando se transfieren competencias a entes descentralizados, debe tomarse en cuenta la heterogeneidad de éstos y la heterogeneidad del espacio sobre el que prestan sus servicios.”⁷⁸

⁷⁷BARRERA, Augusto, coord., Ob. cit., Pág. 33.

⁷⁸OJEDA, Lautaro, “Estado de debate sobre autonomía y descentralización”, Pág. 25.

b. Delegación:

Es la decisión del órgano superior a quien legalmente le corresponde la competencia, mediante la cual se transfiere el ejercicio de ella a un órgano inferior, es decir, se desprende de su competencia y la descarga en el inferior.

Jerry Silverman sostiene que la delegación “es la forma de descentralización que tiene lugar cuando los entes para estatales u otras agencias gubernamentales semiautónomas reciben la responsabilidad de ejecutar o mantener inversiones sectoriales.”⁷⁹ Es decir, es la transferencia de responsabilidades específicas desde el gobierno central a unidades gubernamentales regionales.

Juan Carlos Cassagne señala que la delegación es una “técnica que traduce la posibilidad de producir desprendimiento de una facultad por una parte de un órgano que transfiere su ejercicio a otro.”⁸⁰

Según lo expuesto puedo concluir que la delegación en lo esencial constituye una técnica transitoria de transferencia de facultades de los órganos superiores hacia los inferiores, que no implica la creación de un nuevo organismo. Una vez producida la delegación, el delegante puede retomar la facultad de la que se ha desprendido temporalmente. Es decir, la delegación se da cuando a una persona o a un órgano se

⁷⁹Citado dentro de la obra “Ecuador un modelo para (des)armar, descentralización, disparidades y modelo de desarrollo”, Quito, 1999.

⁸⁰ CASSAGNE, Juan Carlos, “Derecho Administrativo”, Pág. 275.

remite una atribución, misión o encargo para hacer lo que el delegante debería hacer, pero que por razones de conveniencia o de necesidad no hace.

En materia de responsabilidad en la delegación, el superior es responsable respecto a la manera en que sea realizada por el inferior. En el Ecuador el órgano administrativo que en virtud de un acto encarga a otro jerárquicamente subordinado el ejercicio de funciones conservando la titularidad de las mismas, según Efraín Pérez⁸¹, constituyen los ministerios de gobierno y sus unidades administrativas, como una subsecretaría, o una dirección o departamento de un ministerio, que se manejan con presupuesto propio.

c. Devolución:

“Es la transferencia de competencias, por devolución, del nivel central que ejerce competencias que originariamente no fueron suyas, hacia los niveles subnacionales de gobierno.”⁸²

2.3 Autonomía

La evolución del término autonomía ha sido larga. Su inicio en la filosofía y tránsito por la teoría política hacia la ciencia jurídica ha sido el motivo por el cual el término ha recorrido por muchos significados y usos, dependiendo del contexto en que se lo menciona o utilice. Etimológicamente, el término original griego significa “facultad de

⁸¹ Citado dentro del Cuaderno de Investigación “Autonomía”, Guayaquil, 2000.

⁸² SUING, José, Ob.cit., Pág. 73.

regirse por sí mismo o capacidad de actuación espontánea”⁸³. Claro está que esta autonomía se encontraba referida a dos aspectos, el filosófico -la autonomía del hombre- y el político -la autonomía de la polis-. Es sobre la segunda que haremos una explicación, ya que la primera no constituye el objeto de estudio.

El término estaba inicialmente ligado, en la Grecia clásica, a la polis que se decía ser autónoma. En ese sentido, puede ser definido como lo que actualmente se conoce respecto del Estado moderno, como soberanía. Es decir, la polis era autónoma y por lo tanto era absolutamente independiente y se gobernaba por sus propias normas, sin injerencias externas de cualquier clase. El término fue posteriormente recogido por la palabra latina autonomía, con el mismo significado.⁸⁴ Posteriormente se dio al término autonomía otros usos y significados, y empezó a ser utilizado para describir el ámbito de actuación de entes de carácter sub-estatal dentro de una esfera territorial o materialmente especializada. Este entendimiento originó que se definiese a la autonomía como la “característica de libre actuación dentro de ciertos límites que posee una unidad social general sujeta al propio Estado.”⁸⁵

En este contexto etimológico, “se llama autonomía la sociedad o entidad que se rige por su propia ley, es decir, que no depende de una norma que no sea la suya. La autonomía sin embargo no es soberanía. Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos pero están sometidos a la soberanía estatal.”⁸⁶ Siguiendo el punto de vista

⁸³ GARRONE, José, “Diccionario Jurídico Garrone”, Pág. 215.

⁸⁴ ELIZALDE, Marco, “El principio de Autonomía en el Estado Autonómico español”, Pág. 323.

⁸⁵ ELIZALDE, Marco, Ob. cit., Pág. 323.

⁸⁶ BORJA, Rodrigo, Ob.cit., Pág. 56.

etimológico, otro autor sostiene que la autonomía “significa poder para aprobar leyes y en sentido amplio, suele equipararse a autogobierno, porque no sólo son importantes las leyes sino también el conjunto de elementos que intervienen en las políticas públicas, como la dimensión de la administración y los recursos financieros.”⁸⁷

Guillermo Cabanellas, define a la autonomía como “Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que a las dictadas por él y para él.”⁸⁸

Guillermo Ramírez Hernández la conceptualiza como la “Situación en la cual una parte dentro de un todo disfruta de una cierta libertad para tomar aquellas decisiones que no afectan al conjunto. Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.”⁸⁹

El tratadista Luis Ortega Álvarez, en lo que autonomía se refiere sostiene que “Dentro de un mismo ordenamiento jurídico, la autonomía supone la existencia de ordenamientos particulares, es decir, el reconocimiento de un espacio propio para la emanación normativa y para la resolución de asuntos públicos propios de tal

⁸⁷ OJEDA, Lautaro, Ob. cit., Pág. 25.

⁸⁸ CABANELLAS, Guillermo, “Diccionario de Derecho Usual”, Pág. 243.

⁸⁹ RAMÍREZ, Guillermo, “Conceptos sobre descentralización”, en: Rev. Federalismo y Desarrollo, Pág. 133 y 134.

ordenamiento.”⁹⁰ Sin embargo, el mismo autor, más adelante, menciona que el reconocimiento de la autonomía no significa, que exista una desconexión entre el ordenamiento general y los particulares, ya que estos están sometidos a la normativa del ordenamiento general y deben respetar las decisiones de su organización pública.

El vigente Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva del Ecuador nos habla de autonomía y dice: “Característica jurídica de entes integrantes de la Administración Pública de expedir su propia normatividad subordinada al ordenamiento jurídico estatal.”

En este sentido se entiende a la Autonomía como la potestad que tiene una entidad política o administrativa para dictar, por medio de un gobierno propio, las leyes que regulan sus intereses. Esta potestad dentro de un estado puede ser gozada por los municipios, provincias o regiones u otras entidades para regir sus intereses peculiares de la vida interior, mediante normas y órganos de gobiernos propios. En suma, la autonomía denota siempre un poder legislativo, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano.

La autonomía puede darse en el Estado unitario y federal, aunque sus alcances son diferentes. En el Estado federal son autónomas las circunscripciones territoriales en que él se divide, cada una de ellas tiene su propia ley y órganos gubernativos y

⁹⁰ ORTEGA, Luis, “Teoría de la organización y la gestión administrativa”, en: Manual de Derecho Administrativo, Volumen I, Pág. 236.

administrativos que la conducen. Las atribuciones en el orden legislativo, ejecutivo y judicial que no han sido asignadas al gobierno central competen a las circunscripciones autónomas. Sus autoridades nacen de la elección popular y no de la designación central. En el Estado autonómico, la autonomía, comprende la posibilidad del “establecimiento, dentro del ordenamiento general del Estado, de una pluralidad de entes parciales, dotados de propia personalidad y provistos de competencias y potestades constitucionalmente garantizadas, que se ejercen por sus instituciones específicas en un ámbito territorial determinado, sin dependencias ni controles jerárquicos de los órganos centrales y que actúan con arreglo a la orientación política emanada democráticamente de su respectivo cuerpo electoral.”⁹¹ De este modo la autonomía, se puede entender más particularmente como un principio de división territorial de competencias, al tener cada ente territorial la capacidad para gestionar los asuntos que atañen sus propios intereses, dentro de su territorio y en las materias de su competencia, claro está, con la intensidad y bajo los límites impuestos por la propia Constitución.

Es preciso dejar sentado que la palabra autonomía, como ya lo hemos observado, tiene muchas significaciones, se trata de un término polivalente, así, en nuestra Constitución la autonomía es una característica de la que gozan, entre otras instituciones, los gobiernos autónomos descentralizados, el texto constitucional en su artículo 238 nos dice: “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera (...)”, de este precepto podemos entender que la autonomía admite una especie de clasificación, esto es política, administrativa y financiera.

⁹¹ ELIZALDE, Marco, Ob. cit., Pág. 327.

2.3.1 Autonomía política

La autonomía política es la facultad que tiene una nación o territorio determinado, a fin de regirse por sus propias normas dictadas por el aparato legislativo correspondiente, sin que se pueda hablar de una independencia absoluta.

2.3.2 Autonomía administrativa

Es la capacidad jurídica que el Estado concede a ciertas entidades públicas nacionales o territoriales para administrar sus asuntos por sí mismas por medio de normas y órganos propios. Siempre se sujetan a un ordenamiento constitucional y legal que señala sus límites. Las entidades autónomas no están subordinadas a ningún órgano administrativo, funcionan por sí mismas, sometidas a un claro ordenamiento legal entregado por el propio Estado y es considerado como una forma de descentralización cuyo propósito es la optimización de la gestión pública; operando tanto en los estados federales como en los unitarios.⁹² De esta manera, cuando una Constitución dota a un organismo simplemente de autonomía administrativa, lo que les otorga es la capacidad para organizarse internamente por sí mismas y para orientar sin obstáculos ni ingerencias el cumplimiento de sus atribuciones. Se constituye en una libertad que se le concede a una región, provincia, pueblo o ciudad para dirigir según normas y órganos propios, todos los asuntos concernientes a su administración regional, provincial o municipal.

⁹² SECAIRA, Patricio, “Curso Breve de Derecho Administrativo”, Pág. 108.

2.3.3 Autonomía financiera

Jorge Zavala Egas 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. Incluye claro está, su plena competencia para generar sus ingresos propios con base en las tasas y las contribuciones especiales de mejoras, especies de tributos.”⁹³

3. FORMA DE ESTADO Y GOBIERNO EN LA ACTUAL NORMATIVA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA

La actual Constitución reconoce al Ecuador como un “Estado constitucional de derechos y justicia”, reemplazando el concepto de la Constitución de 1998 que lo calificaba como un “Estado social de derecho”. A criterio de sus inspiradores, el sentido de este reemplazo es consagrar el principio de la supremacía de la Constitución por encima de la ley, destacar que los derechos fundamentales adquieren la dimensión de valores supremos en el convivir social, y, establecer la justicia constitucional como el principal recurso para exigir responsabilidad por parte de los órganos del poder público en el objetivo de aplicar efectivamente la protección de los derechos y de las garantías

⁹³ ZAVALA, Jorge, “Manual de Derecho Administrativo”, Pág. 193.

constitucionales establecidas.⁹⁴ Es decir que esta nueva denominación dada al Estado, implica que dentro de él, el Derecho cree un sistema de garantías que la Constitución preordena para el amparo de los derechos fundamentales.

Entre las características con las que la vigente Constitución califica al Estado Ecuatoriano se encuentran las de: Estado unitario que se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada; se incrementan en la caracterización del Estado, las de intercultural, plurinacional y laico; es decir, reconoce que el Ecuador no es un Estado uninacional sino conformado por varias nacionalidades, en el marco de la unidad territorial. Además, se suprimió la definición del gobierno como presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y se asume a la participación directa como una forma de ejercicio de la soberanía popular.

La descentralización se ha elevado a rango constitucional con mayor relevancia al ser elemento constitutivo de la definición del Estado. En efecto en el artículo primero de la Constitución se lee que el Ecuador “se gobierna de manera descentralizada” esta caracterización nos permite entender que la descentralización cubre a todos los sectores, materias y competencias públicas, ya que no será solo su gobierno, entendido como el ejecutivo, el de administración descentralizada, sino el Estado, en su conjunto, de este modo se amplifica el panorama de la descentralización; además el título de la “Organización territorial” desarrolla este carácter del Estado. El tratamiento constitucional de la descentralización se visualiza en el título V de la Constitución

⁹⁴ <http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/>, Asamblea Nacional Constituyente: Informe de mayoría para segundo debate sobre carácter y elementos constitutivos del estado.

vigente, en el que parte del reconocimiento de los gobiernos autónomos descentralizados (juntas parroquiales rurales, los concejos cantonales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales), “con lo que a más de reconocer el mandato del artículo uno ya referido, da especial énfasis a la cualidad del régimen seccional autónomo, su característica de descentralizado.”⁹⁵ De esta forma, la vigente Constitución permite en teoría, avanzar a un proceso efectivo de descentralización, basado en el ejercicio de competencias exclusivas por niveles de gobierno y de la transferencia complementaria de otras competencias por parte del Gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados, que se establecerán, inclusive, a nivel regional, con lo que se crean condiciones favorables para avanzar en forma “progresiva y obligatoria” en el proceso de la descentralización.

La importancia de la descentralización en la definición del nuevo tipo de Estado se complementa con el artículo tres que señala los deberes primordiales del Estado, precisando en su numeral seis lo siguiente: “Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”. Otro elemento importante a destacar es que se mantiene la definición de Estado unitario para el Ecuador, precisando, además, que constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales. Con énfasis se señala en el Art. 4: “(...) El territorio del Ecuador es inalienable, irreductible e inviolable. Nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión.” Estas disposiciones están en concordancia con el Art 276, numeral seis, que expresa que el régimen de desarrollo tendrá como objetivo: “Promover un ordenamiento territorial

⁹⁵ SUING, José, “El sistema nacional descentralizado de planificación participativa”, en: La Nueva Constitución del Ecuador, Pág. 396.

equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado (...).”

Además, la Constitución establece, en su Art. 227, que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. En lo que se refiere al principio de desconcentración que se le ha atribuido, según el actual texto constitucional, a la administración pública del Ecuador, Genaro Eguiguren señala que “El principio de desconcentración pretende que las funciones cuya actividad pueda desarrollarse en toda la geografía como la ejecutiva, no obstante mantengan la jerarquía que le es propia, efectivamente se acerque al ciudadano de modo que sea la administración la que vaya a él y no él el que debe ir a aquella. Las otras funciones también deben organizarse aplicando este principio, así la función Judicial, Electoral y de Participación y de Control social deben desarrollar su actividad de modo que desde cualquier territorio sea posible la participación ciudadana.”⁹⁶

⁹⁶ EGUIGUREN, Genaro, “Visión de la Administración Pública en la nueva Constitución”, en: La Nueva Constitución del Ecuador, Pág. 126.

CAPÍTULO III

REGIÓN AUTÓNOMA COMO NUEVA FORMA DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

1. CONCEPTUALIZACIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

La Carta Europea de Ordenación del Territorio señala que el ordenamiento territorial “Es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Es a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.”⁹⁷

En cambio para el autor Luis Felipe Cabrales, el ordenamiento territorial, antes que una disciplina científica es una práctica administrativa. Para su desarrollo se vale de diversas ciencias naturales y sociales, y de los recursos de la administración pública: el discurso planificador y el aparato jurídico constitucional. Señala además que el ordenamiento territorial conjuga ingredientes cognoscitivos y políticos, lo que le confiere una alta dosis de complejidad.⁹⁸

⁹⁷ <http://www.euskonews.com/0061zbk/gaia6102es.html>. Visitada en Mayo del 2010.

⁹⁸ CABRALES, Luis Felipe, “Geografía y ordenamiento territorial”, en: Tratado de Geografía Humana, Pág. 601.

El doctor José Suing presenta una definición algo más específica en lo que se refiere al ordenamiento territorial en el Ecuador “(...) es un concepto que se traduce en el ejercicio de aplicar políticas, normas y acciones reguladoras del espacio físico, tareas que por lo general son responsabilidad de uno de los gobiernos que tiene competencias en el territorio (...)”⁹⁹

Las anteriores definiciones de ordenamiento territorial reflejan diversidad de posturas, pero al mismo tiempo se pueden distinguir sus características comunes: el territorio, la población y la economía, vinculadas mediante la búsqueda de un desarrollo equitativo que armonice las actividades humanas con el aprovechamiento de los recursos naturales y con la distribución social y regional equilibrada de los beneficios de tales actividades; y así alcanzar un modelo territorial deseable, valiéndose de la planificación y de la aplicación de políticas y normas que tengan como objetivo conseguir el bienestar de sus habitantes.

Las experiencias y conceptualizaciones sobre ordenamiento territorial en el mundo permiten colegir que se trata de una “política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo.”¹⁰⁰ Lo que pone en evidencia que en el ordenamiento territorial confluyen las

⁹⁹ SUING, José, Ob. cit., Pág. 15 y 16.

¹⁰⁰ MASSIRIS, Ángel, “Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional”, Publicación digital en la página Web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República de Colombia. Pág.5. Visitada en Mayo del 2010.

políticas ambientales, las políticas de desarrollo regional, espacial o territorial y las políticas de desarrollo social y cultural, cuya naturaleza es determinada por el modelo de desarrollo económico dominante en cada país.

A pesar de que las expresiones ordenamiento territorial y organización territorial son usadas como equivalentes, hay que aclarar que no lo son pues tales expresiones se refieren a contenidos diferentes. Sin embargo, es necesario destacar que se vinculan debido a que las políticas de ordenamiento territorial necesariamente se relacionan con la estructura político-administrativa de los estados porque como es sabido un estado con una organización territorial ineficiente, afecta la eficacia de los planes de ordenamiento territorial.

“La frase “organización territorial” hace relación a lo que tradicionalmente se conoce como “división político administrativa” del territorio de un Estado, esto es, a la forma como se estructura el territorio, generalmente en niveles, de mayor y menor extensión, espacios en donde diversos órganos estatales actúan y ejercen potestades públicas, en los términos en los que les reconoce la Constitución y la ley.”¹⁰¹ Actualmente en la Constitución ecuatoriana se usa la expresión organización territorial, ya no división política como tradicionalmente se lo hacía, debido a que el constituyente de Montecristi ha considerado necesario evitar la palabra división por la estructura unitaria del Estado ecuatoriano y por la carga negativa que conlleva esta palabra.

¹⁰¹ SUING, José, Ob. cit., Pág. 15.

En el Ecuador la organización territorial persigue dos fines la representación política en la Asamblea Nacional, en los cuerpos colegiados de los Gobiernos autónomos descentralizados como el consejo regional en el gobierno regional, el concejo cantonal en el gobierno municipal, los vocales de las juntas parroquiales y el de la administración, ya que los Gobiernos Autónomos Descentralizados actúan en determinado espacio territorial de acuerdo a lo que manda la Constitución.

