



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

INVIABILIDAD DEL MODELO REGIONAL EN LA CONSTITUCIÓN DEL 2008

Autora

Joselyn Daniela Toral Cevallos

Año
2018



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

INVIABILIDAD DEL MODELO REGIONAL EN LA CONSTITUCIÓN DEL 2008

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos
establecidos para optar por el título de Abogada de los Tribunales
de la República

Profesor Guía:

PHD. Richard Omar Ortiz Ortiz

Autora

Joselyn Daniela Toral Cevallos

Año

2018

DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

Declaro haber dirigido el trabajo, Inviabilidad del Modelo Regional en la Constitución del 2008, a través de reuniones periódicas con el estudiante Joselyn Daniela Toral Cevallos, en el semestre 2018-2, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.

Richard Omar Ortiz Ortiz
Doctor en Filosofía con especialización en Ciencia Política
C.C:1709343790

DECLARACIÓN DEL PROFESOR CORRECTOR

Declaro haber revisado este trabajo, Inviabilidad del Modelo Regional en la Constitución del 2008, de la estudiante Joselyn Daniela Toral Cevallos, en el semestre 2018-2, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.

Ángel Eduardo Torres Maldonado
Magister en Derecho Constitucional
C.C: 1900147842

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

Yo, Joselyn Daniela Toral Cevallos, declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.

Joselyn Daniela Toral Cevallos
C.C: 080349745-2

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por ser mi guía y mi fuerza en cada momento de mi vida. A mi familia, quienes me han acompañado en todo el transcurso de mi etapa estudiantil. A mis profesores, especialmente al Dr. Richard Ortiz, por su ayuda brindada y dedicación en este trabajo de investigación.

DEDICATORIA

A mi amada familia, pilar fundamental de mi vida, quienes siempre me han motivado y apoyado incondicionalmente en todos los momentos de mi vida. Este logro, es para ustedes.

RESUMEN

Esta investigación trata de demostrar que el modelo regional voluntario con su complicado procedimiento, regulado en los artículos 244 a 245 de la Constitución del 2008, es inviable. La norma suprema de 2008 introduce este nuevo nivel de gobierno que modifica la estructura territorial del Estado, de igual manera establece un procedimiento excesivamente complejo para su creación, en el que intervienen los gobiernos provinciales, órganos nacionales como el Presidente de la República, Corte Constitucional, Asamblea Nacional, y los habitantes de las provincias, mediante consulta popular.

Para cumplir con el objetivo de esta investigación, se procedió, primero, a distinguir las diferentes formas de Estado, que son Estado unitario centralizado y descentralizado, Estado federal y Estado autonómico; segundo, a describir la organización territorial del Ecuador y sus gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Finalmente, se presentan los argumentos que sostienen que el modelo regional en la Constitución del 2008 es inviable.

ABSTRACT

This research tries to demonstrate the voluntary regional model with its complicated procedure regulated in articles 244 to 245 of the 2008 Constitution is unfeasible. The Supreme Norm introduces this new level of territorial organization, which affects the territorial structure of the State, likewise establishes an excessively complex procedure for its creation, in which provincial governments, national bodies such as the Constitutional Court, the National Assembly intervene, and the inhabitants of the provinces through a popular consultation.

To fulfill the objective of this investigation, we proceeded, first, to distinguish the different forms of State, which are a centralized and decentralized unitary State, federal State and autonomous State; second, to describe the territorial organization of Ecuador and its decentralized autonomous governments (GAD). Finally, the arguments that the regional model in the 2008 Constitution is unfeasible are presented.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
1 ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.....	2
1.1 Estructura de la organización territorial.....	2
1.2 Formas de Estado	4
1.2.1 Estado unitario.....	5
1.2.2 Estado federal.....	6
1.2.3 Estado autonómico	9
1.3 Estado unitario descentralizado	11
2 ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ECUATORIANO.....	13
2.1 Antecedentes de la organización territorial del Ecuador.....	13
2.2 Gobiernos autónomos descentralizados.....	15
2.2.1 Gobierno de las regiones.....	18
2.2.2 Gobierno de las provincias	19
2.2.3 Gobiernos municipales	20
2.2.4 Gobierno de las juntas parroquiales rurales	22
2.2.5 Regímenes especiales	23
2.3 Financiamiento de los GAD	28
2.4 Resolución de conflictos de competencias.....	29
3 LA INVIABILIDAD DEL MODELO REGIONAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 2008.....	31
3.1 Procedimiento excesivamente complejo para la constitución de una región autónoma.....	31
3.2 Excesiva voluntariedad de las partes y aumento de gastos	34
3.3 Plazo irrealizable	35

3.4	Críticas a la falta de autonomía regional	37
3.5	Confusión de competencias.....	39
3.6	Falta de elementos de identidad.....	39
3.7	Fragmentación de la estructura territorial	40
4	CONCLUSIONES.....	42
	REFERENCIAS	45

INTRODUCCIÓN

Este trabajo aborda el problema jurídico de la inviabilidad del modelo regional en la Constitución ecuatoriana del 2008. La Constitución regula, en los artículos 244 y 245, el procedimiento para la conformación de regiones en el Ecuador. Según el artículo 244 dos o más provincias colindantes se pueden unir para formar una región, siempre y cuando las provincias conjuntamente tengan por lo menos veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes superior al cinco por ciento de la población nacional (Constitución, 2008, art. 244).

Además, el artículo 15 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización prescribe que las regiones no podrán superar el veinte por ciento del territorio nacional. En casi diez años de vigencia de la Constitución, no se ha concretado la creación de ningún gobierno regional.

Por tanto, en esta investigación, se demostrará que las condiciones que impone el procedimiento del modelo regional prácticamente hacen inviable que las autoridades de las provincias se pongan de acuerdo para formar una región. Es decir, que el diseño del modelo regional es inadecuado para formar este nuevo nivel de gobierno. La pregunta de investigación se resume, en consecuencia, en la cuestión: ¿es viable el procedimiento de formación de regiones establecido en los artículos 244 a 245 de la Constitución de 2008?

Sobre el problema jurídico planteado, en este análisis se defenderá la siguiente posición: El procedimiento de formación de regiones regulado en los artículos 244 a 245 de la Constitución del 2008 es inviable.

El presente ensayo hace un análisis exegético y dogmático de la norma específicamente de la Constitución, en lo concerniente al modelo regional del Estado, pues se hace un estudio que regula el procedimiento de formación de una región. Además, se analizarán las normas del Código Orgánico de

Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en la parte pertinente.

El estudio de literatura especializada y doctrinal sirve para describir las formas de Estado, el problema de la descentralización y presentar la organización territorial del Estado ecuatoriano, y para identificar los argumentos de este trabajo.

La estructura de este ensayo comprende tres partes. En la primera parte se trata sobre la estructura territorial del Estado y las formas de Estado: los Estados unitarios centralizados y descentralizados, Estados federales y Estado autonómico. En la segunda parte se describe cómo está organizado el Ecuador territorialmente según los diferentes niveles de gobierno. Finalmente, en la última parte que es la parte esencial de este ensayo se exponen los argumentos para demostrar que el modelo regional es inviable. Al final, se resumen, en las conclusiones, los principales resultados de esta investigación.

1 ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

En este apartado se explicará la estructura de la organización territorial del Estado, la división política administrativa del Estado partiendo de la visión de varios doctrinarios; luego, se analizarán las formas de organización estatales, Estado unitario, Estado federal, Estado autonómico o regional, lo que implica cada uno de ellos y su importancia, con la finalidad de poner las bases conceptuales de este trabajo y entender el modelo territorial del Ecuador.

1.1 Estructura de la organización territorial

La estructura de la organización territorial de un Estado se ha visto enmarcado por diferentes corrientes doctrinarias tanto en Europa como en América; producto de este hecho, surgen estructuras de organizaciones territoriales distintas en todo el mundo. Unos apuntan al centralismo, otros a la autonomía e

independencia de las unidades territoriales correspondientes (Heller, 2010, p. 316). A esta forma de organizar el poder verticalmente se denomina organización territorial, que significa:

“La forma como se estructura un territorio, generalmente en niveles, de mayor a menor extensión, espacios donde diversos órganos estatales actúan y ejercen potestades públicas, en los términos que les reconoce la Constitución y la ley” (Suing, 2010, pp. 15-6).

La organización territorial implica la jerarquización de poderes en el territorio, los cuales son caracterizados por la supraordinación del órgano superior con respecto al inferior en la jerarquía de poder (Heller, 2010, pp. 312-313). Por otro lado, Rafael Ribó señala que:

“Un estado moderno, implica la unidad territorial del poder, la unificación de ordenamientos jurídicos. Su construcción se da en un proceso de concentración de poderes, unificación de normas y unificación de poblaciones” (Ribó, 2015, p. 61).

De esta definición transcrita se puede inferir que, la concentración de todo el poder político y administrativo en un solo nivel puede ser una amenaza para la población; ante este problema, se configura la teoría de la separación de poderes y competencias que conduce a la delimitación del poder absoluto del Estado. En efecto, esta teoría se desarrolla para evitar que toda autoridad y poder se encuentre condensado únicamente en una sola persona, mediante estructuras diferentes, pero dependientes entre sí y disposiciones normativas que se crean para regular las mismas. Cabe recalcar que la organización de un Estado no puede ser concebida sin una estructura de organización territorial y, mucho menos, sin una autoridad y poder político que de manera conjunta actúan en la toma de decisiones; en virtud de estos dos requisitos fundamentales, un Estado existe y se considera como una unidad ordenada de acción (Pérez, 2014, p. 1173).

Existen tres elementos de vital importancia en la estructura de organización territorial que se encuentran entrelazados entre sí, estos son: el poder, el territorio y el pueblo. El primero se refiere al poder que es ejercido por los órganos que representan a una colectividad; el territorio es el soporte físico delimitado en el que se establece una población para ejercicio de su poder, y el pueblo son los habitantes que conforman un Estado (Pérez, 2014, p. 753).

1.2 Formas de Estado

Para entender cómo funciona el Estado unitario, federal y autonómico o regional, es importante tener un conocimiento previo acerca de las formas de Estado, cómo nacen, cómo son concebidas en la doctrina y los criterios modernos para determinarlos. Cuando se habla de formas de Estado, se debe tener conocimiento de que se trata de los siguientes elementos: poder político, territorio y pueblo, que determinan como se encuentra organizado internamente un Estado, como ya se señaló.