2. DEFINICIÓN DE REGIÓN, REGIONALIZACIÓN, REGIONALISMO

2.1 Región

2.1.1 Concepto

La palabra región se origina en la expresión latina *regionem*, cuya raíz se encuentra en *régere*, que significa gobernar, regir, ejercitar el poder.¹⁰² Por ello, en su concepción primitiva el término región tuvo una connotación política, es decir, una región era el espacio regido o gobernado por una autoridad.

El autor Roberto Dromi define a la región como un espacio territorial cuya población participa por su historia, costumbre, cultura e idiosincrasia en un destino común que propende a su integración y desarrollo.¹⁰³ De esta forma, la región se muestra como un espacio integrado por diversos factores, que busca un mayor desarrollo económico y social.

¹⁰² MASSIRIS, Ángel, Ob. cit., Pág. 18. Visitada en Mayo del 2010.

¹⁰³ Citado por Daniel Hugo Martins, en el libro “El derecho Público de finales de siglo”, Pág. 345.

Siguiendo con la conceptualización de este término, otro autor señala que la región “Significa la creación de unidades territoriales para el necesario cumplimiento de funciones de planificación, u otras puramente administrativas (...)”¹⁰⁴ Esta definición presenta a la Región como un instrumento de integración, unificador de partes que se hallaban separadas, pero que unidas permitirán un mayor desarrollo.

En este contexto la obra “Región, Regionalización y Descentralización” señala que la primera evocación que se tiene de región es una delimitación, un recorte territorial, que adquiere sentido y contenido cuando es llenado de conceptos, categorías y formulaciones teóricas para que pueda cumplir una función. “La región es un recorte territorial enmarcado en una combinación de factores biofísicos y económicos (actividades productivas y centros de desarrollo), representando la especialización funcional y determinando posibilidades de su futuro desarrollo, sujeto a la sobreposición de la división político-administrativa actual, la que debe armonizar la relación entre las sociedades humanas y sus medios naturales.”¹⁰⁵ Además emite otro concepto según el cual: “la región es una delimitación territorial resultante de las relaciones productivas y de las relaciones entre la población y las potencialidades del medio biofísico en el que se encuentran.”¹⁰⁶ Esta última definición provee un factor de identidad importante puesto que trata de poner en funcionamiento un sistema social.

¹⁰⁴ VIDAL, Jaime, “Derecho Administrativo”, Pág. 32.

¹⁰⁵ TAPIA, Luis y ZAVGORODNIAYA, Svetlana, “Región, Regionalización y Descentralización, análisis del funcionamiento integrado de las regiones del territorio ecuatoriano”, Pág. 10.

¹⁰⁶ TAPIA, Luis y ZAVGORODNIAYA, Svetlana, Ob. cit., Pág. 10.

A diferencia de los anteriores conceptos, los geógrafos Jan Broeck y Preston James sostienen que el término regional se lo usa para referirse a la imagen mental de una superficie terrestre, diferenciada por una extremadamente compleja red de elementos producidos por procesos diversos pero interrelacionados.¹⁰⁷ La región, en lenguaje técnico, es aplicada a un área de cualquier tamaño, en la que existe una forma de homogeneidad que la distingue de las áreas de su alrededor.

Apartándonos de la anterior definición, José Bolívar Castillo, sostiene que una región, no es sinónimo de similitud climática o ecológica, sino el resultado histórico de procesos casi espontáneos de interdependencia o relación objetiva que precisamente se dieron durante siglos en áreas geográficamente contiguas, más bien con climas y por tanto producciones diferentes, que no solo hacían posible sino indispensable el intercambio comercial y obviamente todas las relaciones que de él se derivan.¹⁰⁸ De este modo las regiones según el mencionado autor, más que una serie de estructuras geográficas, se suelen presentar como construcciones de agentes sociales históricamente determinados.

El proyecto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador, en su Capítulo I, denominado Regiones determina “La región es la circunscripción territorial conformada por las provincias que se constituyan como tal, de acuerdo con el procedimiento y requisitos previstos en la Constitución, este

¹⁰⁷ Citado por Nicole Bernex de Falen y Hildegardo Córdova Aguilar, en el libro “La región: conceptos y realidades”, Perú, 1981.

¹⁰⁸ CASTILLO, José Bolívar, “Descentralización del Estado y articulación del Espacio Nacional. La regionalización horizontal”, Pág. 100.

Código y su estatuto de autonomía.” Es decir, que este código considera a la Región en nuestro país como un espacio territorial constituido por diferentes provincias y que se conformará de acuerdo al proceso y requisitos que la Constitución y demás leyes establezcan.

Como podemos apreciar la región es quizás uno de los conceptos utilizados con mayor diversidad de criterios e imprecisión, en lo concerniente tanto a su contenido como a su valor científico y aplicación. El concepto de región no es único. Cabe resaltar que existe un vasto número de trabajos en los cuales se proponen, o definen, diferentes tipos de agrupamientos para definir una región. Casi todas las disciplinas científicas hacen uso del término para indicar áreas o zonas de dominio, localización o características homogéneas de algunos elementos. En las relaciones internacionales se habla de región para significar un conjunto o bloque de países diferenciado de los demás por condiciones geográficas, geopolíticas o por intereses económicos comunes.

El cuadro que se encuentra a continuación nos permite conocer algunos criterios posibles para concebir a la región:

Criterios de región	Concepto
Criterio Geográfico	Proximidad, continuidad geográfica.
Criterios Culturales	Relación étnica, lingüística, religiosa.
Criterios Económicos	Interdependencia, identidad de funciones.
Criterios Políticos	Enemigo común, vulnerabilidad compartida.
Criterios de voluntad política	Lazos pactados, alianzas estratégicas.

2.1.2 Clasificación de regiones

De las definiciones desarrolladas en el anterior punto sobre la región, se observa lo complicado que resulta dar una definición de región que sea de aceptación universal, más bien se pueden considerar los enfoques más generalizados, los cuales se pueden clasificar en: geográfico-regional, funcional y político-administrativo, cada uno con aproximaciones y valoraciones distintas de la cuestión regional.

La aproximación geográfica regional ha concebido a la región en términos de las diferencias y contrastes presentes en la superficie de la tierra, con base en las cuales se establecen subdivisiones del espacio que son descritas haciendo referencia a la manera como se articulan los elementos naturales y culturales en cada una de ellas.

Ángel Massiris en lo que respecta al enfoque funcional de región manifiesta que éste “(...) conduce a las regiones funcionales, nodales o polarizadas, las cuales surgen como oposición a las regiones homogéneas y su delimitación obedece a principios de interrelación, de interdependencia entre espacios estrechamente articulados entre sí, de manera similar a la noción ecológica de ecosistema (...). La identificación de regiones funcionales depende no de la uniformidad de los rasgos predominantes, sino de cómo éstos se organizan para conformar estructuras espaciales diferenciadas.”¹⁰⁹ Podemos entonces dilucidar que desde un enfoque funcional la región se presenta como la cohesión interna entre los elementos y espacios heterogéneos, sustituyendo de esta

¹⁰⁹ MASSIRIS, Ángel, Ob. cit., Pág. 14. Visitada en Mayo del 2010.

forma el criterio de uniformidad utilizado para la delimitación de regiones homogéneas. Es decir que, desde el punto de vista funcional, toda región se estructura a partir de uno o varios centros, nodos o polos que constituyen núcleos de impulsión. Estos pueden ser una o varias industrias motrices o uno o varios centros urbanos a partir de los cuales se organizan espacios polarizados.

En cuanto al enfoque político-administrativo, las regiones se definen en términos de entidades territoriales, administrativas o de planificación. La *región territorial* es una entidad autónoma que hace parte de la organización territorial de los estados. En algunos casos se presentan como una instancia territorial dotada de autonomía cualitativamente superior a la administrativa que ejercen poderes estatales fijados por su respectivo Estatuto de autonomía, como ocurre en España. “En los países latinoamericanos la región ha alcanzado rango constitucional en Perú, Chile y Colombia. En Perú, a partir de la Constitución de 1979 y de la Ley de Regionalización de 1987. En 1988, se produjo en el Perú el primer caso de región territorial en países latinoamericanos, al crearse la Región Grau, con personería jurídica de derecho público y dotada de autonomía. En Chile, a partir de la Constitución de 1980 y su modificación en 1991 y, especialmente, a partir de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional de 1993. En Colombia, a partir de la Constitución de 1991.”¹¹⁰ La *región administrativa* divide al territorio en diferentes entidades territoriales para que a través de las instituciones estatales puedan cumplir funciones administrativas. En cambio las *regiones de planificación* son entidades administrativas establecidas como espacios de decisión, intervención y acción gubernamental.

¹¹⁰ MASSIRIS, Ángel, Ob. cit., Pág. 24. Visitada en Mayo del 2010.

Otro criterio de clasificación es el explicado por el tratadista uruguayo Daniel Hugo Martins quien manifiesta que las regiones se clasifican en razón de su origen de la siguiente forma¹¹¹:

- a) *Natural*: circunstancias geográficas que caracterizan decisivamente una zona rodeada de montañas, o de ríos, que separa a sus habitantes de las demás y obliga a vivir y abastecerse dentro de ese contorno.
- b) *Histórica*: hechos ocurridos en el pasado que impulsan a la población de determinado territorio a mantenerse unidos y formar una comunidad.
- c) *Étnico-cultural*: pueblos que se identifican por su origen étnico por un mismo leguaje, una misma religión, costumbres y tradiciones comunes.
- d) *Económica*: las relaciones económicas intensas entre habitantes de un mismo espacio geográfico que les impulsa a integrarse institucionalmente con el objeto de obtener un desarrollo mayor, sea por tener una producción homogénea (agrícola, ganadera), o una producción heterogénea, pero complementaria que se interconecta a través de un centro urbano principal que la polariza, o que es objeto de planificación económica a través de una autoridad administrativa común.

2.2 Regionalización

2.2.1 Antecedentes de la regionalización en el Ecuador

En el Ecuador se crearon instituciones de planificación y control territorial regional desde finales de la década de los 50 con apoyo de organismos de cooperación

¹¹¹HUGO MARTINS, Daniel, “La distribución territorial del poder: Federalismo, Regionalismo, Autonomía local”, en: El derecho Público de finales de siglo, Pág. 346.

internacional como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). “De esta época son instituciones como: la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA), el Centro de Reversión Económica del Austro (CREA), el Consejo de Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE), el Programa Regional para el Desarrollo del Sur (PREDESUR).”¹¹² Estos organismos regionales se encargaron de elaborar propuestas y proyectos de desarrollo territorial privilegiando los aspectos vinculados al fomento económico y al manejo de algún recurso específico. Las propuestas de ordenamiento territorial de esta época aparecen como respuesta al crecimiento desequilibrado entre las regiones naturales y administrativas. Algunas de estas propuestas lograron concretarse por lo menos institucionalmente, pero lastimosamente no pudieron cumplir con sus fines o se desviaron de aquellos, por esta razón el actual gobierno las ha eliminado o está en ese proceso.

La misma suerte corrieron las tres propuestas de regionalización que la JUNAPLA elaboró: la primera propuesta fue realizada en 1965, estableció 12 regiones económicas que resultaron de la combinación de cinco factores (naturales, humanos, institucionales, político-regionales y económicos); la segunda propuesta se realizó para el período 1970-1973 en el marco del Plan de Desarrollo en donde se establecieron 5 regiones sobre la base de la integración física, económica y social de las regiones naturales del Ecuador (Costa, Sierra y Oriente); y la tercera, de 1975, se realizó en el marco del Plan Integral de Transformación y Desarrollo y estableció ocho regiones sobre la base del grado de

¹¹² BARRERA, Augusto, coord., Ob. cit., Pág. 184.

coincidencia de las zonificaciones existentes de carácter administrativo, técnico y jurídico establecido por diversas instituciones del Estado.¹¹³

Uno de los antecedentes más importantes de la regionalización en el Ecuador se evidenció a finales de la década del 60 y comienzos de la década de los 70, cuando el país contrató la Cooperación Técnica de Francia a través de una consultora denominada Orston, para en base al método del análisis de “flujos concéntricos” poder determinar una regionalización del territorio nacional. Esta contratación fue realizada a pedido de la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA), órgano responsable de la planificación nacional, que posteriormente en el año de 1979 fue sustituido por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). El trabajo de la ORSTON no pasó de un estudio que delineó siete regiones horizontales.

Estas propuestas de regionalización no se concretaron en el Ecuador por muy diversas razones, pero principalmente porque carecieron de la voluntad política; se enfrascaron en discusiones de aspectos de carácter secundario como los límites de cada región o el lugar de la sede regional; y, por la debilidad y falta de continuidad de políticas nacionales que conduzcan y orienten un ordenamiento y gestión del territorio.

¹¹³ BARRERA, Augusto, coord., Ob. cit., Pág. 184 y 185.

2.2.2 Concepto

Por regionalización entendemos “un proceso económico y político de creación de espacios autónomos de expresión de las clases dominantes locales que manifiesta a la par que reproduce la ausencia de unificación territorial, poblacional, cultural y la fragmentación del poder estatal en una formación social.”¹¹⁴

Juan Manguashca nos dice “Unos consideran al regionalismo como un fenómeno político que se explica en términos de estructuras geográficas diferentes. Estos autores postulan la vigencia de dos regiones en la historia ecuatoriana: la costa y la sierra. Otros en cambio y estos son la mayoría, explican la “cuestión regional” a partir de estructuras económicas diferenciadas que han persistido a través del tiempo. Esta vez el número de regiones son dos (costa y sierra), tres (sierra norte, sierra sur y costa) y aún más de tres, según el grado de especificidad con el que el autor defina las modalidades de acumulación imperantes en el territorio ecuatoriano.”¹¹⁵

En general se entiende por regionalización un proceso cuyo producto final o resultado será la conformación de una región; sin embargo, en algunos casos este final se presenta como un ideal al que se aspira y se aproxima.

¹¹⁴ QUINTERO, Rafael, “La cuestión Regional y el Poder”, Pág. 26.

¹¹⁵ Citado por Lautaro Ojeda, en su libro “La Descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso”, Ecuador, 2000.

2.3 Regionalismo

El regionalismo para Rodrigo Borja, constituye “un sentimiento de rivalidad y, a veces, de animadversión entre los habitantes de distintas regiones o ciudades de un país. En ocasiones puede ser acentuado y conspirar contra la unidad nacional. Diversos factores influyen en él: la historia, la cultura, el clima y la geografía, diferencias étnicas y religiosas, idiosincracia, intereses económicos y problemas político-administrativos.”¹¹⁶

Guillermo Cabanellas define al regionalismo como “Movimiento que defiende la administración autónoma, tomando la región como base geográfica e histórica del gobierno local. Actitud separatista de una porción del territorio nacional, que exalta sus vínculos de unidad íntima y desconoce la comunidad de pasado y porvenir con la nación a la cual pertenece y rechaza.”¹¹⁷

Cuando se habla de regionalismo en el Ecuador se alude más a un sentimiento de rivalidad o de animadversión entre los habitantes de diferentes regiones o entes territoriales dentro del país, quienes defienden la administración autónoma del ente territorial al que pertenecen.

¹¹⁶ BORJA, Rodrigo, Ob. cit., Pág. 380.

¹¹⁷ CABANELLAS, Guillermo, Ob. cit., Pág. 512.

3. CONFORMACIÓN DE LAS REGIONES AUTÓNOMAS EN EL ESTADO ECUATORIANO

La actual Constitución del Ecuador prevé en su artículo 242, la posibilidad de conformar regiones autónomas, como espacio territorial; la idea de promover este tipo de regiones obedece a la necesidad de inclinarse a otra manera de organizar el territorio ecuatoriano, implementando un nivel más a la organización territorial tradicional del Ecuador, con el objetivo de impulsar el desarrollo armónico, equilibrado y justo, de todo el territorio y de sus habitantes.

La introducción de las regiones autónomas en la Constitución del 2008, tiene sus antecedentes en la Asamblea Constituyente de Montecristi, en donde la denominada “Mesa de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias” (Mesa No.4), precisó como ámbito de discusión y debate, la organización político-administrativa del territorio ecuatoriano, la definición de gobiernos seccionales autónomos, sus competencias y recursos económicos; para redactar un nuevo texto constitucional dentro su ámbito de discusión y debate, identificó como problema central: “Inadecuado modelo de gestión y sistema de gobiernos subnacionales del Estado ecuatoriano, que ha impedido un desarrollo sustentable, democrático, participativo y territorialmente equitativo”¹¹⁸; y, en función de ese problema, la Mesa Constituyente No. 4 estableció como objetivo específico “proponer un articulado que forme parte de la nueva Constitución (...) que determine los niveles subnacionales o regionales de gobierno, su financiamiento, su grado de autonomía, relación con el poder Ejecutivo, Legislativo,

¹¹⁸ Intervención de la Asambleísta Tatiana Hidrovo en la sesión de la Asamblea Constituyente del 26 de diciembre del 2007, constante en el Acta No. 012, Pág. 58.

Judicial y organismos de control; la articulación con la planificación regional y nacional, sus competencias, capacidades normativas, territorios y formas de participación ciudadana.”¹¹⁹ De esta forma uno de los temas que se debatieron en la Mesa No. 4 fue el de “regionalización y autonomías” que los llevó a tratar subtemas como la regionalización, espacios, territorios y variables de regionalización.

En este contexto, dentro del informe de mayoría presentado por la Mesa Constituyente No. 4 para el primer debate de los textos constitucionales referentes al título V del territorio, su organización y los gobiernos autónomos descentralizados en el pleno de la Asamblea, encontramos que la creación de la región obedeció a fines ambientales, políticos y sociales. Entre los políticos, se encontraba la creación de escalas regionales mayores que permitan la conformación de un gobierno subnacional más fuerte, lo que apuntaba por una parte, una suerte de mayor gobernabilidad para la interacción del poder central y los poderes autónomos descentralizados; este modelo según la mayoría de asambleístas de la Mesa Constituyente No. 4 se presentaba flexible, respetaba el espacio que deben tener las sociedades para definir sus territorios políticos, sociales, facilitando la adhesión de provincias contiguas, que juntas tengan un territorio dado y condiciones demográficas, ambientales y económicas que garanticen su sustentabilidad. Dentro de dicho informe también se estableció que el proceso de regionalización sería político, y por lo tanto, la voluntad popular se constituía en una condición sine qua non. Además se argumentó que la escala territorial permitiría que los gobiernos pertinentes

¹¹⁹ Intervención de la Asambleísta Tatiana Hidrovo en la sesión de la Asamblea Constituyente del 26 de diciembre del 2007, constante en el Acta No. 012, Pág. 60.

adquieran competencias más complejas, que solo puedan ser aplicables a partir de un espacio territorial, una densidad poblacional y una sustentabilidad ambiental.¹²⁰

Los constituyentes de la Mesa No. 4 en su informe de mayoría para el primer debate, también sostenían que las regiones autónomas, como la expresión más avanzada de la autonomía asignada a los gobiernos autónomos descentralizados, propiciarán un desarrollo más equitativo del territorio nacional y permitirán potenciar, no como competencia sino como complemento las capacidades y atributos locales, para que ello ocurra se les reconocería facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y territorios.¹²¹

Posteriormente en el informe de mayoría presentado por la Mesa Constituyente de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias, para el segundo debate de los textos constitucionales referentes al título V del territorio y su organización se definieron claramente los requisitos y el procedimiento para la formación de regiones autónomas, los mismos que a sus inicios dentro del informe de mayoría para el primer debate no se encontraban establecidos.