Javier Pérez Royo (2014, p. 754) sostiene que el elemento territorial ha sido considerado como el más importante para determinar una forma de Estado, en el sentido que el poder público y la población forman parte y están contenidos dentro de un mismo territorio. Ahora bien, como otro punto relevante a tratar son los criterios modernos para determinar la forma del Estado, estos son, un criterio político y un criterio jurídico. Así Naranjo dice:

“Desde el punto de vista político el Estado puede ser liberal o socialista, corporativo o teocrático. Desde el punto de vista jurídico en el que se analiza la estructura interna del poder y la soberanía que el gobierno ejerce sobre el mismo territorio, el Estado puede ser simple o compuesto” (Naranjo, 2012, pp. 304-305).

En otras palabras, según el elemento político en las formas de Estado, da lugar al nacimiento de un gobierno y la representación de una población, según el

elemento jurídico abarca el ejercicio de la potestad estatal. Finalmente, las formas de Estado simples es el Estado unitario, que puede ser más o menos descentralizado (autonómico) y el Estado compuesto es el Estado federal. En este trabajo interesa este punto de vista jurídico.

1.2.1 Estado unitario

El Estado unitario constituye una forma de organización política concentrada y unificada de poderes que recaen en un grupo de personas, su origen se remonta a Francia a partir de la Revolución Francesa, en donde había un régimen de monarquía absoluta y de la condensación de facultades y atribuciones que tenía el rey, y se pretendía establecer las mismas normas para los ciudadanos de todo el territorio (Aja, 2001, p.20). El Estado unitario implica tres componentes importantes, estos son:

1. La unificación del poder, es decir, un sólo régimen de sistema de gobierno nacional.
2. La unificación de la población, es decir, de todo el conglomerado sin diferencias.
3. La unificación del territorio, es decir, la población radicada en un solo territorio (Pérez, 2014, p. 755; Badía, 1974, p. 17).

Naranjo (2012, p. 305) señala que el Estado unitario es aquel que posee un solo centro de impulsión política y administrativa. Es decir, que bajo el principio de centralización política traducido en la unidad de mando, el Estado unitario tiene un solo gobierno central, una sola función ejecutiva, una función judicial, una asamblea que ejerce una jurisdicción nacional dentro de un único territorio (Naranjo, 2012, p. 305).

En contraposición a las doctrinas que señalan que el Estado unitario es solo una unificación de poder, surge la teoría de la separación de poderes originada por Montesquieu. Respecto de esto, Juan Fernando Badía menciona que:

“La unidad monocrática supone una concentración del poder en manos de uno o varios individuos, en cambio, el Estado unitario concuerda con la teoría de separación de poderes lo cual acarrea la creación de una diversidad de órganos que ejercen el poder unitario del Estado” (Badía, 1974, p. 17).

Basados en esta perspectiva, se puede inferir que el gobierno central ejerce el poder principal en el Estado unitario y que todos los individuos deben obedecer al mismo; pero, para que todo el poder contenido en el gobierno central sea acatado y cumplido como tal por la población, es necesario que el poder sea repartido en todas las aéreas y localidades del territorio nacional, esto lo hace mediante la delegación de ciertas competencias que se hayan controladas, dependientes y que rinden cuentas al poder ejecutivo, pero no es descentralizar el poder, sino solo delegarlo territorialmente.

Por tanto, el elemento del poder hace referencia al gobierno central, como la autoridad en toda la nación ejercida por un grupo de personas que agrupan el poder político para la toma de decisiones en todo el territorio nacional y se acentúa en un solo lugar, generalmente la capital (Naranjo, 2012, p. 305; Trujillo, 2006, p. 80). Sin embargo, no existe el Estado unitario puro, por razones puramente de eficiencia administrativa, por lo menos, hay que delegarlo.

1.2.2 Estado federal

El Estado federal surge como una nueva forma de organización estatal diseñada por la Constitución de Estados Unidos de América (1787) para unificar las trece colonias de su territorio en un solo sistema federal. Desde su nacimiento, cada colonia tenía una Constitución, parlamento, gobierno y tribunales propios, estableciendo así una autonomía e independencia entre sí; pero, desde el fracaso de la Confederación, impusieron una Constitución federal, un parlamento, un gobierno y tribunales supremos federales que regían

en todo el territorio, salvaguardaban la unidad territorial y solucionaban los conflictos (Aja, 2001, pp.22-23; Alava, 2010, p. 47).

Al pasar del tiempo, varios Estados de Europa y de América adoptaron este nuevo sistema federal y dejaron atrás el Estado unitario como tal. A más de Estados Unidos, los primeros países que se acogieron a esta forma de Estado fueron: Australia, Austria, India, Sudáfrica, posteriormente esta figura fue también adoptada por varios países de América Latina, como Brasil, Argentina y México (Aja, 2001, pp. 22-23; Naranjo, 2012, p. 308).

Una vez realizado una breve reseña histórica, es pertinente señalar cómo está concebido. Según Vladimiro Naranjo, el Estado federal es: “Una asociación de Estados en el cual los miembros están sometidos a ciertos aspectos del poder central único, pero conservan su propia autonomía para el ejercicio de determinadas funciones internas de carácter administrativo o político” (Naranjo, 2012, pp. 311-312).

Eliseo Aja (2001, p. 28) afirma que, existe una federación cuando nace de una fusión de varios Estados independientes, o cuando el Estado unitario se descentraliza concediendo las unidades territoriales gran autonomía política. Es decir, el Estado federal está compuesto por varios Estados miembros o unidades territoriales autónomas, a quienes se les concede una jurisdicción independiente del orden central.

Las características del Estado federal, se resumen en los siguientes aspectos (Kelsen, 2001, p. 54):

1. En su territorio, hay unidad monetaria, económica, y comercial.
2. La repartición de competencias, están enumeradas en la Constitución

Federal; no obstante, las competencias que no consten ahí son parte de sus Estados miembros (competencias residuales).

3. Existe la tendencia de ampliar en todos los sentidos la competencia de la unión.

Los elementos constitutivos de un Estado federal son la distribución de competencias, atribuciones del poder central y del poder local, por otro lado, existe un gobierno común (Estado federal) y los gobiernos locales (Estados miembros). La distribución de competencias se hace mediante la enumeración de las materias que competen a los Estados federados, y a la federación, el resto de materias no atribuidas son competencias de los Estados miembros (competencias residuales).

Así, González (2013, p. 110) recalca que el Estado Federal establece una Constitución federal, que regula las competencias taxativas del Estado federal y limita los poderes de sus Estados miembros. Además, en ella participan los Estados locales para su formación y ejercicio, y garantiza a los Estados su integridad territorial, su existencia política y su intervención dentro del proceso de reforma constitucional.

Respecto de la soberanía, ésta se encuentra repartida en los órganos supremos del Estado federal y los órganos supremos del poder de los Estados miembros (Kelsen, 2002, p. 28). En contraposición a Kelsen, está Milton Alava (2010, p. 48), quien indica que la soberanía nacional es un atributo que se le concede únicamente al Estado federal como tal y no a sus Estados miembros, debido a que el primero obtiene personalidad internacional.

Las competencias en materia legislativa de los Estados miembros, en relación con el Estado federal, generalmente, son amplias, en el sentido de que estos están facultados para dictar leyes sobre asuntos que no sean de competencia del Estado federal (Aja, 2001, p. 28). De la última idea planteada, se puede extraer la diferencia entre el Estado federal y el Estado unitario, que radica en que las colectividades que componen el Estado unitario solo pueden participar en las decisiones que tome el gobierno central mediante el órgano

representativo (Congreso-Asamblea); mientras que, en el Estado federal, cada Estado miembro tiene una asamblea o congreso que se encuentra debidamente representado por ellos mismos (Aja, 2001, p. 28).

Por tanto, Estado federal como tal es un Estado muy complejo que sirve para tener unido a varios Estados en un solo territorio, pero para fines administrativos, políticos, jurídicos se encuentran independizados y pueden tomar las decisiones que ampare sus propios intereses.

1.2.3 Estado autonómico

El Estado autonómico remonta su origen a la antigua España centralista en donde la autonomía implicaba un gran problema. El principio de autonomía viene determinado por el concepto de democracia y participación, en el sentido que una democracia surge de la autonomía e independencia de las regiones, por ejemplo Cataluña y País Vasco, quienes reclamaban la reivindicación de un autogobierno regional, diputados, y senadores elegidos en cada provincia. Sin embargo, era complicado introducir un elemento lleno de autonomía en una monarquía (Conde, 2015, p. 838-839).

El Estado autonómico en España se consolida a partir de un decreto presidencial en 1978, el cual concede una autonomía provisional al país Vasco. En efecto, se crean asambleas a nivel regional, compuestas por el conjunto de diputados y senadores elegidos por las provincias que conformaban la región y un presidente elegido por una asamblea, formando así un gobierno (Aja, 2014, p. 37).

Para entender mejor a esta forma de Estado, se debe, previamente, conocer que son las regiones. Fernando Badía, basado en la Constitución italiana, sostiene que las regiones son: "Entes públicos territoriales dotados de potestad de imperio, en las funciones de legislación, en sentido sustancial y formal, y en

las funciones de administración que le son atribuidas” (Badía, 1964, p. 142). Las regiones tienen exclusivamente un gran peso de poder que le es asignado debido a sus funciones y competencias. Por consiguiente, las regiones autónomas gozan de: “Una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a entes locales, debido a que añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como naturaleza de autonomía política” (Conde, 2015, p. 844).

Además, Badía (1964, p.133) señala que las entidades autónomas tienen personalidad jurídica y los órganos políticos y administrativos les pertenece a ellas y no al Estado (Badía, 1964, p. 133). De estos textos se puede inferir que, las regiones son entidades que se representan por sí mismas y que la autonomía atribuida a las mismas es de carácter político y administrativo. Sin embargo, y pese a su autonomía, su autoridad es limitada y controlada por el Estado, puesto que la soberanía solo radica en el Estado español, que continúa siendo un Estado unitario; pero, el Estado autonómico ha dado lugar a una nueva forma de Estado por su marcada descentralización. Este es el caso de España, que cuenta con 17 comunidades autónomas, y un sistema de gobierno complejo y de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades, que la convierten en un modelo diferente al Estado unitario (Trujillo, 2006, p. 80).

La caracterización fundamental de un Estado autonómico es la creación de estatutos, la presencia de una asamblea–parlamento, la elección de diputados y senadores, y de consejeros y presidente del gobierno nombrados por asamblea. Todo este entramado institucional implica un gobierno independiente de una comunidad autónoma. Los estatutos prevén ciertas competencias excepcionales para las regiones autónomas, de no estarlo regulado, estas competencias serán parte del Estado central. Pero en caso de conflicto, el derecho del Estado prevalece sobre el contenido del estatuto (Trujillo, 2006, p. 80).