¹²⁰ Informe de mayoría presentado por la Mesa Constituyente de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias para el primer debate de los textos constitucionales referentes al título V del territorio, su organización y los gobiernos autónomos descentralizados, constante en el Acta No. 061 de la sesión de la Asamblea Constituyente del 11 de junio del 2008, Pág. 22.

¹²¹ Informe de mayoría presentado por la Mesa Constituyente de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias para el primer debate de los textos constitucionales referentes al título V del territorio, su organización y los gobiernos autónomos descentralizados, constante en el Acta No. 061-A de la sesión de la Asamblea Constituyente del 12 de junio del 2008, Pág. 3.

Los Asambleístas de la Constituyente de Montecristi consideraron a la regionalización como un proceso de integración y complementariedad entre las provincias, que promueva la construcción de territorios intermedios que favorezcan a los procesos de planificación, que comprendan espacios más amplios, que faciliten la articulación entre provincias, que incentive solidaridad entre las mismas, fomentando la equidad territorial y que permitan dinámicas productivas que se extiendan y beneficien a todos sus pobladores.

El articulado preparado por la Mesa Constituyente de Ordenamiento territorial y Asignación de Competencias No. 4 finalmente fue aprobado por el pleno de la Asamblea Constituyente y posteriormente por el pueblo ecuatoriano en Referéndum del 28 de septiembre del 2008.

3.1 Requisitos para conformar Regiones Autónomas

Los requisitos para conformar regiones autónomas fueron ampliamente discutidos en la Asamblea Constituyente dentro de la Mesa No. 4 de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias, allí se establecieron consensos sobre la necesidad de conformar regiones a través de la unión de dos o más provincias, con el objeto de ser coherentes con los principios generales que de manera unánime se establecieron como directrices del proceso de ordenamiento territorial principalmente con el principio de integración.

El articulado referente a la regionalización que fue tratado en la Mesa No. 4, a criterio de la mayoría de sus integrantes, promovía la necesidad de formar regiones de manera ordenada, progresiva con criterios de complementariedad ecológica y con el manejo integrado de cuencas. Además se encargaron de establecer variables objetivas que permitan determinar con mayor certeza los casos en los cuales es posible la conformación de regiones; en este sentido, y después de los debates, se firmaron los siguientes parámetros: continuidad territorial, superficie mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un cinco por ciento de la población nacional como mínimo.¹²²

De esta manera la actual Constitución del Ecuador en su artículo 244 y el proyecto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 15 señalan los siguientes requisitos:

a) Dos o más provincias con continuidad territorial:

Se optó por la suma de espacios territoriales, con dos o más provincias vecinas, más el mínimo de extensión, para afianzar el equilibrio interterritorial y el desarrollo sostenido de los territorios; y esto a pesar de que varios asambleístas de Montecristi en los debates para aprobar el articulado de la actual Constitución en lo que se refiere a organización territorial mostraron su inconformidad con dicha disposición argumentando que de esa manera se acababa con el anhelo de ciertas provincias en conformarse solas en una región autónoma como fue el caso de la provincia de Manabí. Tal como afirma el doctor

¹²² Informe de mayoría presentado por la Mesa Constituyente de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias para el segundo debate de los textos constitucionales referentes al título V del territorio, su organización y los gobiernos autónomos descentralizados, constante en el Acta No. 079 de la sesión de la Asamblea Constituyente del 8 de julio del 2008, Pág. 11.

José Suing este requisito constitucional dejó de lado las opciones de convertir en región autónoma a una sola provincia, cual ha sido el interés de más de una y por donde se inclinaban las propuestas de leyes de autonomía provincial o de ley orgánica de autonomías.¹²³ Además de la lectura de este requisito se desprende que el constituyente se preocupó por establecer un límite mínimo de número de provincias para conformar la región pero descuidó el límite máximo, es decir que la Constitución no señala cual será la cantidad máxima de provincias que podrán formar la región.

b) Superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados:

Es decir que la unión de dos o más provincias limítrofes, debe sumar una superficie de territorio superior a los 20.000 kilómetros cuadrados. De esta forma el límite mínimo de extensión para la conformación de una región lo impone la misma Constitución, pero se le olvidó al constituyente de Montecristi fijar un límite máximo de territorio para que se la conforme. Siguiendo con la lectura de los artículos del Título V denominado organización territorial del Estado, de la Constitución encontramos que el artículo 244 ayuda a establecer un techo o límite máximo de superficie territorial, cuando señala que para la formación de regiones “(...) Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas.(...)”; lastimosamente esta disposición no se presenta como obligatoria sino más bien como optativa o voluntaria. Es el Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el cuerpo legal que establece como obligatoria la señalada disposición constitucional.

¹²³ SUING, José, Artículo denominado “Viabilidad de las Regiones Autónomas”, Pág. 4

c) **Un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional:**

De esta forma la región solo podría conformarse, tomando como base la cifra oficial de 14'132.409¹²⁴ habitantes del Ecuador, con 706.620 habitantes como límite mínimo. La Constitución actual y el proyecto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, como ya se señaló en líneas anteriores, disponen que para la creación de regiones se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas, disposición que se presenta de manera voluntaria en la Constitución y de manera obligatoria en el Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

3.2 Procedimiento para conformar Regiones Autónomas

De acuerdo a lo que dispone la Constitución en su artículo 245, el proceso de conformación de las regiones autónomas se efectuará de la siguiente manera:

a) **Iniciativa para la conformación de las regiones**

Corresponderá a los gobiernos provinciales la iniciativa para que sus provincias accedan a la conformación de una región autónoma. Considero que este requisito es un obstáculo para avanzar en la conformación de regiones debido a que en la práctica, el nivel de gobierno que resultará debilitado con el surgimiento del gobierno regional, es el

¹²⁴ Información publicada por el INEC, en www.ecuadorencifras.com, visitada el 18 de Febrero de 2010.

provincial, que no ha podido consolidarse como nivel intermedio de gobierno; los cuerpos colegiados de las provincias difícilmente elegirán una muerte lenta ante el surgimiento del nivel regional.

Esta disposición sacándola del campo teórico y llevándola al de aplicación resulta de muy poca viabilidad, debido a la conformación de los Consejos Provinciales, los cuales contarán con la “participación de todos los alcaldes de la provincia, más los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales (entre 3, 5 o 7, según corresponda por el número de población rural de cada provincia, que fue incorporado mediante una reforma a la Ley Orgánica de Régimen Provincial a fines del año anterior)”¹²⁵; como se observa esta numerosa integración dificultará llegar a consensos para emprender un proceso de regionalización, ya sea por las diferentes inclinaciones políticas o por los diversos intereses que representen cada uno de sus integrantes. Además, hay que considerar que las provincias con un menor número de habitantes no querrán asociarse a una de un mayor número de habitantes, sabiendo que el Gobernador de la Región será elegido por lógica a quien pertenezca a la provincia con mayor número de habitantes, igualmente el Consejo Regional tendrá una mayoría de Consejeros de la provincia más poblada, lo que en la práctica significa que las provincias de menor población preferirán mantenerse como provincias con su propio organismo de gobierno provincial antes que anexarse a otro gobierno de una provincia colindante más poblada.

¹²⁵ SUING, José, Art. cit., Pág. 5.

A su vez la Constitución de 2008 dispone que para la formación de regiones se requiere de iniciativa local y la voluntad de unión por parte de las provincias, lo que ocasiona que el proceso de regionalización se presente como proceso voluntario, pero al mismo tiempo y, contradictoriamente, dicho cuerpo legal, fija un plazo de ocho años para concluir el proceso, en su primera disposición transitoria.

b) Proyecto de ley

Debe ser preparado por los gobiernos provinciales que deseen conformar la región. Este proyecto contendrá solamente la declaración de creación de la nueva región y la delimitación de su territorio, este a su vez deberá ser presentado a la Asamblea Nacional, por mandato constitucional y en aplicación de la atribución privativa (Art. 135), solo por el Presidente de la República, porque se trata de una ley que modifica la organización territorial del Estado. Además, según lo dispone el artículo 132 numeral 5 de la Constitución, por tratarse de un conjunto de normas que modifican la forma de organización territorial, tiene que ser ley.

El proyecto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización dentro del artículo 16 señala que, el proyecto de ley, llegará a manos del presidente a través de los prefectos de las provincias participantes, y él se encargará de verificar el cumplimiento y apego a los principios, requisitos y criterios previstos en la Constitución para el proceso de conformación de regiones y organización del territorio; y, lo remitirá en un plazo máximo de diez días a la Asamblea Nacional.

Una vez presentado el proyecto de ley, la Asamblea Nacional tendrá un plazo de 120 días para aprobarlo, en caso de no hacerlo se considerará aprobado (Art. 245); para negar o archivar el proyecto la Asamblea Nacional requerirá de las dos terceras partes de sus integrantes.

c) Proyecto de Estatuto de Autonomía y Dictamen de Constitucionalidad:

Los gobiernos provinciales también deberán preparar un proyecto de estatuto de autonomía regional, el cual es un instrumento fundamental para la institucionalidad del gobierno regional. Según el artículo 245 será presentado ante la Corte Constitucional para que verifique su conformidad con la Constitución y en un plazo de 45 días emita su dictamen, y en caso de no hacerlo en ese plazo se considerará favorable.

El proyecto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) dispone que si la Corte Constitucional considera que el proyecto es contrario a las disposiciones constitucionales, devolverá el proyecto a los prefectos o prefectas para que salven los errores observados por la Corte e incorporen las modificaciones que aseguren la conformidad del proyecto de estatuto de autonomía con la Constitución. Con las modificaciones, la Corte Constitucional emitirá su dictamen en un plazo máximo de diez días, contados desde que el estatuto vuelva a su conocimiento.

Además el mismo proyecto de COOTAD, señala en su artículo 16 que el estatuto aprobado será la norma institucional básica de la región, que se encargará de establecer su denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de sus competencias, bienes, rentas y recursos propios. El tema del Estatuto de autonomía regional será explicado y profundizado en el Capítulo IV de la presente investigación.

d) Consulta Popular:

Una vez emitido el dictamen favorable de la Corte Constitucional y la aprobación del proyecto de ley orgánica, la población de cada una de las provincias participantes en ejercicio de la democracia directa se pronunciarán sobre el estatuto regional. La consulta será aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos de cada provincia. Este pronunciamiento de la población a futuro puede convertirse en un obstáculo para el proceso de regionalización, porque bastará que una provincia participante no apruebe el estatuto para que el proceso se detenga. Pero ante esta posible traba al proceso, el proyecto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización prevé una solución al señalar en su artículo 16 que “Si la consulta popular no obtuviere la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos en cada provincia, ésta podrá volver a convocarse posteriormente, en las provincias donde no haya sido aprobada, sin necesidad de iniciar otro proceso, por iniciativa del consejo provincial respectivo.” Realizada y aprobada la consulta popular, la ley y el estatuto entrarán en vigencia. Una vez que se apruebe el estatuto se convertirá en la norma institucional básica de la región.

Como se observa la legitimación social es otra de las características destacadas del proceso de regionalización. Esta legitimación se busca dando al proceso un carácter participativo, debido a que la sensibilidad de los grupos sociales es mayor frente a los cambios que se establezca en el uso u ocupación del territorio. De esta manera la formación de una región quedaría en última instancia entregada a la decisión del pueblo.

3.3 Plazo para la conformación de las Regiones Autónomas

A pesar de que la Constitución vigente establece que el proceso de regionalización será voluntario, este mismo cuerpo legal dentro de la primera disposición transitoria numeral nueve determina un plazo máximo de ocho años en el que se deberá concluir la formación de regiones en el Ecuador. Este plazo deberá contarse a partir de la vigencia de la ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias. De la lectura de esta norma constitucional se desprende la interrogante de si realmente la regionalización será un proceso libre y voluntario, porque como se señaló, por una parte el artículo 245 concede la iniciativa para la formación de las regiones autónomas, mientras que una disposición transitoria impone un plazo un plazo límite para concluir el proceso de regionalización; este plazo obligatorio va en contra del principio de voluntariedad, porque en el evento de que no se concluyere el proceso por la decisión voluntaria de autoridades o de población de los territorios en el plazo establecido ¿quién será el encargado de establecer las regiones en el territorio ecuatoriano?. Además el hecho de que exista un plazo entorpecería el proceso que debería irse desarrollando con especial atención a las circunstancias y decisiones de cada comunidad. Al ser el proceso de regionalización por mandato

constitucional voluntario las provincias pueden conformarse en regiones en un año, dos, quince, etc., no necesariamente lo van hacer en ocho años como lo establece la Constitución.

4. ZONAS DE PLANIFICACIÓN ESTABLECIDAS POR LA SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (SENPLADES)

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), que es el organismo técnico responsable de la planificación nacional, en el año 2007, estableció un medio para acelerar y profundizar dos procesos: el de descentralización y autonomías y el de desconcentración de la administración pública a través de la conformación de regiones de planificación impulsada desde el Ejecutivo.

La creación de zonas de planificación y administración, para el actual Gobierno Nacional constituye un medio para superar el caos de administración territorial provocado por todos los ministerios a lo largo de los años. La decisión de estructurar estas zonas fue tomada en procura de redistribuir el poder y la toma de decisiones, de acercar el Estado a la ciudadanía, de alentar el desarrollo de las ciudades intermedias y nuevos polos de desarrollo, y de combatir el centralismo y las inequidades territoriales. Así también, con el objetivo de armonizar y coordinar las intervenciones públicas sobre una misma base territorial. Para Marcelo Paredes, Gerente de Desconcentración de la Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado e Innovación de la Gestión Pública de la SENPLADES, “la zona de planificación es una jurisdicción del ejecutivo, una

distribución del ejecutivo para su funcionamiento, no es un aparato institucional, lo único que hace es establecer dentro del mapa del Ecuador ciertas jurisdicciones para funcionamiento del ejecutivo.”¹²⁶

El Decreto Ejecutivo 878 emitido el 18 de enero del 2008, por el Presidente Constitucional de la República Rafael Correa, dispuso en su artículo 6: “Se establecen siete regiones administrativas para la constitución de las subsecretarías regionales de planificación. Estas subsecretarías regionales ejercerán sus competencias en las siguientes provincias: Región 1: Provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos; Región 2: Provincias de Pichincha, Napo y Orellana; Región 3: Provincias de Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo; Región 4: Provincias de Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas, Galápagos; Región 5: Provincias de Guayas, Los Ríos, Península de Santa Elena y Bolívar; Región 6: Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago; Región 7: Provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.” Sin embargo, este Decreto fue reformado por el Decreto Ejecutivo 956 del 12 de marzo del 2008, en los siguientes términos, se cambiaron las palabras “regional” por “zonal”, “regiones” por “zonas”, “Regionales” por “Zonales”, y “Región” por “Zona”, estableciéndose de esta forma siete zonas administrativas, en lugar de regiones administrativas, para la constitución de subsecretarías zonales de planificación.

Dos años más tarde con el fin de que la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo cumpla de mejor manera las competencias y atribuciones como Secretaría

¹²⁶ Entrevista realizada por la investigadora a Marcelo Paredes, Gerente de Desconcentración de la Secretaría de Reforma democrática del Estado e Innovación de la Gestión Pública de la SENPLADES, Quito- Ecuador, Junio del 2010.

Técnica del Sistema Nacional de competencias participativas, se emitió el Decreto Ejecutivo 357 el 20 de mayo del 2010 para introducir modificaciones en el Decreto Ejecutivo 878 del 18 de enero del 2008, así el artículo 6 del Decreto 878 se sustituye por el siguiente: “Se establecen nueve zonas administrativas de planificación en las siguientes provincias y cantones: Zona 1: Provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos; Zona 2: Provincias de Pichincha (excepto el cantón Quito), Napo y Orellana; Zona 3: Provincias de Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo; Zona 4: Provincias de Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas; Zona 5: Provincias de Guayas (excepto los cantones de Guayaquil, Durán y Samborondón), Los Ríos, Península de Santa Elena, Bolívar y Galápagos; Zona 6: Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago; Zona 7: Provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe; Zona 8: Cantones Guayaquil, Durán y Samborondón.; y, Zona 9: Distrito Metropolitano de Quito. (...)”

El cambio de denominación de zonas a regiones a criterio de Marcelo Paredes, Gerente de Desconcentración de la Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado e Innovación de la Gestión Pública de la SENPLADES, “responde principalmente al hecho de que la función ejecutiva adquiere una nueva forma institucional de asumir el manejo dentro de un espacio o territorio; responde a la necesidad de diferenciar bien cuáles son las funciones del ejecutivo y que esta conformación de las regiones de planificación anteriormente, ahora zonas de planificación, son específicamente para todas las instituciones que forman parte del ejecutivo; entonces, como la Constitución tiene establecida la conformación de las regiones autónomas descentralizadas, lo que se quería hacer al cambiar de denominación de región a zona, es que se entienda claramente que la jurisdicción de las zonas de planificación atañen exclusiva y

específicamente al Ejecutivo, es decir no tienen que ver con la conformación de las regiones autónomas descentralizadas. Es la función ejecutiva específicamente la que se reorganiza territorialmente para la administración territorial por parte del ejecutivo. La diferencia es que las regiones autónomas descentralizadas son formas de organización para los gobiernos locales mientras que las zonas de planificación son una organización territorial de los organismos de la función ejecutiva.”¹²⁷

La propuesta de zonificación fue elaborada en consideración de aspectos físicos, económicos, sociales, demográficos, culturales y otros, contempla nueve zonas administrativas de planificación, las mismas que se presentan de manera esquematizada en el siguiente cuadro:

ZONA DE PLANIFICACIÓN	INSTITUCIÓN ADMINISTRATIVA (SENPLADES)	PROVINCIAS Y CANTONES
Zona de Planificación 1- Norte	Subsecretaría Zonal 1- Norte	Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos.
Zona de Planificación 2- Centro Norte	Subsecretaría Zonal 2- Centro Norte	Pichincha (excepto el cantón Quito) Orellana y Napo.
Zona de Planificación 3- Centro	Subsecretaría Zonal 3- Centro	Cotopaxi, Chimborazo, Pastaza y Tungurahua.
Zona de Planificación 4- Pacífico	Subsecretaría Zonal 4- Pacífico	Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas

¹²⁷ Entrevista realizada por la investigadora a Marcelo Paredes, Gerente de Desconcentración de la Secretaría de Reforma democrática del Estado e Innovación de la Gestión Pública de la SENPLADES, Quito- Ecuador, Junio del 2010.