Aunque existen diversas teorías que vinculan al Estado unitario y autonómico, cabe recalcar que ninguna forma de Estado es igual a la otra, pese a que ambos se sitúan en la república y división de poderes, no es menos cierto que el Estado unitario y el autonómico incluyen autonomías locales, pero de diversa identidad. Respecto del Estado unitario, este se basa en el principio de unidad, mientras que el Estado autonómico, en el principio de autonomía, es decir, el Estado unitario se debe a un solo ordenamiento jurídico, un solo gobierno, asamblea, sistema judicial en todo el territorio nacional, aunque exista la atribución de facultades a otros entes que son dependientes y solidarios del Estado central; mientras que las competencias del Estado autonómico son más amplias en el sentido que cada región autónoma cuenta con un autogobierno, asamblea y demás órganos que tienen su propia personalidad jurídica (Conde, 2015, pp. 843-844).

Respecto a las teorías que relacionan al Estado federal y autonómico, conviene decir que el Estado autonómico es distinto, en virtud de que sus gobiernos subnacionales configuran competencias menores, en el sentido que no se les concede muchas funciones públicas, a diferencia de los Estados miembros en el Estado federal. Las funciones de las regiones son esencialmente ejecutivas y reglamentarias, mientras que en el Estado federal son ejecutivas, legislativas y administrativa de manera muy amplia (Badía, 1964, p. 141).

1.3 Estado unitario descentralizado

Como ya se expuso, el Estado unitario implica que todas las instituciones y sus gobernantes conforman un sola estructura de poder y organización política. Pero el Estado unitario puro no existe. Todo Estado implica algún grado de descentralización.

Ahora bien, una vez ya comprendido el Estado unitario, es importante saber que aborda la descentralización. Para Milton Álava Ormaza, la descentralización:

“Es el reparto de competencias que hacen la constitución o las leyes a entidades u organismos territoriales o especializados, incluye a las empresas públicas estatales de servicios” (Álava, 2010, p. 48).

Fernando Kusnetzoff (1998, p. 51) define a la descentralización como la transferencia de las competencias desde el Estado central o nacional hacia los gobiernos locales menores para una mejor participación democrática de la población. Por otro lado, Alvarez Conde (2015) indica que la descentralización es “un principio que se va imponiendo en todos los países de nuestro ámbito cultura y que va de la mano del término democracia” (p. 838). En otras palabras, la descentralización es lo opuesto a la centralización de poderes, significa el traspaso de competencias de la administración central a manos de los gobiernos autónomos descentralizados.

Julio César Trujillo (2006, p. 81) describe dos formas de descentralización en un Estado unitario: (1) por delegación y (2) por creación de unidades autónomas para el ejercicio de la potestad estatal. La descentralización no implica el cambio de carácter unitario de un Estado, ya que es un requisito que tienen las localidades para responder a ciertas necesidades de manera más eficiente y eficaz. En base a esto, el Estado unitario descentralizado se concibe como una forma de Estado en donde el gobierno central transfiere competencias económicas y administrativas a los gobiernos autónomos descentralizados (Álava, 2010, p. 48; Benalcázar, 2008, p. 264; Trujillo, 2006, p. 81-82).

En esta forma de Estado, el poder central retiene las funciones ejecutiva, judicial y legislativa, pero las competencias administrativas son practicadas por el poder central y los demás niveles de gobierno que corresponden a las entidades locales, las mismas que se encuentran subordinadas y controladas al poder central, obedeciendo así a un solo poder, a una sola Constitución y a un solo ordenamiento jurídico (Trujillo, 2006, p. 81).

La Constitución de 2008, en el artículo 1, inciso 1, define al Ecuador como un Estado unitario, pero que se gobierna de manera descentralizada. Para realizar este objetivo constitucional, el Título V de la Norma Suprema regula el ordenamiento territorial del Ecuador y organiza a los gobiernos subnacionales (GAD).

En este nuevo ordenamiento territorial, la gran novedad son las regiones y su procedimiento de creación (Constitución, 2008, art. 244-245). Pero, como ya se analizará, este nuevo ordenamiento presenta algunas dificultades para su realización, sobre todo con respecto a las regiones.

2 ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ECUATORIANO

En esta parte se explicará la organización territorial del Estado ecuatoriano, sus antecedentes, luego, se analizarán los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD): regiones, provincias, cantones, parroquias rurales y regímenes especiales, su financiamiento y la resolución de conflictos, con la finalidad de entender la estructura territorial, niveles de gobierno y las reformas que se impusieron a partir de la Constitución del 2008.

2.1 Antecedentes de la organización territorial del Ecuador

El origen de la organización territorial del Ecuador se remonta a la Constitución del Ecuador de 1830, que definía al Ecuador como una nación constituida por los Departamentos de Azuay, Guayas y Quito debidamente representados por un prefecto, quien actuaba en calidad de “agente inmediato del Poder Ejecutivo” y formaba parte del Gobierno central. Este modelo era semejante a un Estado unitario, ya que un grupo de autoridades representaban a todo el territorio nacional. Como producto de esta centralización, se desencadenaron varios conflictos que conllevaron a la posibilidad de desintegrar el país como sucedió en 1859 (Trujillo, 1994, pp. 31-33; Noboa, 2013, p. 33).

A propósito de las luchas por la representación de las localidades, se expide la Ley de Régimen Municipal en 1830, en la que se crea las corporaciones municipales integradas por juntas parroquiales, concejos cantonales y los consejos provinciales (Noboa, 2013, p. 15). Esta ley estatuyó las bases para concebir al Ecuador como Estado unitario.

En la Constitución de 1861 se introducen grandes cambios, uno de ellos, fue la participación de los gobernadores provinciales como representantes de las localidades, lo cual dio apertura a la autonomía de los regímenes seccionales (Noboa, 2013, p. 15). Los departamentos desaparecieron y las provincias pasan a constituir el eje de la organización territorial y de la representación política.

En la Constitución de 1998, el constituyente define al Ecuador como “Estado social de derecho [...] unitario, pluricultural y multiétnico y de administración descentralizada”. Arias (2008, p. 218) indica que en esta Constitución se promovía un modelo de “descentralización a la carta”, en el que los gobiernos locales imponían sus exigencias y tenían mayores cargas económicas respecto de los demás. Este sistema fue muy criticado porque reproducía la desigualdad territorial (Arias, 2008, p. 28).

Finalmente, la actual Constitución de 2008 define al Ecuador como un Estado unitario y plurinacional que se gobierna de manera descentralizada (Constitución, 2008, art. 1), e introduce cambios en la organización territorial del Estado. Se incorporan las regiones como nuevo nivel de gobierno con sus propias competencias, se reconocen los derechos colectivos de indígenas, afroecuatorianos y montubios, y a las provincias Amazónicas como circunscripción especial (Noboa, 2013, p. 15).

2.2 Gobiernos autónomos descentralizados

El Ecuador es un Estado unitario que se gobierna de forma descentralizada, y se inspira en dos fundamentos: el primero es la obligación de “promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio a través del fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización” (Constitución, 2008, art. 3). Y el segundo, es el criterio de atribución de competencias, el cual implica que cada espacio territorial debe estar dotado de sus propias competencias (Espinosa, 2012, p. 120).

Es importante citar la definición de José Suing (2010, p. 35) sobre los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), que son concebidos como “la expresión institucional de la organización territorial del Estado, ya que un gobierno autónomo descentralizado interviene en cada nivel de organización territorial” (Suing, 2010, p. 35). En otras palabras, cada localidad del Ecuador tiene su propio nivel de gobierno local.

El Título V de la Constitución (arts. 238 al 274) regula los GAD, a los que se les confiere autonomía política, administrativa y financiera (Constitución, 2008, art. 238). Es decir, que a cada GAD se le atribuye autonomía en función de su jurisdicción. Sin embargo, con respecto al artículo 238 de la Norma Suprema, Juan Carlos Benalcázar (2008, p. 269) hace una crítica y señala que el Estado central no puede conceder autonomía política, sólo puede conceder autonomía administrativa y financiera a sus gobiernos locales. El Ecuador tiene un modelo político-administrativo, pero es político para el Gobierno central y es descentralizado administrativamente para cada nivel de gobierno, pues es un Estado unitario. Los GAD se hallan estructurados según la división político-administrativa del Estado. La Tabla 1 resumen las principales características de los GAD según la Constitución de 2008.

En virtud de la autonomía de los GAD, la Constitución les concede facultades basadas en sus competencias y jurisdicciones territoriales, así lo prevé el artículo 240 de la Carta Magna. Las facultades legislativas son conferidas a los

gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones, y facultades reglamentarias a las juntas parroquiales. Cabe recalcar que todos los GAD ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales (Constitución, 2008, art. 240).

Tabla 1.
Gobiernos autónomos descentralizados.

Nivel de territorio	GAD	Competencias principales	Tipo normas
Región	Consejo Regional - Gobernador - Vicegobernador - Consejeros regionales (art. 251).	1. Planificar el desarrollo regional. 2. Crear y gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas. 3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal. 4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional. 5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales (art. 262).	Normas regionales
Provincia	Consejo Provincial -Prefecto -Viceprefecto -Consejeros provinciales (Alcalde cantonal y Representante de juntas parroquiales rurales) (art. 252).	1. Planificar el desarrollo provincial. 2. Formular los planes de ordenamiento territorial. 3. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial. 4. La gestión ambiental provincial. 5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego (art. 263).	Ordenanzas provinciales
Cantón	Concejo Municipal -Alcalde -Vicealcalde -Concejales cantonales (art. 253)	1. Planificar el desarrollo cantonal. 2. Formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial. 3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana. 4. Prestar los servicios públicos. 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras (art. 264).	Ordenanzas
Parroquia Rural	Junta parroquial rural -Vocales -Presidente (art. 255).	1. Planificar el desarrollo parroquial. 2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física. 3. Mantener la vialidad parroquial rural. 4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias. 5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos (art. 267).	Acuerdos y resoluciones

Tomado de: Constitución 2008.