ZONA DE PLANIFICACIÓN	INSTITUCIÓN ADMINISTRATIVA (SENPLADES)	PROVINCIAS Y CANTONES
Zona de Planificación 5- litoral	Subsecretaría Zonal 5- Litoral	Bolívar, Los Ríos, Guayas (excepto los cantones de Guayaquil, Durán y Samborondón), y Santa Elena.
Zona de Planificación 6- Austro	Subsecretaría Zonal 6- Austro	Azuay, Cañar y Morona Santiago
Zona de Planificación 7- Sur	Subsecretaría Zonal 7-Sur	Loja, El Oro y Zamora Chinchipe
Zona de planificación 8	Subsecretaría Zonal 8	Guayaquil, Durán y Samborondón
Zona de planificación 9	No posee una subsecretaría zonal de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, porque su administración corresponde al nivel central	Distrito Metropolitano de Quito

Como podemos observar cada una de las Zonas de Planificación posee su respectiva Subsecretaría a excepción de la Zona de Planificación 9 del Distrito Metropolitano de Quito, ya que su administración corresponde directamente al nivel central. Las subsecretarías presentes en la zonas administrativas de planificación son instituciones administrativas que representan a la SENPLADES y según el artículo 5 del Decreto presidencial 878 serán subsecretarías desconcentradas cuya misión será gestionar la planificación regional a través del Sistema Nacional de Planificación, participando en el diseño de políticas, metodologías y herramientas y gestionando y aplicando, en el área de su jurisdicción, los macro procesos de información y estudios; planificación e

inversión pública; reforma del Estado e innovación de la gestión pública; participación ciudadana; y, seguimiento y evaluación.

De esta forma, la regionalización, impulsada por el actual Gobierno Nacional, es un medio para superar las inequidades territoriales, promover nuevos polos de desarrollo y combatir el profundo centralismo que ha vivido la sociedad ecuatoriana. Este propósito se desarrolla en dos ámbitos: la desconcentración de la administración central, y la descentralización y autonomías.¹²⁸ Según la actual administración, la creación de zonas administrativas de planificación supone construir un país policéntrico y equilibrado, acercando el Estado a los territorios y por lo tanto a la ciudadanía. Con ello se busca que no haya provincias de primera, de segunda o de tercera; sino solo de primera, sin discrecionalidad e inequidad en la distribución de recursos.

Actualmente este proceso de regionalización emprendido por el Gobierno Nacional, a partir de las zonas de planificación, ha dado como resultado nueve zonas administrativas de planificación que cuentan con estructuras institucionales en proceso de consolidación y que serán depositarias de ejercicios de desconcentración. A criterio del doctor José Suing Nagua “estas regiones que no nacen de la decisión voluntaria de autoridades ni población de los territorios, sino del Ejecutivo nacional, mientras más se consoliden, más limitante puede ser para la concreción de propuestas de regionalización (...)”¹²⁹

¹²⁸ http://www.senplades.gov.ec/c/document_library/get_file?uuid=a43152e4-0a44-4490-8998-a9157172ff29&groupId=18607, Visitada en Mayo del 2010.

¹²⁹ SUING, José, Art. Cit, Pág. 9.

CAPÍTULO IV

REGIÓN AUTÓNOMA COMO NUEVO NIVEL DE GOBIERNO

1. GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO REGIONAL

Como se señaló en el primer capítulo de la presente investigación, para efectos de gobierno en cada nivel territorial como la región, provincia, cantón y parroquia, la actual Constitución del Ecuador en sus artículos 251 y 259 reconoce la existencia de los gobiernos autónomos descentralizados, los que ejercen las competencias, atribuciones y facultades previstas en el ordenamiento jurídico. Por lo tanto, el gobierno autónomo descentralizado regional es la expresión institucional de la región.

Los antecedentes del gobierno autónomo descentralizado regional los encontramos dentro de las sesiones de la Asamblea de Montecristi donde la asambleísta Tatiana Hidrovo, Presidenta de la Mesa Constituyente No. 4 de Organización territorial y Asignación de Competencias, señaló como cualidad particular de los gobiernos autónomos regionales mayor escala demográfica y espacial, para generar condiciones de desarrollo humano, garantizar la sustentabilidad y equiparar políticamente los territorios, con lo cual se lograría un peso político igualitario entre todos los lugares subnacionales y gobiernos intermedios.¹³⁰

¹³⁰ Intervención de la Asambleísta Tatiana Hidrovo en la sesión de la Asamblea Constituyente del 11 de junio del 2008, constante en el Acta No. 061, Pág. 36.

En lo que respecta a la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados, la asambleísta Tatiana Hidrovo sostuvo también que las autonomías serían plenas y se caracterizarían, sobre todo, por la participación de la ciudadanía, por el ejercicio del poder por parte del pueblo y no por el de facciones locales; se constituiría en una autonomía que demandaría la ejecución de competencias para solucionar los problemas básicos de las comunidades, una autonomía solidaria, subsidiaria y equilibrada en el contexto de la unidad nacional.¹³¹ Es así que la Constitución del 2008 reconoce a los cuatro gobiernos autónomos descentralizados: regional, provincial, municipal y parroquial rural, el mismo grado de autonomía política, administrativa y financiera, sin marcar de manera expresa diferencias en función de los niveles de gobierno. “Con esto, tan autónomo es el gobierno regional, como lo es el gobierno parroquial rural, el gobierno autónomo descentralizado regional, no pasa de ser un nivel de gobierno más.”¹³² De esta manera, la autonomía con la que fue diseñada constitucionalmente la región autónoma y el gobierno regional autónomo es entendida como la capacidad de autogobierno, lo cual, aplicado a las entidades territoriales equivale a hacerlo sin ejercicio de soberanía, que corresponde al Estado nacional.

1.1 Naturaleza jurídica

El gobierno autónomo descentralizado regional, cuando se conforme será una persona jurídica de derecho público, es decir que su origen se lo encontrará en la ley o en actos de la administración, deberá perseguir fines de utilidad general, estará investido

¹³¹ Intervención de la Asambleísta Tatiana Hidrovo en la sesión de la Asamblea Constituyente del 11 de junio del 2008, constante en el Acta No. 061, Pág. 40.

¹³² SUING, José, Art. Cit., Pág. 9.

de potestades, se someterá a un régimen legal especial, podrá intervenir en relaciones privadas y también será sujeto de relaciones públicas.

Este nivel de gobierno gozará de autonomía política, administrativa y financiera garantizada por el artículo 238 de la Constitución y se regirá por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. La autonomía política, administrativa y financiera que cobija a este nivel de gobierno autónomo, como afirma el doctor José Suing, fortalecerá el ejercicio de sus competencias propias o exclusivas que la propia constitución reconoce y que, analizadas en su contenido, todas son competencias del ámbito administrativo del Estado, y que juntas, independiente de su número, no llegan a configurar potestad estatal alguna, sino a profundizar, en algunos casos, los ejercicios de descentralización, pero no dotar de potestades para alcanzar una real autonomía.¹³³ Razón por la cual, a criterio del mismo autor, el gobierno regional autónomo no pasa de ser un nivel más de gobierno autónomo descentralizado, con un paquete de competencias exclusivas, pero sin posibilidad de intentar real ejercicio de autogobierno, pues las formas de éste ya están previstas en la Constitución (gobernador y consejo regional), lo cual, resta margen de actuación para un verdadero ejercicio de gobierno autónomo.

1.2 Los órganos del gobierno regional

Al ser el gobierno regional una institución responsable del ejercicio de potestades públicas, para concretar su finalidad requiere de estructuras mínimas en las que se

¹³³ SUING, José, Ob. cit., Pág. 113.

concreten tales potestades. Los gobiernos regionales para el ejercicio de la facultad legislativa y ejecutiva que la Constitución les reconoce tienen dos órganos, consejo y gobernador.

1.2.1 Consejo Regional

Cada gobierno regional autónomo tendrá como órgano principal de gobierno al consejo regional, cuerpo colegiado que según lo dispone la Constitución en su artículo 251, será elegido por votación popular en cada región autónoma. Así el consejo regional será el órgano responsable de la facultad legislativa y lo presidirá el Gobernador.

El proyecto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador, en el artículo 33, determina que el consejo regional es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado regional.

1.2.1.1 Conformación del Consejo Regional

El consejo regional estará conformado por el gobernador, los consejeros regionales, quienes serán elegidos por votación directa y universal de acuerdo al número de población del territorio de la región autónoma, y de entre los consejeros será elegido el vicegobernador.

1.2.1.2 Facultades del Consejo Regional

Para referirse a las facultades otorgadas al gobierno autónomo regional es pertinente introducir una definición de “facultades”, las mismas que son“(…) la “potestad” o “autoridad” para el ejercicio de una competencia por parte de una entidad, la cual tiene que estar reconocida de manera expresa por la Constitución o la ley.”¹³⁴

Los antecedentes de las facultades de los gobiernos autónomos descentralizados los encontramos dentro del informe de mayoría presentado por la Mesa Constituyente No. 4 para el primer debate de los textos constitucionales referentes al título V del territorio, su organización y los gobiernos autónomos descentralizados en el pleno de la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi, cuando se menciona que para el manejo de las competencias de los gobiernos de las regiones, provincias, distritos metropolitanos o cantones se le dotará de facultades legislativas en el ámbito de sus competencias, y además se señala que todos los gobiernos poseerán facultades ejecutivas y administrativas. Entendiéndose de este modo que el ejercicio de las competencias constitucionales o legales de los gobiernos autónomos descentralizados puede conllevar la necesidad de ejecutar acciones y ejercer las respectivas facultades legislativas respecto de cuestiones directamente relacionadas con sus competencias.

Una vez revisada la actual Constitución, en lo que respecta a las facultades de los distintos niveles de gobierno, encontramos en su artículo 240 que: “Los gobiernos

¹³⁴ SUING, José, Ob. cit., Pág. 80.

autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.”; de esta forma se entiende como facultad legislativa de los gobiernos autónomos descentralizados, “la capacidad jurídica que ostentan dichas instituciones para expedir normas jurídicas vinculantes en el ámbito de sus respectivos territorios, en las materias de sus competencias originaria, derivada o delegada, de fuente constitucional o legal, fundamentalmente, cuyo objeto es ejecutar dicha competencia, protegiendo los intereses generales, los de los territorios donde se ejercen jurisdicción, y los de sus administradores, en aras de la consecución del bien común.”¹³⁵

En este contexto el consejo regional, al ser un órgano de legislación, ejercerá la facultad legislativa, la cual conlleva a la expedición de normas regionales, según lo dispone el artículo 262 de la Constitución, pero es importante recalcar que esta facultad no pasa de una simple capacidad normativa, es decir el ejercicio de atribuciones normativas dentro de cada una de las competencias conferidas al consejo regional. El rango jerárquico establecido por la Constitución ubica a la norma regional con jerarquía inferior a la ley pero superior a los decretos y reglamentos; a las ordenanzas (provinciales y municipales), a los acuerdos y las resoluciones; y por último a los demás actos y decisiones de los poderes públicos. Esto implica que el marco constitucional no le otorga al gobierno descentralizado autónomo regional, en sentido estricto, la “potestad

¹³⁵ HERNÁNDEZ, Miguel, “Descentralización de Gobiernos Autónomos ante la Constitución de Montecristi”, Pág. 114.

legislativa”, que es la esencia de la “autonomía política”; es decir, no está en condiciones de aprobar leyes y crear su propia institucionalidad para el ejercicio del autogobierno.

Además, el expedir normas regionales no será la única forma de ejercicio de la facultad legislativa que posea el gobierno autónomo regional, “pues para actos particulares o especiales, como el ejercicio de la facultad fiscalizadora, que también la tiene, recurrirá a la expedición de acuerdos y resoluciones.”¹³⁶

1.2.1.3 Consejeros Regionales

Los consejeros regionales son personas naturales que, elegidas por votación popular, integran el consejo, para el cumplimiento de las funciones que son propias de este órgano, legislación y fiscalización. El número de estos dignatarios será definido por la ley, de acuerdo al número de población residente en la región autónoma.

1.2.1.3.1 Forma de elección de los Consejeros Regionales

El mandato constitucional establece que los consejeros regionales se elegirán de forma proporcional a la población urbana y rural por un período de cuatro años. La Ley Orgánica Electoral en su artículo 89 estipula que las elecciones de consejeros regionales

¹³⁶ SUING, José, Ob. cit., Pág. 36.

se realizarán cada cuatro años y serán electos en la primera vuelta. Una vez elegidos se posesionarán sin convocatoria previa diez días antes que lo haga el Presidente de la República de acuerdo a lo que estipula el artículo 91 de la Ley Orgánica Electoral. En lo que se refiere a reelección, la misma norma en el artículo 93, establece que los consejeros como dignatarios de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo.

De manera más específica la Ley Orgánica Electoral explica la forma en que se integrarán los consejos regionales, así, el artículo 152 textualmente señala:

- “(…) 1. Con menos de un millón de habitantes, quince representantes;
2. Con más de un millón de habitantes, diecinueve representantes;
3. Con más de dos millones de habitantes, veintiún representantes; y,
4. Con más de tres millones de habitantes, veinte y cinco representantes.

El Consejo Nacional Electoral establecerá las circunscripciones urbanas y rurales para la elección de los consejeros regionales y distritales, en función del porcentaje de la población de la circunscripción correspondiente. El resultado se aproximará al entero más cercano. Cuando el valor no alcance la unidad en la circunscripción se elegirá un consejero (…)

1.2.1.3.2 Requisitos para ser consejeros regionales

La Ley Orgánica Electoral en el artículo 95 establece que para ser consejera o consejero regional se requiere haber cumplido diez y ocho años de edad, al momento de

inscribir la candidatura; estar en goce de los derechos políticos; haber nacido o vivido en la respectiva jurisdicción por lo menos durante dos años de forma ininterrumpida; y, no encontrarse incurso en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones establecidas en la Constitución.

El mismo cuerpo legal, en su artículo 96, se encarga de señalar quiénes no pondrán ser candidatos para consejeros regionales:

“(...) 1. Quienes al inscribir su candidatura tengan contrato con el Estado, como personas naturales o como representantes o apoderados de personas jurídicas, siempre que el contrato se haya celebrado para la ejecución de obra pública, prestación de servicio público o explotación de recursos naturales;

2. Quienes hayan recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sancionados con reclusión, o por cohecho, enriquecimiento ilícito o peculado;

3. Quienes adeuden pensiones alimenticias;

4. Las juezas y jueces de la Función Judicial, del Tribunal Contencioso Electoral, y los miembros de la Corte Constitucional y del Consejo Nacional Electoral, salvo que hayan renunciado a sus funciones seis meses antes de la fecha señalada para la elección;

5. Los miembros del servicio exterior que cumplan funciones fuera del país no podrán ser candidatas ni candidatos en representación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, salvo que hayan renunciado a sus funciones seis meses antes de la fecha señalada para la elección;

6. Las servidoras y servidores públicos de libre nombramiento y remoción, y los de periodo fijo, salvo que hayan renunciado con anterioridad a la fecha de la inscripción de su candidatura. Las demás servidoras o servidores públicos y las y los docentes, podrán

candidatizarse y gozarán de licencia sin sueldo desde la fecha de inscripción de sus candidaturas hasta el día siguiente de las elecciones; y de ser elegidos, mientras ejerzan sus funciones. El ejercicio del cargo de quienes sean elegidos para integrar las juntas parroquiales no será incompatible con el desempeño de sus funciones como servidoras o servidores públicos, o docentes;

7. Quienes hayan ejercido autoridad ejecutiva en gobiernos de facto; y,

8. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo.”

1.2.1.3.3 Atribuciones de los Consejeros regionales

Las atribuciones de los consejeros regionales no se encuentran determinadas en la norma constitucional, pero las podemos encontrar en el proyecto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en su artículo 35, que de aprobarse regirá sobre esta materia, estas atribuciones son:

“(…) Tienen las siguientes atribuciones:

- a) Intervenir con voz y voto en las sesiones y deliberaciones del consejo regional;
- b) Presentar proyectos de normas regionales, en el ámbito de competencia del gobierno regional autónomo;
- c) Intervenir en el consejo regional de planificación y en las comisiones, delegaciones y representaciones que designe el consejo regional;
- d) Fiscalizar las acciones del ejecutivo regional y de la administración de acuerdo con este Código y la ley; y,
- e) Las demás que les confiera el estatuto de autonomía regional.”

Cabe recalcar que las atribuciones de los consejeros regionales no se limitarán a este artículo del proyecto de COOTAD, sino que podrían ampliarse en el Estatuto de Autonomía de la región.

1.2.2 El Gobernador Regional

La Constitución actual determina que el gobernador regional presidirá el consejo regional y tendrá voto dirimente (Artículo 251). El proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en su artículo 36, refiriéndose a la figura de gobernador establece que “(...) es la primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado regional, elegido por votación popular de acuerdo con los requisitos y regulaciones previstos en la ley de la materia electoral.”

Estas características que nos presenta tanto la Constitución como el proyecto de COOTAD, nos permiten concluir que el gobernador ejercerá la facultad ejecutiva en el ámbito de sus competencias y dentro de la jurisdicción territorial de la región, y aunque la Carta Magna, no determine que facultades ejercerá, se entiende que serán entre otras, las facultades administrativas y de representación legal.

La facultad ejecutiva que posee el gobernador regional es la facultad de realización, que se ejercerá para el cumplimiento de las normas aplicables al gobierno autónomo regional, de los actos normativos y administrativos del órgano competente del

respectivo gobierno autónomo descentralizado. Las normas que se harán cumplir mediante la aplicación de la facultad ejecutiva serán los actos administrativos que se emiten en aplicación de la Constitución, de las leyes y preceptos de la República, y de las normas expedidas en ejercicio de la facultad legislativa de los gobiernos autónomos.

El autor Roberto Viciano sostiene que el hecho de que el gobernador sea parte del consejo regional 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.¹³⁷ De esta manera, la figura del gobernador constituye una forma de autogobierno prevista en la propia Constitución que junto al consejo regional no abren un margen de actuación para un verdadero gobierno autónomo.

La Constitución del 2008 ha establecido dentro del artículo 251 que cada región autónoma, a más de poseer un gobernador, tenga un vicegobernador el cual será elegido de entre los consejeros regionales. El proyecto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador en su artículo 38 señala que el vicegobernador es la segunda autoridad del gobierno autónomo descentralizado regional, elegido por el consejo regional de entre sus miembros, sin que pierda su calidad y atribuciones de consejero regional.

¹³⁷ VICIANO, Roberto, Ob.cit., Pág. 111.

1.2.2.1 Forma de elección

La norma constitucional indica que al gobernador regional se lo elegirá por votación popular, y según lo que establece la Ley Orgánica Electoral en su artículo 153, será electo por la ciudadanía de las provincias que formen la respectiva región y se proclamará electo al candidato que hubiere alcanzado el mayor número de votos.