No obstante, Noboa (2013, p. 61) y Viciano (2009, p. 113) critican la concesión de “facultades legislativas” que hace el artículo 240, en el inciso 1, pues los GAD sólo tienen facultades reglamentarias. Es decir, los GAD pueden emitir normas de carácter general que estén sujetas a la Constitución y a la ley. Pero no pueden tener “facultades legislativas”, porque expedir leyes solo es competencia de la Asamblea Nacional, en un Estado unitario. Esta afirmación es relativizada por los gobiernos municipales, ya que dentro de sus competencias pueden expedir ciertas normas que por el principio de competencia pueden prevalecer frente a normas de rango legal, según consta en el acta 79 de la Asamblea Constituyente de Montecristi.

Sin embargo, la Constitución ecuatoriana del 2008 deja en conocimiento que al atribuir facultades legislativas a los gobiernos locales, únicamente pueden hacer uso de esta facultad en el ámbito de sus competencias y jurisdicción, emitiendo ordenanzas a través de sus órganos de gobierno.

Por su parte, el COOTAD, en su artículo 7, utiliza la palabra facultad normativa para referirse que los gobiernos autónomos descentralizados en ejercicio de sus competencias, tienen la capacidad de dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial.

Por otro lado, la Constitución, en su artículo 239, confiere competencias a cada uno de los GAD, a través de un Sistema Nacional de Competencias, que comprende un conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionadas con el ejercicio de competencias (Batallas, 2013). Así señala Cordero (2012, p. 23), quien afirma que estas competencias son llamadas exclusivas y concurrentes, que son de carácter obligatorio y progresivo, además de las competencias adicionales y residuales que regula la norma suprema.

Otra de las competencias que ejercen los GAD es la de crear personas jurídicas mediante acto normativo, con la finalidad de prestar servicios públicos (Constitución, 2008, art. 225). Dicho de otro modo, los GAD tienen la capacidad de crear empresas públicas para la gestión de sus servicios, lo pueden hacer de manera conjunta o con otras mancomunidades (Ruiz, 2013).

A más de los niveles de gobierno descritos, la Constitución establece regímenes especiales. A continuación, se describen brevemente cada nivel de gobierno, incluyendo a los regímenes especiales.

2.2.1 Gobierno de las regiones

El modelo constitucional vigente de 2008, creado por la Asamblea Constituyente, introduce nuevos cambios en la organización territorial del Ecuador. La gran novedad es el establecimiento de las regiones como el primer nivel de organización territorial. Esta novedad ha desplegado una serie de críticas, porque hasta la actualidad no se ha creado ninguna región, debido a varios factores que se analizarán más adelante.

Las regiones son un espacio territorial destinados a ser un nuevo nivel de gobierno superior al de las provincias (Muñoz, 2008, p. 339). El artículo 244 de la Constitución establece los requisitos para la constitución de las regiones, que surgen de la unión de dos o más provincias limítrofes, con una superficie de 20 mil kilómetros cuadrados y que juntas deben tener una población mayor al cinco por ciento de la población nacional, además, las regiones no podrán superar el veinte por ciento del territorio nacional.

El gobierno que corresponde a la región es el Consejo regional autónomo, que es una persona jurídica de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, como lo regula el artículo 5 del COOTAD. Está compuesto por el gobernador, el vicegobernador y los consejeros regionales,

todos son autoridades de elección popular (Guerrero, 2008), a más de ello, los gobiernos regionales tendrán facultades legislativas de acuerdo al artículo 240 de la Constitución. Por otro lado, en cada gobierno regional se tendrá un estatuto y los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución prevea.

El número de Consejos regiones se define de acuerdo al número de habitantes: con menos de un millón de habitantes, quince representantes; con más de un millón de habitantes, diecinueve representantes; con más de dos millones de habitantes, veintiún representantes; y, con más de tres millones de habitantes, veinte y cinco representantes (Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, 2009 art. 152).

2.2.2 Gobierno de las provincias

Para entender en qué consisten los gobiernos provinciales, previamente es importante conocer su nivel de organización territorial. José Suing (2010), define a las provincias como “unidades territoriales de mediana extensión” (p. 25). Es decir, son localidades que se integran por cantones. Por otro lado, las provincias son catalogadas como niveles intermedios de los gobiernos autónomos descentralizados dependientes del gobierno central (Enríquez, 2015; Noboa, 2013), situación que en teoría debería cumplir las regiones.

Aunque la Constitución del 2008 intenta definir al gobierno regional como el nivel intermedio, en la práctica esta calificación no ha sido cumplida, ya que no se han constituido las regiones. Por tanto, se afirma que el nivel intermedio de gobierno continúa siendo la provincia (Enríquez, 2015; Ortiz, 2008). Sin embargo, el rol de gobierno intermedio implica interactuar entre el gobierno central y los gobiernos municipales y parroquiales, lo cual no cumplen los gobiernos provinciales.

Para la creación de las provincias se requiere de ley cuya iniciativa es del Presidente de la República, y se debe contar con una población mínima del tres por ciento de la población nacional, una delimitación geográfica y demás requisitos establecidos en el artículo 19 del COOTAD (Suing, 2010, p. 52). Este procedimiento está regulado en el artículo 18 del COOTAD.

El gobierno de las provincias son los consejos provinciales, que son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, que está conformado por autoridades electas como son: prefecto, viceprefecto, y, por los consejeros provinciales, que, a su vez, están conformados por: alcaldes de los cantones y los representantes de las parroquias rurales. Es decir, los consejeros provinciales son los delegados de los cantones y las parroquias rurales (Espinosa, 2012, p. 155).

La representación de los presidentes de las juntas parroquiales rurales en las provincias depende del número de habitantes: Si una provincia tiene hasta 100.000 personas de la zona rural, se asigna tres presidentes de las juntas parroquiales. Si una provincia tiene desde 100.001 hasta 200.000 personas de la zona rural, son cinco presidentes de las juntas parroquiales, por último, si una provincia tiene más de 200.001 personas de la zona rural, son siete presidentes de las juntas parroquiales (Suing, 2010, p. 41).

2.2.3 Gobiernos municipales

La Constitución reconoce a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, los cuales corresponden a la institucionalidad local de los cantones, que son definidos como “un nivel de organización territorial que corresponde a las zonas urbanas” mientras que, en las zonas rurales de cada ciudad, hay gobiernos parroquiales rurales (Noboa, 2013). Es decir, los cantones son las localidades que componen a las provincias. Por otro lado, el COOTAD, en su artículo 20, los define como circunscripciones territoriales

conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas.

Con respecto a su proceso de creación, los cantones se crean por ley, el proyecto debe ser presentado por iniciativa del Presidente de la República y debe contener la descripción del territorio, sus límites, designación de cabecera cantonal y el cumplimiento de requisitos (Suing, 2010, p. 27). De igual manera lo establece el artículo 21 del COOTAD.

El gobierno del cantón es el concejo municipal, que es una persona jurídica de derecho público, con capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones, con autonomía política, administrativa y financiera, como lo señala la Constitución, en su artículo 238.

Es evidente que el legislador, a fin de atribuir funciones a los gobiernos autónomos descentralizados, también les dota de autonomía política, que es considerada como el ejercicio de las facultades legislativas y ejecutivas (Constitución, 2008, art. 240; COOTAD, 2010, art. 5). En este caso, a los Gobiernos municipales, les corresponde expedir normas denominadas ordenanzas municipales, que son de rango inferior a las normas regionales de los gobiernos autónomos regionales, en virtud del principio de jerarquía regulado en el artículo 425 de la Constitución (Suing, 2017, pp. 57-58).

El concejo municipal está integrado por un alcalde, que lo preside con voto dirimente, y por concejales elegidos por votación popular. El alcalde es la máxima autoridad administrativa en los municipios y ejerce la función ejecutiva dentro del mismo. Para la elección de concejales municipales se observará proporcionalmente la población cantonal urbana y rural, así lo establece la Constitución, en su artículo 253, en concordancia con el COOTAD, artículo 56.

La representación de los concejales se da en razón al número de habitantes en cada cantón: los municipios con un número mayor a cuatrocientos mil

habitantes, tienen quince concejales; con un número mayor a trescientos mil habitantes, trece concejales; con un número mayor a doscientos mil habitantes, once concejales; con un número mayor a cien mil habitantes, nueve concejales; con un número mayor a cincuenta mil habitantes, siete concejales; y, los municipios con un número mayor a cincuenta mil habitantes, cinco concejales (Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas [LOEOP], 2009, art.156).

2.2.4 Gobierno de las juntas parroquiales rurales

Este gobierno corresponde a las parroquias rurales, que son definidas como unidades políticas territoriales más pequeñas, las cuales permiten una mayor participación social a los ciudadanos que habitan en zonas rurales (Guerrero, 2008, p. 231; Barrera, 2015). Actualmente, el artículo 24 del COOTAD las define como “circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal” Es decir, que son localidades pertenecientes a las zonas rurales.

Con respecto a su proceso de creación, Sebastián Espinosa (2012, p. 164) indica que es potestad del Concejo metropolitano o municipal. Es decir, que la iniciativa para el proyecto de creación corresponde al Concejo metropolitano o municipal. El proyecto debe contener la descripción del territorio, sus límites, designación de la cabecera parroquial y la demostración de la garantía de cumplimiento de sus requisitos. Así mismo lo determina el artículo 25 del COOTAD.

El nivel de gobierno de las parroquias son las juntas parroquiales, conformadas por cinco vocales electos, y un presidente elegido por mayoría de votos, quien por ser el más votado va a presidir la junta parroquial (Espinosa, 2012, p.166). Pero si la población sobrepasa los cincuenta mil habitantes, se elegirán siete vocales (Ley Orgánica electoral y de Organizaciones políticas, 2009, art. 158).

2.2.5 Regímenes especiales

La Constitución del 2008 crea a los regímenes especiales por razones poblacionales, de conservación ambiental, y étnico cultural (Ortiz, 2008). Estos regímenes especiales están regulados en los artículos 72 a 82 del COOTAD y comprenden las siguientes categorías que se analizarán a continuación.

2.2.5.1 Por la población o demográfica: distritos metropolitanos

La Constitución estatuye a los distritos metropolitanos autónomos como un régimen especial debido a la tasa de crecimiento poblacional en algunas ciudades. Así, el COOTAD, en su artículo 73, los define “como [...] regímenes especiales de gobierno del nivel cantonal establecidos por consideraciones de concentración demográfica”

Con respecto su conformación, le corresponde a un cantón o cantones en conjunto conformar uno, siempre y cuando tengan una población mayor al siete por ciento del total nacional. Cabe recalcar que los distritos no suponen la escisión del territorio nacional por lo que es viable su procedimiento (COOTAD, 2010, art. 74).