De acuerdo a lo que dispone el artículo 89 de dicha ley, para elegir gobernadores regionales se realizarán elecciones cada cuatro años, serán elegidos en la primera vuelta; y, una vez elegida esta dignidad se posesionará sin convocatoria previa diez días antes que lo haga el Presidente de la República (Art. 91 Ley Orgánica Electoral). Además, al ser el Gobernador un dignatario de elección popular, podrá reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo.

Cabe anotar que la Constitución no estipula la duración en el cargo de gobernador, lo que podría entenderse que el mismo período de los consejeros le es aplicable (cuatro años) o que el período deberá fijarse en el Estatuto regional. Al respecto el proyecto de del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización no prescribe un sentido distinto y no señala un período determinado, por lo que debería entenderse que el Estatuto regional debería llenar este vacío.

1.2.2.2 Requisitos para ser Gobernador regional

Los requisitos que se requieren para inscribir candidaturas para el cargo de gobernador regional, según el artículo 95 de la Ley Orgánica Electoral son: haber cumplido diez y ocho años de edad, al momento de inscribir la candidatura; estar en goce de los derechos políticos; haber nacido o vivido en la respectiva jurisdicción por lo menos durante dos años de forma ininterrumpida; y, no encontrarse incurso en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones establecidas en la Constitución.

Los causales por las cuales no se podrán presentar candidaturas para ser gobernadores de las diferentes regiones son las mismas que se aplican para los consejeros regionales, es decir las señaladas en el artículo 96 de la ley Orgánica Electoral, porque tanto las dignidades de consejeros y gobernadores regionales son de elección popular.

1.2.2.3 Funciones y obligaciones

La Constitución no prevé las atribuciones que poseerá el gobernador regional, pero al remitirnos al proyecto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, podemos observar que en su artículo 37 se encuentra una amplia lista de las atribuciones, que en caso de aprobarse, se le otorgará al gobernador regional. Entre las más relevantes se encuentran las siguientes: ejercer la representación legal y extrajudicial del gobierno autónomo descentralizado regional; ejercer de manera exclusiva la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado regional;

presentar al consejo regional proyectos de normas regionales, de acuerdo a las materias que son de competencia del gobierno autónomo descentralizado regional; presentar con facultad privativa, proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos; dirigir la elaboración del plan regional de desarrollo y el de ordenamiento territorial en concordancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de los distintos gobiernos autónomos descentralizados; suscribir contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno autónomo descentralizado regional; entre otros.

2. RECURSOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO REGIONAL

La actual Constitución determina que los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de acuerdo con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad (Art. 270) y a los criterios establecidos en el propio texto constitucional (Art. 272). Como lo dispone la Carta Magna, los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros pero en el caso de los gobiernos regionales, se presenta un problema, al no haberseles otorgado la potestad tributaria, solo le quedaría al COOTAD designar la manera en la que podrán generar sus recursos financieros.

El proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador establece los tipos de recursos financieros que poseerán los Gobiernos autónomos descentralizados de la siguiente manera:

- a) Ingresos propios:** Según el mencionado proyecto provendrán de impuestos, tasas, contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; los de venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas, sorteos y loterías; entre otros ingresos. Los impuestos que el proyecto de COOTAD transfiere a los gobiernos regionales son: “(...) a) El impuesto a la renta por herencias, legados y donaciones; b) el impuesto a la propiedad de los vehículos motorizados; y, c) el impuesto a los consumos especiales sobre vehículos motorizados y aviones, avionetas y helicópteros excepto aquellas destinadas al transporte comercial de pasajeros, carga y servicios; motos acuáticas, tricares, cuadrones, yates y barcos de recreo. (...)”¹³⁸ Estos impuestos de acuerdo a lo establecido en el referido proyecto serán administrados por el SRI y se distribuirán entre las regiones en razón del domicilio de los incididos al pago del impuesto. En lo que respecta a la facultad tributaria el proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador, en su artículo 179 otorga la facultad tributaria a los gobiernos regionales de la siguiente manera: “(...)Los gobiernos autónomos descentralizados regionales podrán crear, modificar o suprimir mediante normas regionales, tasas y contribuciones especiales de mejoras por los servicios que son de su responsabilidad y las obras que se ejecuten, dentro del ámbito de sus competencias o circunscripción territorial(...)”. Como se observa, si

¹³⁸ Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador, Artículo 177.

el proyecto es aprobado le otorgará la potestad tributaria al gobierno regional. De la lectura de la Constitución podemos observar que no se le reconoce potestad tributaria al gobierno regional, es el proyecto de COOTAD el que le otorga esta potestad. De manera que, si bien el principio de legalidad señala que los tributos deben ser creados, modificados o exonerados por ley, no es menos cierto que la potestad tributaria constante en el ordenamiento actual se ha flexibilizado, al concederle a otros entes a más del estado central el crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras, dejándose la potestad de crear, modificar o suprimir impuestos al estado central, él que tiene en este caso reserva de ley. Para nosotros es correcto hablar de esta flexibilización cuando se admite que ciertos tributos se creen, modifiquen, o exoneren por entes estatales ajenos a la Asamblea Nacional; en el caso del gobierno regional el legislador para reconocerle la potestad tributaria a través del proyecto de COOTAD, ha tomado como soporte jurídico lo establecido en el artículo 301 de la Constitución cuando prescribe que “(...) 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.” Es decir, el acto normativo de órgano competente mediante el cual se cree, modifique o suprima tasas y contribuciones especiales en la región será la norma regional, en base a la potestad tributaria que le reconoce el proyecto de COOTAD en su artículo 179.

La atenuación de la potestad tributaria prevista en el artículo 301 de la norma suprema en lo que se refiere a tasas y contribuciones especiales, a mi criterio obedece a que siendo numerosos los servicios estatales, como diversos los entes de gobierno que los prestan y ejecutan obras, no se justifica que las tasas y

contribuciones especiales sean creadas por la Asamblea Nacional, sino por aquellos órganos encargados de su administración. Sin embargo, esta atribución de potestades tributarias entraña el riesgo de que proliferen la creación de actos normativos, insubordinados al rigor constitucional y legal.

Otro aspecto importante que nos presenta el proyecto de COOTAD es el contenido en el último inciso del artículo 177 cuando estipula: “(...) Para estimular la conformación de regiones, el gobierno central podrá destinar un porcentaje de los impuestos generados en su territorio.” Esta disposición se presenta como un estímulo fiscal para aquellas provincias que decidan conformarse en regiones, puesto que recibirán un porcentaje de los impuestos que se generen en su territorio.

b) Transferencias del presupuesto general del Estado: corresponden al segundo tipo de ingresos financieros constante en el Proyecto de COOTAD las asignaciones que del presupuesto general del Estado se les harán a los gobiernos autónomos descentralizados; se establecen tres tipos de transferencias: transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes; transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias; y, transferencias para compensar a los gobiernos autónomos descentralizados en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables.

Respecto a este punto la Constitución vigente prescribe que los gobiernos autónomos descentralizados participarán de las rentas del Estado a través de la figura tradicional de la preasignación; de esta manera, los distintos niveles de

gobierno participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público. El Proyecto de COOTAD, en lo referente a las transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes, en su artículo 192 señala “Los gobiernos autónomos descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del presupuesto general del Estado.”

De acuerdo a lo dispuesto en la Carta Magna del 2008 las transferencias de preasignaciones serán predecibles y automáticas. Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias. Los criterios a partir de los cuales se distribuirán los fondos preasignados a los distintos gobiernos autónomos serán los mismos que se establecía en la Constitución de 1998, tales como población, necesidades básicas insatisfechas, mejoramiento en niveles de vida, entre otros, pero hay que destacar que se añadieron precisiones sobre el criterio de necesidades básicas insatisfechas para que sean jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados; además, se incrementó un nuevo criterio: cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado; este criterio a mi parecer será una forma de persuadir a los gobiernos autónomos descentralizados para que cumplan con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y de esta forma puedan obtener los fondos preasignados desde el gobierno central.

- c) **Otro tipo de transferencias, legados y donaciones:** se trata de los fondos recibidos sin contraprestación, del sector interno o externo, pueden provenir del sector público, del sector privado, del sector externo, que incluyen donaciones y los recursos de la cooperación no reembolsable.¹³⁹
- d) **Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables:** tienen derecho a participar solidariamente en las rentas que perciba el Estado por esta actividad los gobiernos autónomos descentralizados en cuyas circunscripciones se exploten o industrialicen recursos no renovables.¹⁴⁰ Respecto a este tipo de transferencia, la Constitución en su artículo 274 estipula que los gobiernos autónomos descentralizados tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables, que se hagan en sus territorios.
- e) **Recursos provenientes de financiamiento:** Son fuentes adicionales de fondos; se obtienen por los gobiernos autónomos descentralizados, a través de la captación del ahorro interno o externo, para financiar prioritariamente proyectos de inversión.¹⁴¹

¹³⁹ Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador, Artículo 174.

¹⁴⁰ Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador, Artículo 175.

¹⁴¹ Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador, Artículo 176.

La Constitución del 2008, en su artículo 292, señala que los ingresos y egresos de los gobiernos autónomos descentralizados no serán parte del presupuesto general del Estado.

Se garantiza en el mismo cuerpo normativo en su artículo 273 que las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes y suficientes recursos. Un organismo técnico integrado de acuerdo con la ley, cuantificará los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizables. Las asignaciones discrecionales no permanentes solo serán posibles en caso de catástrofe.

La normativa constitucional, al referirse al presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados determina en el artículo 293 que se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo sin menoscabo de sus competencias y su autonomía. El mismo artículo estipula además que los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la ley.

Al igual que la función ejecutiva, los gobiernos autónomos descentralizados, presentarán cada semestre informes a sus correspondientes órganos de fiscalización

sobre la ejecución de los presupuestos. La ley establecerá las sanciones en caso de incumplimiento.¹⁴²

En lo que respecta a los recursos para la creación y financiamiento de regiones, el proyecto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador, en la disposición general tercera, prescribe que estos recursos serán adicionales a aquellos asignados al resto de gobiernos autónomos descentralizados y se distribuirán de acuerdo al COOTAD.

3. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO REGIONAL

Para abarcar el tema de las competencias que se han otorgado a los Gobiernos Autónomos Regionales, es necesario definir de manera muy general el concepto de competencia: “Una competencia es una potestad estatal cuyo ejercicio es reconocido por la Ley a un organismo del nivel central o subnacional.”¹⁴³

La distribución de competencias debe partir de la definición del modelo de Estado. El Ecuador, según el artículo uno de la Constitución, es un Estado unitario. Por consiguiente, a cada gobierno autónomo descentralizado le corresponde una organización política administrativa fortalecida con la asignación de competencias

¹⁴² Constitución del Ecuador del 2008, Artículo 296.

¹⁴³ SUING, José, Ob. cit., Pág. 76.

constitucionales demarcadas y bajo criterios y principios aplicables para el caso de conflictos posibles. De este modo, el capítulo cuatro del título V de la actual Constitución establece el régimen de competencias de los distintos niveles de gobierno. De la lectura de dicho capítulo se evidencia que se rompió el modelo de descentralización obligatoria de una competencia a pedido de un gobierno seccional, y se encamina hacia un proceso de descentralización más dirigido u homogeneizado, manejado por el nuevo Sistema Nacional de Competencias. El mencionado sistema no es definido por la Constitución, pero su artículo 239 le otorga dos características: obligatorio y progresivo; este último elemento responde al principio de progresividad, el cual se aplica en el momento mismo de la transferencia de las diferentes competencias, para evitar la adopción de medidas regresivas que posterguen el proceso de transferencia y asignación de competencias.

El proyecto de COOTAD en su artículo 108 conceptualiza al Sistema Nacional de Competencias como “el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad. A fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente.”

Sin perjuicio de las competencias que determine la ley, a los gobiernos autónomos descentralizados, la Constitución les reconoce nueve competencias exclusivas, que de forma sintetizada son: la planificación regional; la gestión de cuencas hidrográficas; la

planificación del tránsito regional y cantonal (en tanto no asuman las municipalidades); asumir el sistema vial regional; controlar las organizaciones sociales de carácter regional; determinar políticas de conocimiento, investigación y tecnologías; fomentar actividades productivas regionales; fomentar la seguridad alimentaria regional; gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Respecto a las competencias que tienen a cargo los gobiernos regionales, César Coronel Jones y César Coronel Ortega señalan que “si bien en principio parecería que su existencia obedece a una necesidad de planeación y ejecución a una escala mayor que la provincial (...), su diseño no parecería estar acorde a esta justificación, esto porque las competencias de las regiones no se diferencian sustancialmente de aquellas otorgadas a las provincias o cantones (...)”.¹⁴⁴

Roberto Viciano Pastor sostiene que “(...) adoptada la decisión de generar un nuevo nivel de gobierno regional no parece razonable el escaso número de competencias atribuidas por la Constitución a las regiones. Crear esa nueva estructura, que complica la gestión del Estado, para dotarla tan solo de competencias para planificar el desarrollo regional, gestionar las cuencas hidrográficas, regular el tránsito y el transporte regional, ser responsable del sistema vial regional, determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento y fomentar las actividades productivas y la seguridad alimentaria regional, además de registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional parece una inversión política y de recursos administrativos, humanos y

¹⁴⁴CORONEL JONES, César y CORONEL ORTEGA, César, “El Régimen de Organización Político-Territorial y Distribución de Competencias en la Nueva Constitución del Ecuador, en: “La Constitución Ciudadana. Doce visiones sobre un documento revolucionario”, Pág. 88.

materiales excesiva. Aunque la última palabra la tendrá la ley que regule el sistema nacional de competencias que podría ampliar las mismas dentro del límite establecido por las competencias exclusivas del Estado central (...).¹⁴⁵

3.1 Competencias exclusivas

Al referirnos a este tipo de competencias es indispensable presentar su definición: “Las competencias exclusivas son aquellas que son ejercidas por un organismo o nivel de gobierno con independencia de otro u otros”¹⁴⁶. Al revisar la actual Constitución nos percatamos que el constituyente de Montecristi se tomó el trabajo de definir, tanto para el Estado central como para los gobiernos autónomos descentralizados, competencias exclusivas. Así encontramos que a los gobiernos autónomos regionales, la Carta Magna en su artículo 262, y sin perjuicio de que estos asuman otras competencias que les señale la ley, se le ha asignado las siguientes competencias exclusivas:¹⁴⁷

“1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.”

Mediante esta competencia el gobierno regional ejercerá la planificación dentro de su jurisdicción territorial y para esto deberá coordinar, sujetarse y complementarse con el Sistema Nacional de Planificación. Además, la misma Carta Magna establece que la Planificación es obligatoria para todos los gobiernos autónomos descentralizados. Sin embargo, el tema de la articulación de la planificación nacional con la planificación en

¹⁴⁵ VICIANO, Roberto, Ob.cit., Pág. 111.

¹⁴⁶ SUING, José, Ob. cit., Pág. 77.

¹⁴⁷ Constitución de la República del Ecuador, Artículo 262.

los diferentes niveles de gobierno no será fácil; porque se presentarán trabas para conciliar los diferentes puntos de vista en los territorios, más aún cuando los respectivos gobiernos no compartan tendencias políticas o similares principios ideológicos.

“2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.”

Esta competencia será ejercida en coordinación con el gobierno provincial, lo que a criterio del doctor José Suing “desdice su carácter de competencia exclusiva que le reconoce la Constitución.”¹⁴⁸ Le corresponderá al sistema nacional de competencias diseñar cómo se llevará a cabo el ejercicio de esta competencia entre los dos niveles de gobierno.

“3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.”

La formulación de esta competencia constituiría implícitamente un criterio de competencia subsidiaria de los gobiernos regionales frente a la incapacidad de las municipalidades, ya que si estas últimas no la asumen, entonces asumirán las regiones. Este principio de subsidiariedad se encuentra definido dentro del proyecto de COOTAD en su artículo tres, el cual señala: “(...) La subsidiariedad implica privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia, y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos. (...)”

¹⁴⁸ SUING, José, Ob. cit., Pág. 37.

“4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.”

Le corresponde al gobierno regional la planificación, construcción y mantenimiento del sistema vial dentro de la región, para esto deberá establecerse claramente cuáles serán las vías que estarán a su cargo, para evitar duplicidad en el ejercicio de la competencia por parte de los diferentes gobiernos autónomos descentralizados.

“5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.”

Mediante esta competencia el gobierno regional tiene la atribución de otorgar a organizaciones sociales, cuyo ámbito de acción sea el territorio de la región, personalidad jurídica, además de registrarlas y ejercer control sobre ellas.

“6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.”

El gobierno regional deberá establecer políticas sobre el conocimiento y la tecnología dentro del espacio territorial de la región. Estas políticas deberán estar relacionadas y coordinadas con la planificación nacional.

“7. Fomentar las actividades productivas regionales.”

De acuerdo a lo que señala esta competencia, el gobierno regional deberá promover toda actividad que tenga relación con la producción dentro de la región.

“8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.”

El término seguridad alimentaria debería ser definido para entender el alcance del ejercicio de esta competencia en la región. Refiriéndose a esta competencia, el doctor José Suing señala que se “deberá considerar lo que la ley de soberanía alimentaria contemple sobre la materia, en el entendido que este segundo concepto supera el de “*seguridad alimentaria*” para incluir la reducción de cualquier forma de dependencia excesiva frente a productos básicos provenientes de otras partes del mundo, con lo que su desarrollo se torna muy complejo, pues abarca todas las etapas de un proceso productivo.”¹⁴⁹

“9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias (...)”

Esta competencia la poseen los cuatro gobiernos autónomos descentralizados y supone que ellos serán los encargados de agenciar la cooperación internacional en el ámbito de sus competencias. Sin embargo, queda la duda sobre cuál será el procedimiento que deberán seguir los diferentes niveles de gobierno para gestionar esta cooperación y evitar la duplicación en la gestión de la competencia. Teniendo en cuenta que, si no existe una adecuada coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, van a surgir dificultades para la obtención de recursos de dicha cooperación.

La misma Constitución se encarga también de estipular que los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán las competencias que se le transfieran obligatoria y

¹⁴⁹ SUING, José, Ob. cit., Pág. 38.

progresivamente, es así que el artículo 269 numeral 1 determina que una de las funciones del sistema nacional de competencias será “(...) 1. Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados. Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias. (...)”. Se entiende que las competencias que serán transmitidas de forma obligatoria y progresiva a los gobiernos autónomos descentralizados serán las competencias exclusivas del Estado central. Según este mismo numeral, los gobiernos que tengan capacidad operativa para asumir las competencias a ser transferidas, podrán asumirlas inmediatamente; para ello no necesitarán celebrar algún tipo de convenio ni realizar un trámite engorroso. Lo que a mi entender sí deberá hacer el gobierno autónomo para asumir inmediatamente las competencias será demostrar su capacidad operativa real y comunicar al respectivo órgano del Estado central la competencia que vaya asumir, para que tales órganos realicen los respectivos procedimientos para transferir la competencia. Respecto a la última parte del mencionado numeral del artículo 269, Miguel Hernández afirma que la facilidad con que se ha establecido “la asunción inmediata de competencias por parte de los gobiernos autónomos descentralizados, exclusivamente en función de su voluntad y capacidad operativa, es absolutamente incoherente con la insistente crítica gubernamental y de ciertos asambleístas de mayoría, a la Constitución Política de 1998, por haberse establecido la llamada “descentralización a la carta”, justamente por la dependencia de la descentralización a la sola voluntad de los entonces llamados gobiernos seccionales autónomos y con capacidad operativa.”¹⁵⁰

¹⁵⁰ HERNÁNDEZ, Miguel, Ob. cit., Pág. 188.