El inciso 2 del artículo 247 de la Constitución establece que el proceso de conformación de distritos metropolitanos es similar al proceso de conformación de regiones. Este mismo fundamento lo comparten Espinosa y Ortiz, quienes indican que la creación de un distrito es opcional y para su conformación deberán seguir el procedimiento de las regiones, es decir, previo la aprobación de un estatuto (Espinosa, 2012, p. 172; Ortiz, 2008).

En tal virtud, el proceso de creación de los distritos corresponde a la iniciativa de los gobiernos municipales, se iniciará con la resolución adoptada por los concejos municipales con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus representantes. Con las resoluciones adoptadas por los concejos municipales

se prepara el proyecto de ley y el estatuto de autonomía. El proyecto de ley para la creación del distrito metropolitano debe ser presentado al Presidente de la República, quien lo remitirá a la Asamblea Nacional, como lo dispone el artículo 247 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 y 76 del COOTAD.

En la Carta Magna, artículo 247, inciso segundo, en conformidad con los artículos 76 a 79 del COOTAD señalan que la creación de un distrito metropolitano requiere dos requisitos: el primero es elaborar un proyecto de ley de creación del distrito y, por otro lado, está el procedimiento para la redacción de su estatuto, que finalmente deberá ser aprobado en consulta popular. En el caso de Quito, fue aprobado como distrito metropolitano con la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito (2001); no obstante, le falta el procedimiento de aprobación en consulta popular de su estatuto. Sin embargo, mientras no se apruebe el procedimiento de aprobación del estatuto, continuara rigiéndose por el gobierno regional autónomo municipal (Suing, 2017, pp. 45-46).

El nivel de gobierno correspondiente a los distritos metropolitanos autónomos es el consejo metropolitano, representado por un alcalde y compuesto por concejales elegidos por votación popular (COOTAD, 2010, art. 86). Así, también, la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, en su artículo 7 establece que: el alcalde, es quien preside el Consejo metropolitano y es la máxima autoridad, pues dirige la administración distrital y es responsable de su gestión. Por otro lado, el Consejo metropolitano, para su regulación, expide ordenanzas según lo dispuesto en el artículo 29 de la presente ley.

Por otra parte, una vez constituidos los distritos metropolitanos autónomos conforme a la vigente Constitución, les corresponde ejercer las competencias atribuidas a los gobiernos cantonales, provinciales y regionales; para cuyo ejercicio expedirán ordenanzas distritales, según dispone el artículo 266 de la Constitución.

2.2.5.2 Por razones de conservación ambiental: provincia de Galápagos y las provincias amazónicas

En aras de preservar el sistema ambiental en el Ecuador, la Norma Suprema establece a la provincia de Galápagos como régimen especial, y a las provincias Amazónicas, como una circunscripción especial territorial, que busca garantizar la conservación, el ejercicio del buen vivir y la protección de sus ecosistemas (Ortiz, 2008).

En los artículos 5 a 11 de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos, está regulado el órgano de gobierno y su ámbito de competencias de la provincia de Galápagos. El órgano de gobierno de la provincia de Galápagos es el Consejo de Gobierno, que está a cargo del representante de la Presidencia de la República e integrado por los alcaldes de los municipios de la provincia de Galápagos, representantes de las juntas parroquiales y los representantes de los organismos que determine la ley (Constitución, 2008, art. 258).

Además, el consejo de gobierno está conformado por el Pleno del consejo de gobierno, la Presidencia del consejo y, la secretaría técnica; y demás órganos administrativos desconcentrados que estime necesarios para el cumplimiento de sus funciones y competencias (Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos, 2015, art. 8).

Con respecto al Pleno de consejo de gobierno de la provincia de Galápagos está conformado por: 1) el representante del Presidente de la República, quien ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial del consejo de gobierno, con rango de Ministro de Estado; 2) Ministro que ejerce la rectoría en materia ambiental; 3) Ministro que ejerce rectoría en materia de turismo; 4) Ministro que ejerce la rectoría en materia de agricultura, ganadería y pesca; 5) El titular del órgano nacional de planificación; 6) Alcalde de cada uno de los GAD de la provincia de Galápagos; 7) Un representante de los presidentes de la juntas

parroquiales rurales de la provincia de Galápagos, de conformidad con el artículo 10 de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos.

Por otro lado, la Constitución, en su artículo 250, reconoce a las provincias Amazónicas como régimen especial, tienen un Consejo de Planificación y Desarrollo de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. Este Consejo es una instancia encargada de la articulación y la coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno, con la ciudadanía, los sectores público y privado (Ley para Planificación de la Circunscripción Territorial Amazónica, 2018, art. 11).

El consejo está integrado por un delegado del Presidente de la República, que será quien lo preside y deberá ser residente amazónico; la autoridad nacional de planificación o su delegado; la autoridad nacional de ambiente o su delegado; la autoridad nacional de agricultura y ganadería o su delegado; la autoridad nacional de hidrocarburos o minería, o su delegado; un prefecto, en representación de los gobiernos autónomos provinciales; un alcalde, en representación de los gobiernos autónomos municipales; un presidente, en representación de los gobiernos autónomos parroquiales; un representante de las nacionalidades y pueblos de la circunscripción; un representante de las instituciones de educación superior y un representante de los sectores productivos de la circunscripción (Ley para Planificación de la Circunscripción Territorial Amazónica, 2018, art. 12).

2.2.5.3 Por razones étnicas y culturales: circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias

La actual Constitución reconoce como régimen especial a las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, cuyas facultades están enmarcadas en los derechos colectivos (Ortiz, 2008). El artículo 242 de la Constitución, en concordancia con el artículo 93 del COOTAD las estatuye

como “regímenes especiales de Gobierno Autónomo Descentralizado establecidos por libre determinación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, en el marco de sus territorios ancestrales”

Para conformar estos regímenes especiales, se requiere de una consulta popular por parte de las parroquias, cantones o provincias conformadas mayoritariamente por comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios. No requiere de ley, pues no se produce una modificación política administrativa del Estado (Espinosa, 2012, p. 175).

La iniciativa para conformación de este tipo de régimen exige el diez por ciento de los habitantes de la respectiva circunscripción territorial o de la mayoría absoluta de las autoridades de los gobiernos comunitarios. Esta exigencia encuentra su base legal en el artículo 95 del COOTAD.

Con respecto a su órgano de gobierno, el artículo 98 del COOTAD menciona que este régimen especial contará con un gobierno autónomo descentralizado que corresponderá al nivel provincial, cantonal o parroquial, según sea la circunscripción territorial en la que se hayan constituido. Según esta disposición, si la circunscripción territorial se inscribe en el ámbito cantonal, su GAD será el municipio (Espinosa, 2012, p. 176).

Se puede evidenciar que, a cada régimen especial le corresponde una ley específica que regula las funciones de sus gobiernos autónomos descentralizados y el ámbito de sus competencias, con excepción de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, pues todavía no tienen una determinada ley que los regule.

2.3 Financiamiento de los GAD

El actual modelo económico del Ecuador se circunscribe a la idea de mantener un Estado provisto de recursos, cuyo desarrollo tiene como base el Plan de Nacional de Desarrollo regulado en el artículo 280 de la Constitución. Los postulados que versan sobre este plan, es el sistema económico, el cual se encarga de la planificación del desarrollo del Estado y el financiamiento de los GAD (Espinosa, 2012, p. 119; Troya, 2009, p. 318). Lo dicho, tiene fundamento legal en el artículo 293 de la Constitución:

“La formulación y la ejecución del presupuesto general del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo, los presupuestos de gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo [...]” (Constitución, 2008. Art. 293).

El legislador, al dotar de autonomía financiera a todos los GAD, les concede el derecho a “recibir de manera directa, predecible, oportuna y autónoma y sin condiciones los recursos provenientes del Presupuesto general del Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos” (COOTAD, 2010, art. 5). Esto quiere decir que, los GAD, en ejercicio de sus facultades, pueden generar sus propios recursos financieros y, como parte del Estado participan de sus rentas nacionales (COOTAD, 2010, art. 163). Al tenor del artículo 271 de la Constitución, los GAD participan de al menos el 15% de los ingresos permanentes del Estado central y de un monto no inferior al 5% de los ingresos no permanentes.

Por su parte, el artículo 192 del COOTAD desarrolla la disposición constitucional invocada y precisa que los gobiernos autónomos descentralizados participarán del veintiuno por ciento de los ingresos permanentes y del diez por ciento de los no permanentes del Presupuesto General del Estado.

El Gobierno municipal, al igual que los demás gobiernos autónomos descentralizados deben generar sus propios recursos como lo prevé la Constitución, en su artículo 274, es decir, los GAD tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por la explotación o industrialización de sus recursos naturales no renovables. No obstante, el alcalde del gobierno municipal, en ejercicio de su facultad exclusiva en materia tributaria, tiene la iniciativa para presentar proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos (Constitución, 2008, art. 364), con la finalidad de permitir a los gobiernos municipales obtener recursos propios para financiar la prestación de servicios, el funcionamiento del municipio, y las necesidades de las colectividades en su área local (Suing, 2017, p. 137). Aunque la mayor fuente de ingresos proviene del Presupuesto General del Estado (15%), los gobiernos municipales, a través de ordenanzas, tienen capacidad de autofinanciarse y satisfacer ciertas necesidades de índole económico en el cantón.

2.4 Resolución de conflictos de competencias

Frente al caso de producirse conflictos de competencias entre los GAD, Oyarte (2016, p.255) menciona que existen dos órganos que pueden resolver estas contiendas: el primero es el Consejo Nacional de Competencias, que es de carácter administrativo, y, la Corte Constitucional, de carácter jurisdiccional.

El Consejo Nacional de Competencias es el órgano facultado para dirimir conflictos administrativamente, está integrado por un representante de cada nivel de gobierno, es decir, un delegado del Presidente de la República, un delegado de las regiones y distritos metropolitanos, uno de las provincias y uno de los municipios y uno de las parroquias, de conformidad con el artículo 269 de la Constitución y el artículo 118 del COOTAD. Aunque no hay un procedimiento para resolver controversias desarrollado por el COOTAD, las resoluciones del Consejo Nacional de Competencias son de carácter

obligatorio y se adoptarán por mayoría absoluta de sus miembros (Oyarte, 2016, p. 255).

En cambio, la Corte Constitucional es competente para “dirimir conflictos de competencias o de atribuciones entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución”, según lo previsto en el artículo 436, número 7, de la Norma Suprema, en concordancia con los artículos 145 a 147 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En otras palabras, la Corte Constitucional resolverá conflictos en los casos que el Consejo Nacional de Competencias no tenga competencia, o no se hayan resuelto administrativamente. Cabe recalcar que, en este caso, los GAD, incluyendo los regímenes especiales, son los legitimados para interponer una demanda, pero también el conflicto puede darse entre el gobierno central y los GAD.

Para que la Corte Constitucional resuelva los conflictos positivos de competencia se debe observar tres aspectos: 1) requerimiento previo de incompetencia, 2) contenido de la demanda y 3) trámite y sentencia. En el primer aspecto, el legitimado activo (GAD) requerirá por escrito al órgano o función que ha asumido sus competencias, para que se abstenga o revoque las decisiones tomadas. En caso de que se guarde silencio, el sujeto activo (GAD) puede interponer una demanda ante la Corte Constitucional para que realice un control abstracto de la constitucionalidad de la misma y poder resolver. Por el contrario, en caso de conflictos negativos entre GAD, la Corte Constitucional convoca al GAD contra quien se interpuso la demanda de conflicto. Así lo establece los artículos 146 y 147 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Se ha evidenciado durante estos diez años de Constitución que no se ha cumplido el modelo regional y su gobierno (consejo regional); sin embargo, pese a que la Constitución, en su artículo 244, prevé incentivos económicos y de otra índole a las provincias para que integren regiones, no han existido

iniciativas por parte de los gobiernos provinciales para la conformación de una región, debido a los factores que se explicarán detalladamente en el siguiente capítulo y que son el tema central de este trabajo.

3 LA INVIABILIDAD DEL MODELO REGIONAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 2008

De lo analizado anteriormente acerca de las regiones y su nivel de gobierno, conviene estudiar los factores que hacen inviable el modelo regional en el Ecuador, empezando, principalmente, por el procedimiento excesivamente riguroso para la constitución de una región autónoma, además, se analizarán otros factores como: falta de autonomía regional, confusión de competencias, excesiva voluntariedad de las partes y aumento de gastos, plazo constitucional y legal irrealizable, falta de elementos de identidad, y, la fragmentación de la estructura territorial del Estado, con la finalidad de mostrar que el modelo regional no es viable y que, después de casi diez años de aprobada la Constitución, no se ha logrado constituir un modelo de región autónoma.

3.1 Procedimiento excesivamente complejo para la constitución de una región autónoma

En el Título V de la Constitución, artículos 244 y 245, en concordancia con el artículo 16 del COOTAD, está regulado el procedimiento para la creación de una región, que depende de la iniciativa de los gobiernos provinciales. La Constitución, en el artículo 244, y el COOTAD, en el artículo 15, exigen como requisitos para la constitución de una región los siguientes:

1. Dos o más provincias con continuidad territorial.
2. Superficie regional mayor a 20 mil kilómetros cuadrados.
3. Número de habitantes que en conjunto sea mayor al 5% de la población nacional.

4. No supere del 20 por ciento del territorio nacional.

El proceso de creación de la región inicia con las resoluciones de los gobiernos provinciales, en donde se precisa el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes de cada cuerpo (COOTAD, 2010, art. 15). A partir de estas resoluciones de los consejos provinciales, se da paso a la elaboración del proyecto de ley que será sometido a aprobación de la Asamblea Nacional en un plazo de ciento veinte días, en caso de no hacerlo se considerará aprobado. La Constitución prevé una mayoría calificada de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional para negar o archivar el proyecto de ley (Constitución, 2008, art. 245).

A más del proyecto de ley, se requiere elaborar un proyecto de Estatuto de autonomía regional, según el artículo 245, inciso 3 de la Norma Suprema. A la Corte Constitucional le corresponde realizar un dictamen de constitucionalidad sobre el proyecto de estatuto de autonomía. No obstante, si el proyecto de estatuto es contrario a la Constitución, se devolverá a los prefectos proponentes, con la finalidad de que modifiquen los cambios propuestos por la Corte Constitucional (COOTAD, 2010, art.16).

Se puede observar que, con el procedimiento regulado por la Norma Suprema, resulta difícil que la Asamblea Nacional con mayoría de dos tercios, apruebe sin modificaciones el proyecto de creación de la región. Por otro lado, el constituyente no determina cuál debe ser el camino de resolución de conflictos en el caso de que la Asamblea Nacional llegase a aprobar el proyecto de creación de la ley y la Corte Constitución en el tiempo determinado no conceda un dictamen favorable sobre el proyecto del estatuto (Suing, 2010, p. 23).

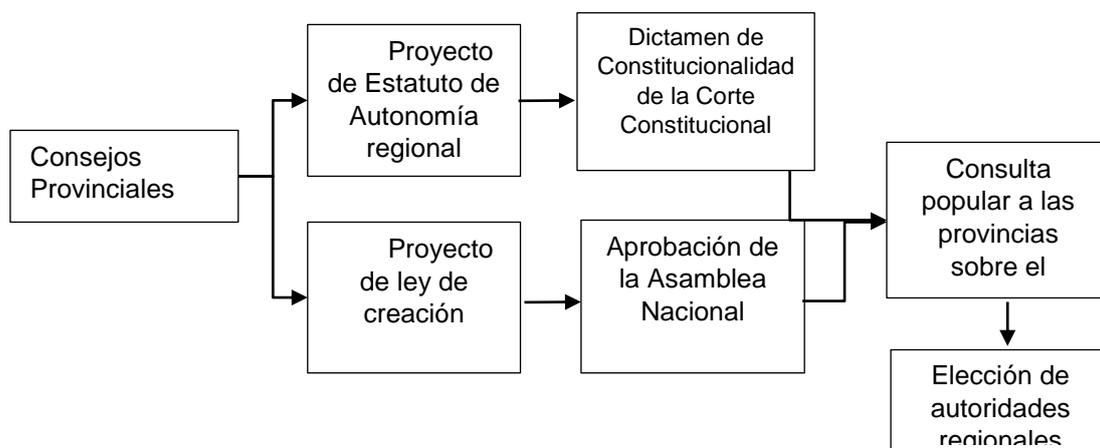


Figura 1. Procedimiento de conformación de una región.

Con respecto al proceso de la consulta popular, que va dirigida a la población que integra cada provincia, se inicia con el dictamen favorable de la Corte Constitucional al proyecto de estatuto; seguido, les corresponde a los prefectos solicitar al Consejo Nacional que realice la consulta popular para determinar si es aprobado o no (COOTAD, 2010, art. 16). En otras palabras, depende de los habitantes de las provincias aceptar o no los cambios dados a los proyectos de estatuto regional, pero resulta difícil obtener una mayoría absoluta de votos válidos emitidos por los habitantes en cada provincia (Viciano, 2009, p. 104).

Luego de aprobarse la consulta popular por mayoría absoluta, en cuarenta y cinco días se convoca a elecciones para elegir a las autoridades regionales. El gobernador regional es elegido por mayoría absoluta de votos, mientras que los consejeros regiones se integran en función a la cantidad de habitantes en la circunscripción correspondiente (Ley orgánica electoral y de organizaciones políticas del Ecuador, 2009, art. 152-153).

Es evidente que el proceso de conformación de una región es excesivamente complejo, porque demanda la participación de la Asamblea Nacional para la aprobación del proyecto de ley de creación de la región, así como de la

participación de la Corte Constitucional, y de consulta popular para la aprobación del proyecto del estatuto de autonomía.

3.2 Excesiva voluntariedad de las partes y aumento de gastos

El proceso de conformación de regiones no es obligatorio; al contrario, depende excesivamente de la voluntad de los gobiernos autónomos provinciales. La conformación de las regiones obedece a la pura iniciativa de los gobiernos autónomos provinciales, quienes deben tener la intención de conformarlas y trabajar de manera mancomunada. Sin voluntad, no existe iniciativa, no hay consenso y, por ende, no es posible realizar el modelo regional en el Ecuador, por lo que el Constituyente se vería en la necesidad de crear otras alternativas viables para su proceso de creación.

El COOTAD, en su artículo 2, literal b), señala que uno de los objetivos de la descentralización se basa en obtener el “desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población [...]” Se entiende por desarrollo económico, como la capacidad que tienen las localidades para generar riquezas.

Desde el punto de vista económico, el ejercicio del desarrollo económico en el modelo regional implicaría una falacia, porque otra dificultad para la creación de una región versa en el tema económico; ya que, la creación del modelo regional y su gobierno regional pueden significar un aumento del gasto público para el Estado, debido a que el gobierno central debe garantizar el cumplimiento de las competencias atribuidas a las regiones (Batallas, 2013).

Por otra parte, Viciano (2009, p. 106) y Ortiz (2008) recalcan que la construcción de regiones dificulta la gestión o institucionalidad pública debido a que los ciudadanos deberían recurrir a varias instancias administrativas para solucionar sus problemas, ya que podrían terminar colisionando entre sí.

En este sentido, se tendría una multiplicación de instancias de gobierno, lo que conllevaría a implementar nuevos organismos, instituciones públicas. El Estado se vería en la obligación de pagar a nuevos servidores públicos, lo que atenta contra la realidad del Ecuador al ser un país pequeño y con pocos recursos (Viciano, 2009, p. 108).

3.3 Plazo irrealizable

La Disposición Transitoria Primera, numeral 9, de la Constitución, aprobada en el 2008, dispone:

“La ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias [...] fijará el plazo para la conformación de regiones autónomas, que *en ningún caso excederá de ocho años* [cursivas añadidas].” (Corte Constitucional, 2014, p. 57)

Es decir que, según la Norma Suprema, el plazo debía ser máximo hasta octubre de 2016. Pero el COOTAD, en la Disposición Transitoria Tercera, inconstitucionalmente, dispone que:

“El plazo máximo de ocho años que establece la Constitución para concluir el proceso de conformación de regiones autónomas se cumplirá de la siguiente manera:

a) Las solicitudes de consulta popular para la aprobación del estatuto de las regiones que estén en proceso de conformación, [...] podrán ser presentadas, previa decisión de los consejos provinciales, por los prefectos o prefectas, *en el plazo máximo de ocho años contados a partir de la aprobación del presente Código* [...] [cursivas añadidas].” (COOTAD, 2010, Disposición Transitoria Tercera)

Es decir que el plazo se extiende hasta octubre de 2018. Al prever la Asamblea Nacional que no era posible cumplir con ese plazo, presentó una reforma constitucional en el 2014 para extender el tiempo para la conformación de regiones. Esta propuesta de enmienda a la Norma Suprema se la hizo en razón de que el plazo para la creación de las regiones vencía en octubre del 2018, según el COOTAD.