El proyecto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador, en su artículo 114, define a las competencias exclusivas como “aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.” Esto último que nos presenta el proyecto respalda lo estipulado por la norma constitucional, cuando señala en su artículo 260 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.”, entendiéndose de esta forma que la concurrencia se da en la gestión, no en todas las facultades y atribuciones de una competencia exclusiva.

Algunos autores como García de Enterría asimilan la exclusividad con la idea de la exclusión, ya que “no hay exclusividad si hay participación de los dos niveles en la regulación de una determinada materia”¹⁵¹. Este pensamiento doctrinal se enfoca a las competencias de las Comunidades Autónomas y del Estado central en España. Al aplicar este pensamiento a nuestra realidad jurídica podemos concluir que cuando la norma constitucional señala que las competencias exclusivas también pueden ser concurrentes, resulta contradictoria porque una competencia es considerada como exclusiva, “cuando todas las funciones de legislación y ejecución sobre una cierta materia corresponden a una única instancia(...)”¹⁵²; lo cual no se aplica a nuestro país porque la misma Carta Magna prescribe que una competencia exclusiva puede ser también concurrente, lo que implica que las funciones de legislación y ejecución sobre

¹⁵¹ Criterio de García de Enterría citado por Miguel Hernández, en la obra “Descentralización de Gobiernos Autónomos ante la Constitución de Montecristi”, Pág. 145

¹⁵² HERNÁNDEZ, Miguel, Ob. cit., Pág. 145

una cierta materia no corresponderán a una sola instancia. Para otros, en cambio, la noción de exclusividad, en el régimen jurídico español, “no impide necesariamente que puedan existir entre el Estado y las Comunidades Autónomas competencias compartidas sobre una materia.”¹⁵³

3.2 Competencia concurrentes

Las competencias concurrentes son definidas “como aquellas en las que una o más facultades de esas competencias son ejercidas en forma conjunta por diferentes órganos nacionales y subnacionales, aunque suelen presentarse también en un mismo nivel (...).”¹⁵⁴

Al referirse a las competencias concurrentes la obra “El Sistema Jurídico de las Comunidades Autónomas” señala que se presentan como el “Ejercicio de competencias distintas, que dan lugar a dos resoluciones independientes, pero que deben actuarse sobre un mismo espacio físico y con cierto grado de interdependencia que puede llegar hasta la identidad procedimental.”¹⁵⁵

La actual administración pública supone una gran cantidad de funciones y muchas de ellas de gran complejidad, debido a ello existen materias donde se torna cada vez más difícil gestionarlas de manera aislada por lo que resulta más conveniente que su

¹⁵³HERNÁNDEZ, Miguel, Ob. cit., Pág. 145.

¹⁵⁴SUING, José, Ob. cit., Pág. 78.

¹⁵⁵AJA, Eliseo, “El Sistema Jurídico de las Comunidades Autónomas”, Pág. 124.

desarrollo se efectúe concurrente por el Estado y los distintos niveles subnacionales. Ante esto la actual Constitución determina que para la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno, existirán competencias concurrentes, es decir, competencias que podrían ser de más de un nivel de gobierno.

Al no ser definidas las competencias concurrentes, dentro de la Constitución, es el proyecto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador, el que en su artículo 115 define a las competencias concurrentes 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.”

3.3 Competencias adicionales

Este tipo de competencia se encuentra establecida dentro de la Constitución del 2008, cuando se estipula en el artículo 269, numeral 2, lo siguiente: “(...) 2. Regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley a favor del gobierno autónomo descentralizado. (...)”; entendiéndose de esta forma que serán competencias adicionales aquellas que defina la ley, además de las que establezca la norma constitucional. Deja claro también que existe otro nivel de competencias (competencias adicionales) a transferirse a los gobiernos autónomos descentralizados.

Como se puede apreciar la Constitución establece la existencia de competencias adicionales que podrán transferirse a los gobiernos autónomos descentralizados, entre ellos al gobierno regional, en la medida en que una Ley posterior así lo determine.

El tema de discusión, para el doctor José Suing Nagua, es si la indefinición de competencias puede dar lugar a considerar como una clase de competencias a las adicionales, o si simplemente se trata de un mecanismo constitucional para cubrir posibles vacíos que se presenten en el ejercicio de potestades públicas, en cuyo caso, el mecanismo previsto en la Constitución es la ley que tiene que establecer esa competencia adicional y el gobierno autónomo descentralizado al que corresponda.¹⁵⁶

El proyecto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador, en su artículo 149, define a las competencias adicionales como “(...) aquellas que son parte de los sectores o materias comunes y que al no estar asignadas expresamente por la Constitución o este Código a los gobiernos autónomos descentralizados, serán transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad, por el Consejo Nacional de Competencias, conforme el procedimiento y plazo señalado en este Código.” Según este proyecto de ley el titular de las competencias adicionales serán los gobiernos autónomos descentralizados y su procedimiento de transferencia será a cargo del Consejo Nacional de Competencias, organismo técnico que formará parte del Sistema Nacional de Competencias.

¹⁵⁶ SUING, José, Ob. cit., Pág. 78.

3.4 Competencias residuales

Como bien afirma Fernando Santaolalla en su obra “Derecho Constitucional”¹⁵⁷, en los Estados descentralizados pueden presentarse materias respecto a las que la Constitución no expresa cuál es el poder competente para intervenir, bien porque pasaron inadvertidas en el momento de redactarse esa Constitución, bien porque se trata de cuestiones suscitadas con posterioridad, como son las derivadas del desarrollo tecnológico o de nuevos descubrimientos. Siguiendo con el criterio de Santaolalla, afirma que esta situación podría conducir a disputas interminables sobre el titular de la competencia respectiva, las constituciones de este tipo de estados suelen contener la llamada cláusula residual, que determina a quien corresponden las competencias no previstas. De este modo cuando una competencia no aparece en ninguna de las listas a las que se ha hecho referencia, su titularidad se solventa aplicando dicha cláusula.

La legislación extranjera nos presenta la cláusula residual como una herramienta del sistema federal y básicamente consiste en atribuir a las regiones aquellas competencias no asignadas o asumidas al Estado o a las regiones. La obra “El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas” refiriéndose a este tipo de cláusula señala: “Normalmente el criterio de la cláusula residual se vincula al origen del Estado federal o regional, de manera que si las competencias de la Federación son de atribución, la cláusula residual jugará a favor de los Estados, mientras que en caso contrario la cláusula residual favorecerá a la federación.”¹⁵⁸

¹⁵⁷ SANTAOLALLA, Fernando, “Derecho Constitucional”, Pág. 427.

¹⁵⁸ AJA, Eliseo, Ob. cit., Pág. 120.

En el Ecuador las competencias residuales no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de gobiernos autónomos descentralizados y no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del Gobierno Central. Esta clase de competencias solamente son nombradas en la Constitución del 2008 cuando el artículo 269 en su numeral 4 señala como una de las funciones del Sistema Nacional de Competencias: “(...) 4. Asignar las competencias residuales a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia. (...)”. De esta forma en nuestro país se ha incluido dentro de la legislación, la cláusula residual, evitando que futuras competencias no previstas se queden sin titular, sino que sean los gobiernos autónomos descentralizados los encargados de asumirla, operando en este caso la cláusula residual en beneficio de los entes subnacionales.

El proyecto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador en su artículo 150 define a las competencias residuales como “(...) aquellas que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central (...)”.

De estas disposiciones se deduce que las competencias residuales en el Ecuador, son diferentes a las exclusivas y a las concurrentes, ya que son entendidas como aquellas competencias a las que los gobiernos autónomos descentralizados tienen derecho por su naturaleza y que adopta por razones de necesidad, de conveniencia o de oportunidad.

3.5 Límite de las competencias

La propia Constitución establece los límites de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados cuando señala en su artículo 261 las competencias exclusivas del Estado central. De este modo la futura ley que regule el sistema nacional de competencias podrá ampliar las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados dentro del límite establecido por las competencias exclusivas del Estado central.

El Estatuto de autonomía como norma institucional básica, determinará las instituciones del gobierno regional y las competencias que asumirá, éstas deberán estar enmarcadas dentro de las competencias constitucionales enumeradas en el artículo 262 de la Carta Magna, el mismo que deberá revisar la Corte Constitucional de conformidad con el artículo 245, en su inciso cuarto. De esta forma, cada región autónoma tendrá su propio Estatuto y, las competencias que se podrán establecer en él, solo podrán ser especificaciones de aquellas que se han establecido en la Constitución.

3.6 Competencias que serán establecidas por la futura ley

El proyecto de COOTAD establece en su artículo 32 las mismas competencias exclusivas que se estipulan para el gobierno regional dentro de la Constitución del 2008 en su artículo 262, no ha desarrollado nuevas competencias para el gobierno regional, sino que incluye las mismas que la norma suprema; por lo que a mi entender le quedará

al Estatuto regional establecer las demás competencias que asumirá el gobierno regional, que obviamente no podrán ser exclusivas pues el mecanismo de asignación de esta clase de competencias es de ámbito constitucional. De esta forma el Estatuto regional establecerá las demás competencias como son las adicionales y residuales.

4. EL ESTATUTO COMO NORMA BÁSICA DE LAS REGIONES AUTÓNOMAS

4.1 Definición de Estatuto

En Ecuador, la Constitución en su artículo 246, al igual que el artículo 147 de la Constitución española, establece que “El estatuto aprobado será la norma institucional básica de la región (...)”. Para los Constituyentes de Montecristi el estatuto se crea como una herramienta fundamental para el gobierno regional que nacería como el resultado del acuerdo de una sociedad (dos o más provincias) de constituirse en un territorio político con un tipo de gobierno autónomo, definiendo a la vez sus símbolos, los límites a partir de los preestablecidos, señalando las competencias, y en este marco, sus finalidades y objetivos.¹⁵⁹

En España, el Estatuto de autonomía es considerado como la norma institucional básica de cada comunidad autónoma y así lo precisa el artículo 147.1 de la Constitución

¹⁵⁹ Informe de mayoría presentado por la Mesa Constituyente de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias para el primer debate de los textos constitucionales referentes al título V del territorio, su organización y los gobiernos autónomos descentralizados, constante en el Acta No. 061 de la sesión de la Asamblea Constituyente del 11 de junio del 2008, Pág. 24.

española señalando que “(...) Los estatutos serán la norma institucional básica de cada comunidad autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”; estos estatutos contienen tanto la organización propia de la respectiva comunidad autónoma, como el nivel de competencias que dentro del marco establecido por la Constitución asume dicha comunidad.

Dentro del sistema español, “el sistema de fuentes autonómicas tiene su norma básica en el Estatuto, norma que merced a su doble naturaleza (ley orgánica y norma institucional básica de la Comunidad Autónoma) establece la relación entre el ordenamiento estatal y el sistema normativo autonómico. (...) El Estatuto se configura como la pieza clave que traduce en realidades concretas la potencialidad constitucional en la construcción de una nueva organización territorial del Estado.”¹⁶⁰

El derecho comparado nos permite afirmar que el estatuto se presentará en las regiones que se constituirán en el Ecuador, como un instrumento fundamental para la institucionalidad del gobierno regional; este estatuto contendrá la denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá.

¹⁶⁰ AJA, Eliseo, Ob. cit., Pág. 101.

4.2 Naturaleza jurídica del estatuto

Para abarcar el tema de la naturaleza jurídica del estatuto me remitiré a la posición jurídica que ocupa en el ordenamiento español. Así el tratadista Eduardo García de Enterría sostiene que “los estatutos son normas del Estado y normas autonómicas, (...) dado su origen, su aprobación y posición respecto a la Constitución. Son expresión del principio autonómico en cuanto que su formación comenzó con una “iniciativa autonómica”, continuó con una elaboración formulada por las representaciones del territorio de que se trata (...). Pero a la vez afirma que se trata de una norma estatal porque así lo precisa el artículo 147.1 de la Constitución española. Desde el punto de vista formal ello es patente, puesto que el estatuto, con independencia de su proceso de formación, es una ley orgánica de las Cortes Generales”¹⁶¹ En cambio para Eliseo Aja los estatutos poseen carácter estatal, por una parte, “porque en el momento de su elaboración y aprobación no existe aún una Comunidad Autónoma, que es creada precisamente en el momento de la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía. Así resulta claro que no pueden ser normas autonómicas. Pero no son un producto ordinario del ejercicio de la potestad legislativa de las Cortes. (...) Por otra parte, son leyes orgánicas estatales, pero la disponibilidad sobre las mismas se sustrae al legislador estatal. Ya no en su elaboración o aprobación sino que una vez aprobadas sólo pueden ser modificadas a través del procedimiento que ellas mismas prevén, que requiere la intervención, además del legislador estatal, de las instancias autonómicas. Esta circunstancia es la que les confiere una especial rigidez superior a la de las leyes orgánicas. (...).”¹⁶²

¹⁶¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, “Curso de Derecho Administrativo”, Pág. 264.

¹⁶² AJA, Eliseo, Ob. cit., Pág. 102 y 103

Más adelante, dentro de su obra, García de Enterría señala que los estatutos no pueden ser del mismo rango que la Constitución, a cuya “primacía” absoluta está subordinada, y no están exentos del principio básico de “interpretación conforme a la Constitución”. Lo cual admite una corroboración elemental: si la autonomía es una creación no solo del estatuto, sino de la Constitución más el estatuto, ambos instrumentos, conjuntamente, son la norma suprema de la misma (...).¹⁶³ A la vez el mismo autor afirma que si el estatuto no alcanza el rango de norma constitucional, no por ello podrá decirse que tiene el rango común de cualquier ley, o ley orgánica, debido a que las cortes generales no son jurídicamente competentes para reformar o modificar o derogar por sí solas un estatuto, como los son, sin embargo, para modificar o derogar una ley orgánica sobre cualquier materia. De hecho la única vía para modificar los estatutos fuera de los específicos procedimientos de alteración previstos en cada uno de ellos, será la reforma constitucional.¹⁶⁴ Coincidiendo con el criterio de García de Enterría el tratadista Eliseo Aja sostiene que “el Estatuto supone la creación del ente autonómico y se configura como norma superior dentro del sistema normativo propio de la Comunidad Autónoma, lo que se traduce en una posición jerárquicamente superior con respecto a las normas dictadas por la propia Comunidad Autónoma.”¹⁶⁵

De este modo se entiende que el Estatuto de Autonomía en España se subordina a la Constitución y es superior a las leyes, tiene carácter de ley orgánica y es aprobado por las Cortes Generales, mientras que en nuestro país la norma suprema no le ha otorgado categoría jurídica y jerarquía normativa alguna ya que no se encuentra dentro del orden jerárquico de leyes estipulado en el artículo 425 de la Constitución lo que nos lleva al

¹⁶³ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, Ob. cit., Pág. 266.

¹⁶⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, Ob. cit., Pág. 267.

¹⁶⁵ AJA, Eliseo, Ob. cit., Pág. 103

conflicto de no saber qué clase de norma es el Estatuto, si la propia Carta Magna no lo reconoce ni ampara dentro del ordenamiento jurídico de manera expresa. Ante este problema, la solución se presenta en dos opciones: la primera sería la reforma constitucional, cuyo procedimiento es regulado en la propia Constitución y la segunda la aclaración mediante ley, lamentablemente el legislador no lo hizo cuando formuló el proyecto de COOTAD, por lo que si es aprobado sin ésta aclaración, posteriormente se deberá modificarlo; por otra parte, de haber interesados en otorgarle al Estatuto categoría jurídica y jerarquía normativa a petición de parte, será la Corte Constitucional la encargada de determinarlas, para que no se convierta en una simple normativa encargada de regular la institucionalidad del gobierno regional, sin mayor incidencia en el ordenamiento jurídico nacional y en el territorio de la región autónoma.

4.3 Procedimiento de creación del Estatuto

La creación del Estatuto se realizará mediante un procedimiento establecido dentro de la Carta Magna en su artículo 245, el cual pasaré a explicar:

a) Proyecto de estatuto de autonomía regional:

Los gobiernos provinciales, de acuerdo a lo que dispone el artículo 245 de la Constitución, serán los encargados de elaborar un proyecto de estatuto de autonomía regional, lo que a mi parecer hubiese tenido más funcionalidad si sus autores hubieren sido los gobiernos regionales, porque solo ellos estarían en la capacidad de conocer las necesidades y establecer sus propias normas una vez constituidos. El doctor José Suing respecto al estatuto hace la siguiente reflexión: “al ser el cuerpo normativo que regula el

gobierno regional, su forma de integración, sus instituciones, lo más adecuado hubiera sido que sea el gobierno regional, una vez constituido, el que establezca sus propias normas, solo así tendría plena ejecución y vigencia el principio de autonomía del que se encuentra investido y podría poner en práctica su concepto, el ejercicio de autogobierno, la autorregulación. Como está previsto, son los promotores de la conformación de la región, los gobiernos provinciales, los que diseñarán la estructura e institucionalidad del nuevo gobierno, lo cual al menos aparenta un contrasentido.”¹⁶⁶

b) Corte Constitucional:

Siguiendo con el estudio del proceso de creación del Estatuto estipulado en el artículo 245 de la Constitución, el siguiente paso es la presentación del proyecto de estatuto ante la Corte Constitucional para que se verifique su conformidad con la Constitución, y en un plazo de 45 días emitan su dictamen, en caso de no hacerlo en ese plazo se considerará favorable. El objeto de presentar el proyecto de Estatuto ante la Corte Constitucional será comprobar que el articulado del Estatuto guarde relación con la Constitución; es decir, que ninguno de sus artículos contradiga la norma constitucional, la cual es la norma superior de todos los ordenamientos presentes en el territorio nacional. Con el dictamen de la Corte Constitucional se está reconociendo a la vez el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los estatutos deberán formar parte como norma institucional básica de la región. De esta forma, los estatutos no podrán exceder el marco constitucional y se subordinarán a la primacía de la Carta Magna.

¹⁶⁶ SUING, José, Art. cit., Pág. 6.