Ante esta propuesta de enmienda, la Corte Constitucional consideró que, con la eliminación del plazo de ocho años contenido en la Disposición Transitoria Primera, numeral 9, de la Norma Suprema, no va a existir restricciones para la conformación de regiones, por lo que se puede llegar a crear el gobierno regional y así dar cumplimiento al proceso de autonomía y descentralización. La Corte Constitucional, para resolver, considera que las competencias exclusivas atribuidas al gobierno regional son tan importantes, que no pueden ser eliminadas, pues el único organismo que establece los plazos de transferencias de cada competencia, es el organismo técnico del Sistema Nacional. Por tanto, se eliminó la disposición a través de un proceso de enmienda constitucional en diciembre de 2015 (Corte Constitucional, 2014, p. 58).

Actualmente, la Disposición Transitoria Tercera contenida en el COOTAD, establece que, para la conclusión del proceso de regionalización, regula dos situaciones:

“El plazo máximo para la conformación de regiones será de *veinte años*. Para concluir el proceso de conformación de regiones autónomas se cumplirá de la siguiente manera:

a) Las solicitudes de consulta popular para la aprobación del estatuto de las regiones que estén en proceso de conformación, luego de haber cumplido los requisitos establecidos en la Constitución y el COOTAD, podrán ser presentadas, previa decisión de los consejos provinciales, por los prefectos o prefectas dentro del plazo máximo de veinte años.

b) Una vez cumplido el plazo previsto, la situación de las provincias que no hubieren concluido el proceso o no integraren ninguna región, se resolverá mediante ley presentada a la Asamblea Nacional, por iniciativa del Presidente de la República”.

Como se puede notar, el plazo para conformar las regiones de ahora de veinte años, aunque no queda claro desde cuando se cuenta el plazo. Además, en el literal b) citado, se incluye la iniciativa del Presidente de la República para la conformación de las regiones, en el caso de que los gobiernos provinciales no hayan cumplido con este proceso.

A simple vista, se puede determinar que el modelo regional está tan mal concebido que la Asamblea Nacional propuso una reforma a la Disposición Transitoria 9, en la que se pretende eliminar todos los plazos para la constitución de una región, aduciendo que la creación de un gobierno regional es tan compleja que no debe estar supeditado a un periodo de tiempo de ocho años. Según lo dispuesto en artículo 17 de la propuesta de enmienda constitucional (Corte Constitucional, 2014, p. 57).

Sin embargo, ni con las prórrogas de plazos efectuadas, ni con la eliminación del plazo señalado en la disposición transitoria, número 9, la creación del modelo regional no ha tenido ningún éxito, pues los gobiernos provinciales no han demostrado intenciones para crear este nivel de organización territorial en el Ecuador.

3.4 Críticas a la falta de autonomía regional

El constituyente, al introducir el modelo regional en la Constitución del 2008, crea su gobierno autónomo y la posibilidad de que las regiones tengan la capacidad de autogobierno (Paz y Miño, 2008). La Norma Suprema, al referirse a la región, añade el calificativo autónomo, mientras que para el COOTAD sólo concibe el término de región. Parecería que no existiera diferencias, pero si las hay, ya que la región autónoma corresponde únicamente al Estado autonómico

(Guerrero, 201, p. 230). Lo que evidencia desde ya, contradicciones entre las normas.

El objetivo de crear un modelo regional autónomo, regulado en la Constitución, puede conllevar a la idea de una monopolización del poder administrativo y político debido a que las regiones autónomas expedirán normas regionales, que serán jerárquicamente superior a las normas que expiden los demás gobiernos autónomos descentralizados, en virtud del artículo 425 de la Constitución (Viciano, 2009, p. 106).

No obstante, Noboa (2013) no comparte esta afirmación y recalca que el constituyente no tuvo la intención de crear al gobierno regional, con fines políticos administrativos independientes del Estado central; al contrario, el objetivo del constituyente es crear un verdadero nivel de gobierno intermedio entre el Estado central y los demás niveles de gobierno, esto quiere decir, de conformar un nivel de gobierno que tuviera competencias superiores a las provincias y que represente a los demás gobiernos inferiores.

Por otro lado, Suing (2010, p. 23), al respecto, señala que la región autónoma, como está regulada en el Constitución, simplemente es otro nivel territorial más, representado por una autoridad regional que no se justifica con la denominación de autonomía regional, ya que al reconocerse la autonomía de las regiones dejarían de ser dependientes del Estado central. Lo dicho despliega una contradicción con el Estado unitario, que concibe que todas las localidades y gobiernos están subordinados al gobierno central. Pero, en realidad, las regiones como están diseñadas en la Constitución de 2008, solo son un nivel más de gobierno descentralizado con competencias débiles y que se superponen con otros gobiernos subnacionales.

3.5 Confusión de competencias

Otra dificultad más para la creación de las regiones es que pueden llegar a ser concebidas como nivel intermedio de gobierno, lo cual debilitaría las funciones de las provincias, ya que estas no podrían intervenir en las competencias correspondientes a las regiones, como claramente el constituyente lo ha señalado en la Constitución (Barrera, 2015). No obstante, la gestión de las competencias del gobierno regional pueden causar una serie de conflictos porque son parecidas a las competencias del gobierno provincial (Suing, 2010, 24). Por lo señalado, es absurdo concebir que dos niveles de gobierno ejerzan las mismas competencias, ya que no se podría ver identificado un gobierno con otro. Por tanto, las competencias del gobierno regional son innecesarias.

Esta es otra de las razones que explican la falta de intenciones de conformar una región por parte de los gobiernos provinciales, pues perjudica a sus funciones y a la legitimidad en sus competencias. Es por eso que hasta la fecha, ni con los incentivos económicos que propone el Constituyente para que se constituyan regiones, no se han creado regiones, por lo que se mantienen las provincias, municipios, distritos, juntas parroquiales rurales en el Ecuador (Constitución, 2008, art. 244).

3.6 Falta de elementos de identidad

El COOTAD, en su artículo 15, inciso 2, establece que para la conformación de regiones se requerirá de forma obligatoria la existencia del equilibrio interregional, afinidad histórica y cultural. De este último elemento, se va a analizar si en efecto, en medio de las provincias que van constituir una región es coincidente o no el factor común de andamiaje histórico-cultural, o simplemente es una problemática más para construir regiones.

Al respecto, Viciano (2009, p. 107) sostiene que puede haber problemas si se unen dos provincias limítrofes y con una legitimidad democrática autónoma del Estado, debido a los distintos criterios de identidad que cada provincia ampara,

ya que pueden que no concuerden. Es decir, resulta complicado convencer a una población identificada con su provincia que consienta unirse con otra provincia, ya que tienen culturas, historias y costumbres diferentes y no pueden cambiar estas bases emblemáticas para adoptar otras totalmente distintas, solo por complacer al Constituyente en la creación de su nuevo nivel de organización territorial.

Otro tema de dificultad para los habitantes que representan a las provincias, es ponerse de acuerdo sobre cuál sería la capital y qué denominación se le va a conceder a las regiones en el caso de llegarse a crearse una, porque cada provincia aportaría con un nombre diferente en virtud de sus diversos factores tradicionales, ancestrales y climáticos, y todos querrán que su ciudad principal sea la capital (Viciano, 2009, p. 107).

Por otra parte, si se habla de identidad cultural, la propuesta de crear regiones en el Ecuador, no se acopla con la realidad que se vive en el país. Así, Noboa (2013) afirma que la realidad ecuatoriana no demanda la creación de regiones, como el Estado autonómico en los países europeos. Es claro que para los países europeos, como son España, Suiza y Bélgica, el modelo regional autonómico o federal es viable, debido a que comprenden grandes expansiones territoriales, mayor número de habitantes, mayor capacidad de financiamiento y de recursos económicos, pues esto resultaría adverso a nuestro país.

3.7 Fragmentación de la estructura territorial

La Norma Suprema, en su artículo 244, establece como uno de los requisitos para la constitución de una región corresponde a la unión de dos o más provincias colindantes territorialmente. Por lo que se observa que la construcción de esta localidad territorial y su gobierno regional sientan su

estructura territorial en territorios horizontalmente agrupados (Espinosa, 2012, p. 127).

No obstante, Roberto Viciano (2009, p. 105) y Batallas (2013) critican la configuración de la región que hace el artículo 244 de la Constitución, pues con la articulación de una región, correspondería romper la estructura territorial vertical que separa la Costa, Sierra y Amazonía, lo que fomentaría la división político-administrativo del territorio ecuatoriano. También, esta afirmación es compartida por Noboa, quien señala que en el Ecuador no existe la lógica de la división horizontal (Noboa, 2013). En otras palabras, al crear una región habría una posible fragmentación territorial del Ecuador que no se justifica en un país tan pequeño.

En base a estos fundamentos, con la creación de una región, es evidente que a más de inducir al desorden en los niveles de organización territorial del Estado, implicaría que las provincias, cantones, parroquias rurales se articulen con sumisión al modelo regional.

4 CONCLUSIONES

De la investigación realizada se pueden extraer las siguientes conclusiones:

Es importante distinguir en cada Estado, si es de estructura unitaria, federal, o autonómica, y en el Estado unitario los Estados centralizados y los descentralizados. No se debe confundir entre los Estados unitarios más o menos descentralizados, pues el primero condensa todo el poder en un solo gobierno central, y, en el otro, existen gobiernos seccionales autónomos, con competencias para que representen y satisfagan las necesidades de las colectividades en las distintas unidades territoriales. Por otro lado, se puede evidenciar que el Estado federal tiene poderes aún más descentralizados que el Estado autonómico y unitario, pues sus Estados miembros tienen la capacidad de expedir leyes, tienen un órgano jurisdiccional y pueden interferir en las decisiones del Estado federal.

Pese a que el Constituyente enviste de autonomía política, administrativa y financiera a los gobiernos descentralizados autónomos, se pudo evidenciar que el Constituyente, en el afán de atribuirles competencias supuestamente legislativas y autonomía política, se está desviando de la forma unitaria que tiene Ecuador y de su modelo político-administrativo, pues los GAD sólo cuentan con autonomía administrativa y financiera pero no política, ya que la autonomía política corresponde al Estado central del Ecuador.