El proyecto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización dispone que si la Corte Constitucional considera que el proyecto es contrario a las disposiciones constitucionales, devolverá el proyecto a los prefectos o prefectas para que salven los errores observados por la Corte e incorporen las modificaciones que aseguren la conformidad del proyecto de estatuto de autonomía con la Constitución. Con las modificaciones, la Corte Constitucional emitirá su dictamen en un plazo máximo de diez días, contados desde que el estatuto vuelva a su conocimiento.

c) **Consulta popular:**

Con esta figura la norma suprema garantiza que los ciudadanos de manera organizada, manifiesten su voluntad sobre un tema en especial que afecta directamente al Estado del cual son parte; respecto a esta figura existen diversas posiciones doctrinarias. Unos afirman que con la consulta popular se está garantizando que el pueblo soberano emita su voluntad sobre un tema determinado. Mientras que otros consideran que el costo económico en el cual incurre el Estado es oneroso o más lejos aún la posibilidad que mediante este procedimiento sean legitimadas situaciones que van en contra de la Constitución.

Los constituyentes de Montecristi afirmaban que la consulta popular aplicada a la población de las provincias que formarían parte la región constituiría el último paso del proceso de regionalización y estaría particularmente orientado a la aprobación del estatuto.¹⁶⁷ De esta forma el artículo 245 de la norma suprema establece que: “(...) Con

¹⁶⁷ Informe de mayoría presentado por la Mesa Constituyente de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias para el segundo debate de los textos constitucionales referentes al título V del territorio,

el dictamen favorable de la Corte Constitucional y la aprobación del proyecto de ley orgánica, se convocará a consulta popular en las provincias que formarían la región, para que se pronuncien sobre el estatuto regional (...).” Dicha consulta será aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos de cada provincia. Como se señaló en el tercer capítulo de la presente investigación, este pronunciamiento de la población a futuro puede convertirse en un obstáculo para el proceso de regionalización, porque bastará que una provincia participante no apruebe el estatuto para que el proceso se detenga.

Una vez aprobada la consulta popular, el Estatuto entrará en vigencia y se convertirá en la norma institucional básica de la región. Además se convocará a elecciones regionales en los siguientes cuarenta y cinco días para nombrar a las autoridades y representantes del gobierno regional. De esta forma se integrará el nuevo gobierno regional y serán sus integrantes los responsables de poner en ejecución la institucionalidad prevista en el Estatuto y el ejercicio de las competencias que inicialmente asumirá para poder consolidar el gobierno regional y el territorio dentro del que actuarán la nueva región autónoma.

4.4 Contenido y ámbito de aplicación del Estatuto

El Estatuto, según lo dispone la Constitución, contendrá la institucionalidad del gobierno regional, denominación, instituciones, símbolos, principios, sede, bienes,

rentas, recursos propios y las competencias que asumirá inicialmente. Así el Estatuto propio de cada región especificará tanto la organización de la respectiva región, como el nivel de competencias que dentro del marco establecido en la Constitución asume la región en concreto. En cuanto a las competencias que inicialmente asumirá el gobierno regional y que constarán en el Estatuto, serán aquellas que se enmarquen dentro las competencias estipuladas por la Constitución, debido a que el Estatuto no podrá rebasar los límites impuestos en la propia norma suprema. El contenido del Estatuto tendrá como techo y límite la Constitución. A mi criterio este contenido tendría verdadera vigencia si se hubiese establecido después de conformado el Gobierno regional, no antes, porque solo una vez conformado se puede conocer las verdaderas necesidades.

La administración del gobierno autónomo descentralizado regional será conforme a su Estatuto de autonomía, éste deberá, entre otras cosas, establecer las demás atribuciones del consejo regional, del gobernador regional y de los consejeros regionales, que deberán cumplir en el ejercicio de sus funciones.

4.5 Reformas al Estatuto

No es práctica habitual en el Derecho Constitucional Comparado que en la Constitución se haga mención a la reforma de Estatutos de Autonomía. El tratadista Roberto Viciano refiriéndose a la reforma de esta clase de Estatutos afirma “(...) la reforma de cualquier norma jurídica supone el reencuentro con el poder que la ha

originado, es decir supone la confirmación o no de la naturaleza jurídica de la norma.”¹⁶⁸

La reforma de los Estatutos de Autonomía en España viene recogida explícitamente en la Constitución de 1978 en tres ocasiones: en dos de ellas, fijando las normas generales del sistema de reforma y, en la otra, estableciendo dicho procedimiento como medio para la transformación de una autonomía plena diferida en autonomía plena. Esta reforma fue considerada como fundamental, lo que los llevó a regular su proceso, quedando claro “que se intenta perpetuar, a través de la constitucionalización de dos sistemas de reforma, la diferenciación en dos clases de Estatutos que la Constitución realizó con la adopción de dos sistemas de elaboración de los mismos.”¹⁶⁹ Los Estatutos de las comunidades no históricas (regiones sin tradición nacionalista) para reformarse requieren tan sólo de acuerdo en el parlamento regional y en las Cortes Generales, y son los más sencillos de reformar, por lo que son también los que han sufrido más modificaciones. En cambio los Estatutos de las nacionalidades históricas requieren de un sistema mucho más complejo para su reforma, que incluye la obligatoriedad del refrendo popular.

En el Ecuador, la reforma del Estatuto se estipula en la Constitución en su artículo 246: “Las reformas al estatuto se realizarán con sujeción al proceso en él establecido y requerirán de dictamen favorable de la Corte Constitucional.”. De la redacción de este precepto constitucional se destaca lo siguiente: se dejó abierta la posibilidad de

¹⁶⁸ VICIANO, Roberto, “Constitución y Reforma de los Estatutos de Autonomía”, Pág. 12.

¹⁶⁹ VICIANO, Roberto, Ob. Cit., Pág. 28 y 29.

establecer diferentes procedimientos de reforma en cada Estatuto de las diferentes regiones que se creen; se estipula que el procedimiento de reforma de los estatutos deberá regularse dentro del articulado del propio Estatuto y consecuentemente sólo podrán modificarse por el procedimiento que en ellos mismos se establezca; y, por último, se exige que las reformas pasen por la Corte Constitucional, institución que será la encargada de emitir un dictamen favorable una vez que se haya verificado que el contenido de la reforma del Estatuto esté de conformidad con la Constitución.

CONCLUSIONES:

- La organización del territorio y la formación de conglomerados poblacionales locales, provinciales y regionales obedece a un proceso histórico que tiene su génesis en formas y particularidades de asentamientos humanos que vienen desde la antigüedad, iniciando con las sociedades de cazadores-recolectores y que avanza hasta nuestros días.
- La Ley de División Territorial de Colombia de 1824 formuló por primera vez una división política - administrativa para el Ecuador, cuando todavía era parte de la Gran Colombia, estableciendo tres departamentos con sus respectivas provincias.
- Los procesos y las formas de organización territorial no siempre respondieron a la realidad geográfica, económica, histórica o social del país.
- El Ecuador en el año de 1830 nace como estado unitario y se organiza territorialmente en departamentos, provincias, cantones y parroquias, manteniendo de esta forma los tres departamentos que durante la Colonia se habían definido como espacios económicos diferenciados, departamentos del Azuay, Guayas y Quito. Así, el estado ecuatoriano fue el resultado de la fusión de tres departamentos y no de una trayectoria nacional con raíces históricas más profundas.

- En sus inicios como república independiente y soberana el Estado ecuatoriano no pudo consolidarse como unidad geopolítica, debido entre otras causas a la división regional natural del territorio muy marcada que provocó visiones y dinámicas diferentes en el trabajo productivo; la inexistencia de vías y medios de comunicación que permitan la integración de los puntos más importantes del territorio; la preexistencia de nexos comerciales, políticos y familiares con los centros de poder social y político de Perú o Colombia; la inexistencia de una clase con suficiente poder para imponer políticamente un modelo de desarrollo favorable a sus intereses, pero que articule y subordine a los demás sectores sociales y geográficos del país.

- En el período de 1860 a 1875 se inicia un ambiente de real desintegración del Estado ecuatoriano que produjo como resultado la presencia de tres gobiernos en forma simultánea: el “triunvirato de Quito”, presidido por Gabriel García Moreno; el de la “alianza de Cuenca con Guayaquil” con el General Guillermo Franco como Jefe Supremo; y el “Gobierno Federal de la Provincia de Loja”, con Manuel Carrión Pinzano como Jefe Civil y Militar; el resultado de este período de inestabilidad política se presenta como el primer antecedente de regionalización en el Ecuador. En esta etapa se elimina el departamento y la provincia se enraíza en la organización territorial ecuatoriana y se transforma en la unidad fundamental de la división territorial del país.

- La actual Constitución del Ecuador ha mantenido la tradicional estructura territorial del país, provincias, cantones y parroquias, pero además ha introducido una forma de organización del territorio denominada las regiones autónomas. Para efectos

de gobierno en cada nivel territorial la Carta Magna reconoce la existencia de los gobiernos autónomos descentralizados, los que ejercen las competencias, atribuciones y facultades que les reconoce el ordenamiento jurídico.

- Los conceptos de Estado unitario, federal, autonómico o regional, van siempre referidos a la organización territorial del estado e indican que éste se establece en un solo nivel institucional o en varios, y en este caso el grado de poder que corresponde a cada institución.
- Existen varias formas de hacer efectiva la actividad de la Administración Pública, en la presente investigación se estudiaron la centralización, la descentralización y la autonomía. En nuestro país el proceso de descentralización estuvo ligado a la voluntad de las autoridades locales que solicitaban determinada competencia y a la predisposición de los funcionarios nacionales en efectivizarla; la lógica que dominó el proceso de descentralización, fue la correspondiente al modelo denominado “uno a uno”, altamente deficiente y poco operativo dada la discrecionalidad de los gobiernos seccionales en la demanda de competencias y la ausencia de un mecanismo nacional de planificación y coordinación para su transferencia. La descentralización actualmente se ha elevado a rango constitucional con mayor relevancia al ser elemento constitutivo de la definición del Estado, esta característica permitirá que la descentralización cubra a todos los sectores, materias y competencias públicas, ya que no será solo su gobierno, entendido como el ejecutivo, el de administración descentralizada, sino el Estado, en su conjunto, de este modo se amplifica el panorama de la descentralización.

- La región es uno de los conceptos utilizados con mayor diversidad de criterios e imprecisión, en lo concerniente tanto a su contenido como a su valor científico y aplicación. En el Ecuador la región es considerada como un espacio territorial constituido por varias (dos o más) provincias.

- La regionalización es un proceso político cuyo producto final o resultado será la conformación de una región; sin embargo, en algunos casos este final se presenta como un ideal al que se aspira y se aproxima. En el Ecuador la regionalización tiene sus antecedentes en los finales de la década de los 50 cuando se crean instituciones de planificación y control territorial regional que se encargaron de elaborar propuestas y proyectos de desarrollo territorial privilegiando los aspectos vinculados al fomento económico y al manejo de algún recurso específico; estas propuestas de regionalización no se concretaron en el Ecuador por muy diversas razones, pero principalmente porque carecieron de la voluntad política; se enfrascaron en discusiones de aspectos de carácter secundario como los límites de cada región o el lugar de la sede regional; y, por la debilidad y falta de continuidad de políticas nacionales que conduzcan y orienten un ordenamiento y gestión del territorio. Uno de los antecedentes más importantes de la regionalización en el Ecuador se evidenció en 1974, cuando la Junta Nacional de Planificación contrató a la empresa consultora francesa Orston, para determinar una forma de regionalización del territorio nacional, trabajo que no pasó de un estudio que planteó siete regiones horizontales, las mismas que coinciden con las actuales zonas de planificación diseñadas por parte del Ejecutivo.

- Los requisitos para conformar regiones en nuestro país establecidos por la actual Constitución y el proyecto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización tienen que ver básicamente con tres aspectos: el primero se refiere al espacio territorial, se opta por la suma de espacios territoriales, con dos o más provincias vecinas, más el mínimo de extensión que corresponde a los 20.000 kilómetros cuadrados; este requisito constitucional dejó de lado las opciones de convertir en región autónoma a una sola provincia. El segundo requisito tiene que ver con el elemento humano, se requiere un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, de esta forma la región solo podría conformarse, tomando como base la cifra oficial de 14'132.409 habitantes del Ecuador, con 706.620 habitantes como límite mínimo; por último se establecen criterios que no se muestran como un requisito indispensable dentro del mandato constitucional, en cambio el proyecto de COOTAD dispone que sean obligatorios, estos criterios son procurar el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas.

- El procedimiento para conformar regiones autónomas en nuestro país otorga a los gobiernos provinciales la iniciativa para que sus provincias accedan a la conformación de una región autónoma, este paso a seguir, según mi criterio, es un obstáculo para avanzar en la conformación de regiones debido a que en la práctica, el nivel de gobierno que resultará debilitado con el surgimiento del gobierno regional, es el provincial, que no ha podido consolidarse como nivel intermedio de gobierno, además, los cuerpos colegiados de las provincias difícilmente elegirán una muerte lenta ante el surgimiento del nivel regional.

- La Constitución de 2008 dispone que para la formación de regiones se requiere de la iniciativa y voluntad de unión por parte de las provincias, presentándose el proceso de regionalización como voluntario, pero al mismo tiempo y contradictoriamente, dicho cuerpo legal, fija un plazo de ocho años para concluir el proceso, este plazo obligatorio establecido va en contra del principio de voluntariedad, porque en el evento de que no se concluyere el proceso por la decisión voluntaria de autoridades o de población de los territorios en el plazo establecido ¿quién será el encargado establecer las regiones en el territorio ecuatoriano?. Además, la existencia del plazo entorpecería el proceso que debería irse desarrollando con especial atención a las circunstancias y decisiones de cada comunidad.
- La consolidación de la Zonas de Planificación creadas para la administración territorial por parte del Ejecutivo y cuya jurisdicción atañe exclusiva y específicamente a la Función Ejecutiva, constituirá un dificultad más para la conformación de regiones en el Ecuador.
- El gobierno autónomo descentralizado regional como expresión institucional de la región tendrá como órgano principal de gobierno al consejo regional, cuerpo colegiado que será elegido por votación popular en cada región autónoma y lo presidirá el Gobernador. El consejo regional, al ser un órgano de legislación, ejercerá la facultad legislativa, que no pasa de una simple capacidad normativa; es decir, el ejercicio de atribuciones normativas dentro de cada una de las competencias conferidas a este organismo. El gobernador ejercerá la facultad ejecutiva en el ámbito de sus

competencias y dentro de la jurisdicción territorial de la región. Se puede notar que el gobernador 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 ejerciente de la facultad normativa.

- La autonomía con la que fue diseñada constitucionalmente la región autónoma es entendida como la capacidad de autogobierno, lo cual, aplicado a las entidades territoriales equivale a hacerlo sin ejercicio de soberanía, que corresponde al Estado nacional. La autonomía política, administrativa y financiera que cobija a este nivel de gobierno autónomo, fortalecerá el ejercicio de sus competencias.

- Los criterios a partir de los cuales se distribuirán los fondos preasignados a los distintos gobiernos autónomos serán los mismos que se establecía en la Constitución de 1998, tales como población, necesidades básicas insatisfechas, mejoramiento en niveles de vida, entre otros, pero hay que destacar que se añadieron precisiones sobre el criterio de necesidades básicas insatisfechas para que sean jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados; además se incrementó un nuevo criterio: cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado, lo cual será una forma de persuadir a los gobiernos autónomos descentralizados para que cumplan con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y de esta forma puedan obtener los fondos preasignados desde el gobierno central; el tema de la articulación de la

planificación nacional con la planificación en los diferentes niveles de gobierno no será fácil; porque se presentarán trabas para conciliar los diferentes puntos de vista en los territorios, más aún cuando los respectivos gobiernos no compartan tendencias políticas o similares principios ideológicos.

- El actual régimen de competencias de los distintos niveles de gobierno rompe el anterior modelo de descentralización voluntario/obligatoria de una competencia a pedido de un gobierno seccional, y en teoría se encamina hacia un proceso de descentralización más dirigido u homogeneizado, manejado por el organismo técnico responsable del Sistema Nacional de Competencias.
- Las competencias son consideradas como exclusivas cuando son ejercidas por un organismo o nivel de gobierno con independencia de otro u otros; a los gobiernos autónomos descentralizados regionales la Constitución les reconoce nueve competencias exclusivas sin perjuicio de las competencias que determine la ley; estas competencias no se diferencian sustancialmente de aquellas otorgadas a las provincias o cantones; por lo que a mi criterio no fue razonable crear una nueva estructura regional que complica la gestión del Estado, para dotarla de un escaso número de competencias, parece una inversión política y de recursos administrativos, humanos y materiales excesiva.

- En el Ecuador las competencias residuales no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de gobiernos autónomos descentralizados y no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del Gobierno Central. Por esta razón se ha incluido dentro de la norma suprema, la cláusula residual, con el fin de evitar que futuras competencias no previstas se queden sin titular, sino que sean los gobiernos autónomos descentralizados los encargados de asumirlas, operando en este caso la cláusula residual en beneficio de los entes subnacionales.

- Los gobiernos provinciales de acuerdo a lo que dispone la Constitución serán los encargados de elaborar un proyecto de estatuto de autonomía regional, lo que a mi parecer hubiese tenido más funcionalidad si sus autores hubieren sido los gobiernos regionales, porque sólo ellos estarían en la capacidad de conocer las necesidades y establecer sus propias normas una vez constituidos; este proyecto a su vez será presentado ante la Corte Constitucional para que se verifique su conformidad con la Constitución reconociendo de este modo que la Carta Magna se encuentra sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los estatutos deberán formar parte como norma institucional básica de la región. Finalmente, con la Consulta popular, la norma suprema garantiza que los ciudadanos de manera organizada, manifiesten su voluntad sobre el estatuto regional, este pronunciamiento de la población a futuro puede convertirse en un obstáculo para el proceso de regionalización, porque bastará que una provincia participante no apruebe el estatuto para que el proceso se detenga.

- El Estatuto propio de cada región como un instrumento fundamental para la institucionalidad del gobierno regional, contendrá la denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá. En nuestro país la norma suprema no le ha otorgado categoría jurídica y jerarquía normativa alguna, al estatuto, ya que no se encuentra dentro del orden jerárquico de leyes estipulado en el artículo 425 de la Constitución lo que nos lleva al conflicto de no saber qué clase de norma es el Estatuto, si la propia Carta Magna no lo reconoce ni ampara dentro del ordenamiento jurídico de manera expresa.

- El proceso de regionalización tal como ha sido analizado y estudiado en la presente investigación, para que se concrete deberá vencer una serie de obstáculos y esto será posible a través de las normas que sobre el tema se desarrollen, las cuales deberán definir estrategias, mecanismos e incentivos para la consolidación de las regiones y de esa manera fortalecer la gestión del gobierno autónomo descentralizado en el espacio territorial de la región, con el fin de alcanzar el equilibrio territorial desde la potenciación de las capacidades de los territorios, bajo los criterios de complementariedad y reciprocidad. Una vez conformadas las regiones autónomas, las autoridades regionales serán las encargadas del ejercicio de las competencias que inicialmente asumirá y de aplicar las normas constantes en el estatuto, normatividad que deberá sentar las bases de la institucionalidad del gobierno regional para consolidarlo como nueva forma de gobierno en el país, en donde exista una verdadera representación política y mecanismos de participación ciudadana.