La nueva Constitución del 2008 establece una nueva organización territorial del Estado, incluyendo a las regiones y regímenes especiales. Lo novedoso de las regiones es que la Constitución las estatuye como el primer nivel de organización territorial y las enviste de autonomía para realizar sus competencias. Por otro lado, aunque la Constitución de manera expresa no lo regule, los regímenes especiales son creados con diversas finalidades: 1) poblacional: los distritos metropolitanos; 2) étnico culturales: las

circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubios; 3) ambientales: la provincia de Galápagos y a las provincias amazónicas.

Las regiones autónomas tienen un nivel de gobierno llamado Consejo regional, que cuenta con competencias de similar contenido que los Consejos provinciales. Sin embargo, se determinó que este nivel de gobierno no ejerce competencias diferentes, por tanto, no es una novedad que se cree un Consejo regional.

El estudio demostró que el proceso de conformación de la región es inviable, porque a más de ser catalogado como largo y excesivamente riguroso, implica que se requiere de manera conjunta de la aprobación del proyecto de ley de creación del modelo regional y de su proyecto de creación del estatuto de autonomía, pues para llevar a término estos procedimientos, dependerá de la aprobación de la Asamblea Nacional, Corte Constitucional y de la población de cada provincia, mediante consulta popular.

La falta de autonomía regional, excesiva voluntariedad de las partes, el plazo irrealizable, la falta de autonomía, confusión de competencias, falta de elementos de identidad y fragmentación de la estructura territorial son factores que también hacen inviable al modelo regional y, por tanto, este nivel de organización territorial, en conjunto con su nivel de gobierno y su estatuto de autonomía, ha fracasado en el Ecuador.

Se puede evidenciar, después de casi diez años de aprobada la Constitución, que no se ha logrado constituir ninguna región autónoma, pues no existe por parte de los gobiernos provinciales la iniciativa y voluntad para poder conformar un modelo regional en el Ecuador, pues ni con los incentivos económicos que la Norma Suprema establece, en su artículo 244, para las poblaciones de las provincias, no se ha querido configurar este nivel de organización territorial.

Ni la Constitución del 2008, ni enmienda constitucional realizada en el 2014, ni con la nueva Disposición Transitoria Tercera del COOTAD, van a ser suficientes para fomentar la creación del modelo regional en el Ecuador, pues el procedimiento excesivamente complejo, con pocos incentivos y demasiado voluntario.

REFERENCIAS

- Aja, E. (2001). *El Estado autonómico federalismo y hechos diferenciales* (2ª. ed.). España: Alianza.
- Aja, E. (2014). *Estado autonómico y reforma federal* (2ª. ed.). Madrid: Alianza.
- Alava, M. (2010). *Teoría del Estado y de la Constitución*. Quito: Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí.
- Alexandrov, N. (1996). *Teoría del Estado y del Derecho*. México: Grijalbo.
- Alvarez, C y Tur, R (2015). *Derecho constitucional* (5ª. ed.). Madrid: Tecnos.
- Ávila, A. Grijalva y R. Martínez (2008). *Desafíos constitucionales la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Tribunal Constitucional.
- Badía, F. (1964). *Derecho constitucional y Estado autonómico* (2ª. ed.). Madrid: Alianza.
- Badía, F. (1974). *Las formas de Estado y formas de gobierno. Distinción entre las formas de gobierno, las formas jurídicas de Estado y las llamadas formas políticas de estado*. Recuperado el 14 de mayo de 2018 <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1705048.pdf>
- Barrera, A. (2015). *El proceso de descentralización en Ecuador: 8 años después de Montecristi*. Recuperado el 1 de mayo de 2018 de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/12347.pdf>
- Batallas, H. (2013). *El actual modelo de descentralización en Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados*. Recuperado el 20 de abril de 2018 de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4225/1/03-TC-Batallas.pdf>
- Benalcázar, J.C. (2008). *Ecuador el municipio*. México: UNAM.
- Código Orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización (COOTAD). (2010). Registro Oficial 303 de 19 de octubre de 2010 y Registro Oficial 520, de 11 de junio de 2015. Recuperado el 20 de mayo de <http://www.silec.com.ec/bibliotecavirtual.udla.edu.ec/WebTools/LexisFin>

der/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=DESCENTR-
CODIGO_ORGANICO_DE_ORGANIZACION_TERRITORIAL_COOTA
D&query=cootad

Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008 y Registro Oficial 490 de 13 de julio de 2011. Recuperado el 2 de mayo de 2018 de http://www.silec.com.ec.bibliotecavirtual.udla.edu.ec/WebTools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=PUBLICO-CONSTITUCION_DE_LA_REPUBLICA_DEL_ECUADOR&query=constitucion#l_DXDataRow0

Corte Constitucional (2014). Gaceta Constitucional 009. Recuperado el 23 de junio de 2018 de <https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/contenidos/gaceta-constitucional/Gaceta009.pdf>

Enríquez, F. (2015). Desarrollo territorial en Ecuador situación actual y perspectivas. 9- 14. Recuperado el 30 de abril de 2018 [http://www.congope.gob.ec/wp-content/uploads/2016/07/Desarrollo Territorial-.pdf](http://www.congope.gob.ec/wp-content/uploads/2016/07/DesarrolloTerritorial-.pdf)

Espinosa, S. (2012). *La organización territorial y gobierno a la luz de la Constitución de la república y el código orgánico de la organización territorial, autonomía y descentralización (COOTAD)*. Quito: CEP.

González, R. (2013). *Estados, federación y soberanía en la jurisprudencia temprana de la Corte Suprema Americana*. Estudios Constitucionales, 11(1), 89-142.

Guerrero, R. (2008). *Descentralización, autonomía y regionalización*. Recuperado el 2 de abril de 2018 de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/05700.pdf>

Hernández, M. (1998). *De la teoría a la Ley Especial de Descentralización*. Guayaquil: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

Kelsen, H. (2002). *Teoría general del Estado*. España: Comares, S.L.

Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito (2001). Registro Oficial 280 de 8 de marzo del 2001. Recuperado el 14 de mayo de 2018 de

http://www.silec.com.ec.bibliotecavirtual.udla.edu.ec/WebTools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=DESCENTR-LEY_DE_REGIMEN_DEL_DISTRITO_METROPOLITANO_DE_QUITO&query=Ley%20de%20R%C3%A9gimen%20del%20Distrito%20Metropolitano%20de%20Quito#I_DXDataRow1.

Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos (2015). Registro Oficial 520 de 11 de junio de 2015. Recuperado el 04 de mayo de 2018 de

http://www.silec.com.ec.bibliotecavirtual.udla.edu.ec/WebTools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=INSTITU-LEY_ORGANICA_DE_REGIMEN_ESPECIAL_DE_LA_PROVINCIA_DE_GALAPAGOS&query=Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20R%C3%A9gimen%20Especial%20de%20la%20Provincia%20de%20Gal%C3%A1pagos#I_DXDataRow0

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (2009). Registro oficial 578, de 27 de abril de 2009. Recuperado el 23 de junio de 2018 de http://www.silec.com.ec.bibliotecavirtual.udla.edu.ec/WebTools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=PUBLICO-LEY_ORGANICA_ELECTORAL_CODIGO_DE_LA_DEMOCRACIA&query=Ley%20Org%C3%A1nica%20Electoral%20y%20de%20Organizaciones%20Pol%C3%ADticas#I_DXDataRow0

Ley para la Circunscripción Territorial Amazónica (2018). Registro oficial 831, de 17 de mayo de 2018. Recuperado el 5 de junio de 2018 de http://www.silec.com.ec.bibliotecavirtual.udla.edu.ec/WebTools/LexisFinder/DocumentVisualizer/DocumentVisualizer.aspx?id=GESTION-LEY_PARA_PLANIFICACION_DE_LA_CIRCUNSCRIPCION_TERRITORIAL_AMAZONICA&query=Ley%20para%20la%20Circunscripci%C3%B3n%20Territorial%20Amaz%C3%B3nica#I_DXDataRow0

Naranjo, V. (2012). *Teoría constitucional e instituciones políticas* (11^a. ed.). Bogotá: Temis.

Noboa, A. (2013). *El modelo de organización territorial del Ecuador con énfasis en la actividad normativa de los gobiernos locales*. Recuperado el 15

- de mayo de 2018 de <http://repositorionew.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3752/1/T1308-MDE-Noboa-El%20modelo.pdf>
- Ortiz, S. (2008). *La nueva Constitución y la nueva organización territorial*. Revista la Tendencia, 214- 225. Recuperado el 1 de abril del 2018 de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/05700.pdf>
- Oyarte, R. (2016). *Derecho Constitucional*. Quito: CEP.
- Paz y Miño, J. y Pazmiño, D. (2008). *El proceso constituyente desde una perspectiva histórica*. Revista la Tendencia, 26- 42. Recuperado el 24 de mayo de 2018 de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/05700.pdf>
- Pérez Royo, J. (2014). *Curso de derecho constitucional* (14ª. ed.). Madrid: Marcial Pons.
- Pérez, H. (2005). La organización territorial en la nueva Constitución. En S. Andrade, J.C. Trujillo y R. Viciano. (eds.), *Estudios sobre la constitución ecuatoriana de 1998* (pp. 173-176). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ribó, R. y Pastor, J. (2015). *Manual de ciencia política*. Recuperado el 28 de abril de 2018 de [file:///C:/Users/Familiar/Downloads/ESTRUCTURA_TERRITORIAL\(2015\)%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Familiar/Downloads/ESTRUCTURA_TERRITORIAL(2015)%20(1).pdf)
- Ruiz, C. (2013). La transición hacia una nueva forma de descentralización: El proceso en Ecuador a raíz de la aprobación de la Constitución del 2008. En A. Krainer y M. Mora, *Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador una mirada retrospectiva a la década 1998-2008* (pp. 95-119). Quito: Flacso.
- Suing, J. (2010). *Gobiernos autónomos descentralizados* (2ª. ed.). Loja: UTPL.
- Suing, J. (2017). *Derecho Municipal*. Quito: CEP.
- Trujillo, J.C. (2005). El Estado en la Constitución. En S. Andrade, J.C. Trujillo y R. Viciano (eds.), *Estudios sobre la constitución ecuatoriana de 1998* (pp. 173-176). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Trujillo, J.C. (2006). *Teoría del Estado en el Ecuador* (2ª. ed.). Quito: Corporación Editora Nacional.

- Viciano, R. (2009). Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Constitución ecuatoriana de 2008. En S. Andrade, A. Grijalva y C. Storini (eds.), *La nueva constitución del Ecuador Estado, derechos e instituciones* (pp. 105-117). Quito: Corporación Editora Nacional.
- Zippelius, R. (1989). *Teoría General del Estado* (2ª. ed.). México: Porrúa.