RECOMENDACIONES:

- La nueva organización territorial una vez establecida dentro del ordenamiento jurídico hay que forjarla, partiendo de nuestras propias realidades y de las experiencias de nuestro pasado histórico; buscando siempre un punto de equilibrio entre la capacidad de adaptación de las sociedades y las nuevas instituciones.
- Las finalidades que deberá perseguir el actual régimen territorial son: el desarrollo equilibrado y especializado de los niveles subnacionales y su contribución al desarrollo del conjunto del país; la colaboración y solidaridad entre unidades subnacionales; y, la eficiencia en la gestión de servicios públicos.
- El nuevo ordenamiento territorial, administrativo y político establecido por la Constitución del 2008 no puede funcionar sin un cambio de actitud del estado representado por el sector público, la transparente rendición de cuentas de funcionarios y autoridades desde el nivel parroquial al máximo nacional.
- Las propuestas de regionalización deberán nacer de la voluntad de los habitantes de los territorios y de sus autoridades; bajo ninguna circunstancia el proceso de regionalización deberá ser una imposición por parte del gobierno central, debido a que la creación de regiones por decreto haría de ellas aparatos inútiles y no auténticas creaciones sociales y políticas.

- Las regiones que se conformen en el territorio ecuatoriano tendrán una indudable importancia económica, social, política y ambiental, porque su primordial deber será erradicar los desequilibrios regionales y desigualdades sociales desde el interior del territorio ecuatoriano.
- Las futuras regiones deberán consolidarse como nivel intermedio de gobierno que favorezca la coordinación y la complementariedad entre los niveles local y nacional; y así generar eficiencia y eficacia en la gestión estatal, eliminando las debilidades individuales y potenciando las fortalezas colectivas con el fin de promover el desarrollo sustentable de la región, constituyéndose no solamente en una talla geográfica intermedia, entre el nivel nacional y el cantonal, sino, sobre todo, en legítimas intermediarias, eficaces y potentes entre esos niveles.
- Al emprender el proceso de regionalización en el Ecuador, debemos partir de la premisa que el estado ecuatoriano es uno solo, por lo que debemos evitar todo acto de secesión que atente contra la unidad del Estado. De esta manera la regionalización, de acuerdo a lo que dispone el ordenamiento jurídico, debe coadyuvar al fortalecimiento de la unidad nacional y a la profundización de la democracia.
- La descentralización es un proceso que debe desarrollarse por etapas, el hecho que se encuentre presente en el actual ordenamiento jurídico no garantiza su aplicación en la

realidad del país. Este proceso deberá profundizarse y generalizarse en todo el estado ecuatoriano, para alcanzar una mayor gobernabilidad, equidad y desarrollo.

- Toda asignación de recursos en un proceso descentralizador debe basarse en el principio de solidaridad, mediante el cual los territorios pobres reciban recursos de los territorios que se encuentren en mejores condiciones, para que los distintos niveles de gobierno manejen esos recursos y cumplan con eficacia las competencias a ellos asignadas.
- Es indispensable una adecuada definición de los mecanismos de transferencia de los recursos del presupuesto general del Estado y el señalamiento claro de los impuestos nacionales en los que puedan participar el gobierno regional, para que las provincias se conformen regiones autónomas.
- Las competencias asignadas a los gobiernos regionales deberán ser transferidas mediante procesos simples y transparentes, de manera progresiva y en plazos definidos; para que fortalezcan el rol del gobierno regional y su gestión sea eficaz y competente.
- El manejo adecuado del actual sistema de competencias que se encargue de clarificar el alcance y gestión de cada una de las competencias asignadas al gobierno regional, estableciendo previamente las fuentes de recursos necesarios para el cabal

cumplimiento de estas responsabilidades será un incentivo para hacer efectivo el proceso de regionalización.

- En lo que se refiere al estatuto, como norma básica de la región, se le debe reconocer categoría jurídica y jerarquía normativa, para que se constituya en una pieza clave dentro del ordenamiento jurídico que regirá en la región.
- A las autoridades del gobierno regional, gobernador y consejo regional, les corresponderá el ejercicio de las competencias que inicialmente asumirá y sobretodo realizar acciones que consoliden y afirmen dentro del estado ecuatoriano al gobierno regional y a la región autónoma como nueva forma de organización del territorio.

BIBLIOGRAFÍA

- AJA, Eliseo, “El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales”, Alianza Editorial, Madrid-España, 1999.
- AJA, Eliseo y otros, “El sistema jurídico de las comunidades autónomas”, Primera Edición, Editorial Tecnos S.A., España, 1989.
- AYALA, Enrique y FERNÁNDEZ, Sonia, coords. “Ecuador: las raíces del presente”, Primera Edición, Diario La Hora-UASB-TEHIS, Quito-Ecuador, 2000.
- ANDRADE, Santiago y otros, eds. “La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones”, Primera Edición, Corporación Editora Nacional, Quito-Ecuador, 2009.
- ANDRADE, Santiago y otros, eds. “La estructura constitucional del estado ecuatoriano”, Primera Edición, Corporación Editora Nacional, Quito-Ecuador, 2004.
- ÁVILA, Ramiro y otros, eds. “Desafíos Constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva”, Primera Edición, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos/Tribunal Constitucional, Quito-Ecuador, 2008.
- BARRAGÁN, José, y otros, “Teoría de la Constitución”, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
- BARRERA, Augusto, coord., “Ecuador un modelo para (des)armar, descentralización, disparidades y modelo de desarrollo”, Centro de Investigaciones Ciudad, Quito-Ecuador, 1999.
- BLANQUER, Michel, y FAJARDO, Dario, “Descentralización en Colombia”, Primera Edición, Instituto Francés de Estudios Andinos- Universidad Nacional de Colombia, Colombia, 1991.

- BORJA, Raúl, ed., “Análisis Nueva Constitución”, Primera Edición, ILDIS-La Tendencia Revista de análisis político, Quito-Ecuador, 2008.
- BURBANO, Anacélida, “Más autonomía, más democracia”, Primera Edición, Ediciones Abya-Yala – Corporación Editora Nacional, Quito-Ecuador, 2003.
- CASTILLO, José, “Descentralización del Estado y desarrollo fronterizo”, Segunda Edición, FOPECA, Quito-Ecuador, 1997.
- CARRILLO, Marc, “Notas sobre la cultura y Estado autonómico”, en Constitución y Cultura, Junta de Andalucía Consejería de Cultura, Valencia, 2005.
- CARRIÓN, Fernando, comp. “La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas”, Primera Edición, FLACSO, SENPLADES, GTZ, Quito-Ecuador, 2007.
- CARRIÓN, Fernando y VILLALONGA, Brigitta comp. “Descentralizar: un derrotero a seguir”, Primera Edición, FLACSO, INWENT, SENPLADES, Quito-Ecuador, 2008.
- CASSAGNE, Juan Carlos, “Derecho Administrativo” Tomo I, Segunda Edición, Editorial Lexis, Argentina, 2002.
- CASSAGNE, Juan Carlos, “Derecho Administrativo” Tomo I, Primera Edición, Tomo I, Editorial Palestra, Lima, 2010.
- CASTILLO, José Bolívar, “Descentralización del Estado y articulación del Espacio Nacional. La regionalización horizontal”, Cuarta Edición, Industrias Gráficas Amazonas, Loja-Ecuador, 2008.
- DELER, Jean-Paúl, “Ecuador del espacio al Estado Nacional”, Segunda Edición, Corporación Editora Nacional, Quito-Ecuador, 2007.

- DELER, Jean- Paúl, GÓMEZ, Nelson y PORTAIS, Michel, “El manejo del espacio en el Ecuador. Etapas claves”, Tomo I, Centro ecuatoriano de investigación geográfica, Quito, 1983.
- DROMI, José Roberto, “Derecho Administrativo”, Séptima Edición, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998.
- DROMI, José Roberto, “Manual de Derecho Administrativo” Tomo I, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1987.
- ECHEVERRÍA, Julio y MONTÚFAR, César, eds. “Plenos poderes y transformación constitucional”, Primera Edición, Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador, 2008.
- EGUIGUREN, Genaro, “El Gobierno Federal de Loja” La crisis de 1858, Primera Edición, Corporación Editora Nacional, Loja-Ecuador, 1992.
- FERRANDO BADÍA, Juan, “Formas de Estado desde la perspectiva del Estado Regional”, Instituto de Estudios Políticos, España-Madrid, 1965.
- FERRANDO BADÍA, Juan, coord., “Regímenes Políticos Actuales”, Tercera Edición, Editorial Tecnos, España-Madrid, 1995.
- FLORES, Adriana y otros, “La región: conceptos y realidades”, Fondo Editorial, Perú, 1981.
- GÁNDARA, Marcos, “Ecuador y sus hombres de estado”, Tomo I: “El sur, Quito, Guayaquil y Cuenca en la Colombia Bolivariana”, Primera Edición, Biblioteca del Ejército Ecuatoriano, Quito-Ecuador, 2001.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y CLAVERO, Manuel, Directores, “El derecho Público de finales de siglo”, Primera Edición, Editorial Civitas, Madrid-España, 1997.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, “Curso de Derecho Administrativo”, Tomo I, Editorial Temis y Palestra Editores, Bogotá – Lima, 2008.
- GARCÍA, Rafael, “El territorio del Ecuador en el siglo XX”, Primera Edición, Editorial Publitécnica, Quito-Ecuador, 1981.
- JARAMILLO, Pío, “Loja y su provincia”, Segunda Edición, Honorable Consejo Provincial de Loja, Loja-Ecuador, 1982.
- HERNÁNDEZ, Miguel, “Descentralización y Gobiernos Autónomos. Ante la Constitución de Montecristi”, Corporación de Estudios y publicaciones, Quito, 2009.
- HIERNAUX, Daniel, y LINDÓN, Alicia, Dirs., “Tratado de Geografía Humana”, Primera Edición, Anthropos Editorial, España, 2006.
- MAIGUASHCA, Juan, ed. “Historia y región en el Ecuador 1830-1930”, Corporación Editora Nacional, Quito-Ecuador, 1994.
- MARIENHOFF, Miguel, “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo I, Cuarta Edición, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires- Argentina, 1990.
- MARTÍNEZ, Alejandro, “Breve historia del Ecuador e historia de límites”, Editorial Dimaxi S.A., Quito-Ecuador, 1998.
- MUÑOZ, Francisco, comp. “Descentralización”, Editorial Tramasocial, Quito-Ecuador, 1999.
- NARANJO, Vladimiro, “Teoría Constitucional e instituciones políticas”, Tercera Edición, Editorial Temis, Bogotá – Colombia, 1990.
- OJEDA, Lautaro, “La Descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso”, Primera Edición, Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador, 2000.

- OJEDA, Lautaro, “Estado del debate sobre autonomía y descentralización”, Primera Edición, PNUD, Quito-Ecuador, 2001.
- ORTEGA, Luis Manuel, “Teoría de la organización y la gestión administrativa”, en: Manual de Derecho Administrativo, Volumen I, Cuarta Edición, Ariel Derecho, Barcelona-España, 1998.
- PÉREZ, Alberto, coord., “La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del estado”, Primera Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1997.
- PÉREZ, Diego, comp., “La Constitución Ciudadana. Doce visiones sobre un documento revolucionario”, Primera Edición, Editorial Taurus, Quito, 2009.
- PÉREZ, Efraín, “Descentralización y Autonomías”, Primera Edición, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador, 2001.
- QUINTERO, Rafael, ed. “La cuestión regional y el poder”, Primera Edición, Corporación Editora Nacional, Quito-Ecuador, 1991.
- RAMÍREZ, Guillermo, “Conceptos de descentralización”, en Federalismo y Desarrollo, BANOBRAS, México, 1997.
- RODRÍGUEZ, Libardo, “Derecho Administrativo General y colombiano”, Duodécima edición, Editorial Temis, Colombia, 2000.
- VIDAL, Jaime, “Derecho Administrativo”, Undécima edición, Editorial Temis, Santa fe de Bogotá. Colombia, 1997.
- SANTAOLALLA, Fernando, “Derecho Constitucional”, Editorial Dykinson S.L., Madrid, 2004.
- SECAIRA, Patricio, “Curso Breve de Derecho Administrativo”, Editorial Universitaria, Quito-Ecuador, 2004.
- SUING, José, “Gobiernos Autónomos Descentralizados”, Primera edición, Editorial UTPL, Loja- Ecuador, 2010.

- TAPIA CARRILLO, Luis y ZAVGORODNIAYA Svetlana, “Región, Regionalización y Descentralización, análisis del funcionamiento integrado de las regiones del territorio ecuatoriano”, Editorial Boceto’s, Quito-Ecuador, 2007.
- TRABUCCO, Federico, “Constituciones de la República del Ecuador”, Editorial Universitaria, Quito-Ecuador, 1975.
- TRUJILLO, Gumersindo, “Lecciones de Derecho Constitucional Autonómico”, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.
- VICIANO PASTOR, Roberto, “Constitución y Reforma de los Estatutos de Autonomía”, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005.
- VIDAL, Jaime, “Derecho Administrativo”, Undécima edición, Editorial Temis, Santa fe de Bogotá-Colombia, 1997.
- ZAVALA, Jorge, “Manual de Derecho Administrativo”, Editorial Edino, Guayaquil-Ecuador, 2003.
- ZAVALA EGAS, Jorge, “La Constitución Ciudadana. Doce visiones sobre un documento revolucionario”, editorial, Ecuador, 2008.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA O SECUNDARIA

- ALBORNOZ, Vicente, “Gobierno Central, Autonomías y finanzas provinciales”, Segunda Edición, CORDES, Cuadernos sobre descentralización No. 2, Quito-Ecuador, 2000.
- BORJA, Rodrigo, “Enciclopedia de la política”, Primera Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- CABANELLAS, Guillermo, “Diccionario Jurídico Elemental”, Decimosexta Edición, Editorial Heliasta S.R.L, Buenos Aires, 2003.

- CABANELLAS, Guillermo, “Diccionario de Derecho Uusal” Tomo I, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1962.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 1998.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2008.
- Proyecto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, “Asimetría y cohesión del Estado autonómico. Jornadas sobre el estado autonómico: integración y eficacia”, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1997.
- Ley Especial de Descentralización y Participación Social, 1997.
- Ley Orgánica de Régimen Municipal, Codificación 2005.
- GUZMÁN, Marco, “Realidad nacional, Descentralización y Autonomías”, Segunda Edición, CORDES, Cuadernos sobre descentralización No. 1, Quito-Ecuador, 2000.
- OSSORIO, Manuel, “Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales”, Editorial Heliasta S.R.L, 1978.
- SUING, José, Artículo denominado “Viabilidad de las Regiones Autónomas”, 2010.
- Universidad Espíritu Santo, “Autonomía”, cuaderno de Investigación No. 4, Guayaquil, 2000.

TEMA:**“REGIONES AUTÓNOMAS: NUEVA FORMA DE ORGANIZACIÓN
TERRITORIAL Y NIVEL DE GOBIERNO”**

Introducción

CAPÍTULO I**ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

1. Antecedentes históricos de la organización territorial en el Ecuador	1
1.1 Época Aborígen	1
1.1.1 Los primeros habitantes del Ecuador	1
1.1.2 Los Señoríos Étnicos	4
1.1.3 El Incario	7
1.2 La Conquista	11
1.3 Época Colonial	14
1.4 Independencia y Etapa Grancolombiana	22
1.5 Época Republicana	27
2. Formación de cantones, provincias, regiones y departamentos en el Ecuador	38
3. Organización territorial actual del estado ecuatoriano	51
3.1 La organización político administrativa	52
3.1.1 Las regiones autónomas	53
3.1.2 La provincia	53
3.1.3 El cantón	54
3.1.4 La parroquia rural	55
3.2 Gobiernos autónomos descentralizados	55
3.2.1 Gobiernos regionales autónomos	56
3.2.2 Gobiernos provinciales	57

3.2.3	Gobiernos municipales	58
3.2.4	Gobiernos parroquiales rurales	58
3.2.5	Los regímenes especiales	58

CAPÍTULO II

MARCO CONCEPTUAL

1.	Formas de estado	60
1.1	Estado Unitario	62
1.2	Estado Federal	65
1.3	Estado Autonómico	67
1.4	Estado Regional	69
2.	Formas de organización de la administración	71
2.1	Centralización	71
2.2	Descentralización	75
2.2.1	Concepto	75
2.2.2	Tipos de descentralización	76
2.2.3	Principios de la descentralización	80
2.2.4	Grados de descentralización	81
2.3	Autonomía	84
2.3.1	Autonomía política	89
2.3.2	Autonomía administrativa	89
2.3.3	Autonomía financiera	90
3.	Forma de estado y gobierno en la actual normativa constitucional ecuatoriana	90

CAPÍTULO III

REGIÓN AUTÓNOMA COMO NUEVA FORMA DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

1. Conceptualización de ordenamiento territorial y organización territorial	94
2. Definición de región, regionalización, regionalismo	97
2.1 Región	97
2.1.1 Concepto	97
2.1.2 Clasificación de regiones	101
2.2 Regionalización	103
2.2.1 Antecedentes de la regionalización en el Ecuador	103
2.2.2 Concepto	106
2.3 Regionalismo	107
3. Conformación de las Regiones Autónomas en el Estado ecuatoriano	108
3.1 Requisitos para conformar Regiones Autónomas	111
3.2 Procedimiento para conformar Regiones Autónomas	114
3.3 Plazo para la conformación de las Regiones Autónomas	119
4. Zonas de planificación establecidas por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)	120

CAPÍTULO IV

REGIÓN AUTÓNOMA COMO NUEVO NIVEL DE GOBIERNO

1. Gobierno Autónomo Descentralizado Regional	126
1.1 Naturaleza jurídica	127
1.2 Los órganos de gobierno regional	128
1.2.1 Consejo Regional	129

1.2.1.1 Conformación del Consejo Regional	129
1.2.1.2 Facultades del Consejo Regional	130
1.2.1.3 Consejeros Regionales	132
1.2.1.3.1 Forma de elección de consejeros regionales	132
1.2.1.3.2 Requisitos para ser consejeros regionales	133
1.2.1.3.3 Atribuciones de los consejeros regionales	135
1.2.2 El Gobernador Regional	136
1.2.2.1 Forma de elección	138
1.2.2.2 Requisitos para ser Gobernador regional	139
1.2.2.3 Funciones y obligaciones	139
2. Recursos financieros y presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado	140
3. Competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado Regional	147
3.1 Competencias exclusivas	150
3.2 Competencia concurrentes	156
3.3 Competencias adicionales	157
3.4 Competencias residuales	159
3.5 Límite de las competencias	161
3.6 Competencias que serán establecidas por la futura ley	161
4. El estatuto como norma básica de las Regiones Autónomas	162
4.1 Definición de Estatuto	162
4.2 Naturaleza jurídica del Estatuto	164
4.3 Procedimiento de creación del Estatuto	166
4.4 Contenido y ámbito de aplicación del Estatuto	169
4.5 Reformas al Estatuto	170

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones	173
2. Recomendaciones	183
Bibliografía	187