



FACULTAD DE DERECHO

**DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y JURÍDICA DEL ECUADOR, EN BASE  
A EXPERIENCIAS PRÁCTICAS DE GOBIERNOS SECCIONALES HASTA EL  
2007 Y LA NUEVA TENDENCIA EN LA ASAMBLEA NACIONAL  
CONSTITUYENTE.**

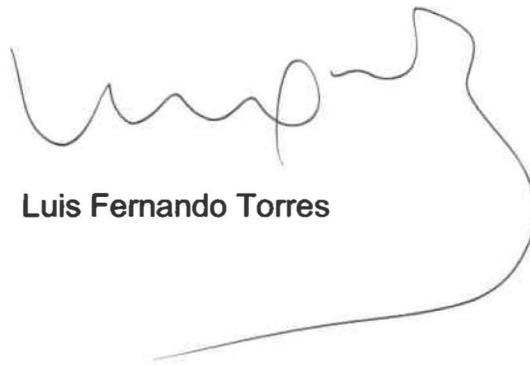
TRABAJO DE TITULACION PRESENTADO EN CONFORMIDAD A LOS  
REQUISITOS PARA OBTENER EL TITULO DE ABOGADO DE LOS  
TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR.

LUIS FERNANDO TORRES  
PROFESOR GUIA

**MARIA EUGENIA RUIZ OBANDO**  
**2009**  
**SAN FRANCISCO DE QUITO**

## DECLARACION PROFESOR GUIA

Yo, Luis Fernando Torres, en mi calidad de profesor guía declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con la estudiante, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema y tomando en cuenta la Guía de Trabajos de Titulación correspondiente.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Luis Fernando Torres', with a long, sweeping underline that extends to the right and then curves back down.

**Luis Fernando Torres**

## DECLARACION DE AUTORIA DEL ESTUDIANTE

Yo, Maria Eugenia Ruiz Obando, en mi calidad de estudiante, 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.

  
Maria Eugenia Ruiz Obando.

Por éste amor que nació desde niña,  
hoy me siento agradecida.

**Descentralización política y jurídica del Ecuador en base a experiencias prácticas de gobiernos seccionales hasta el 2007 y la nueva tendencia en la Asamblea Nacional Constituyente**

**RESUMEN**

La investigación realizada en el presente trabajo, tiene como objetivo central el identificar el marco jurídico que permite el desarrollo y evolución del régimen seccional autónomo del país para establecer los beneficios de este sistema de organización político administrativo e institucional. Los aspectos metodológicos que se implementaron fueron el de investigación; que comprende lectura de bibliografía pertinente, así como de normas de carácter nacional e internacional, jurisprudencia, y el deductivo; que comprende el análisis y desarrollo de los temas así como la asistencia a debates y conferencias relacionadas y entrevistas con expertos en la materia.

Del trabajo realizado, se concluye básicamente que la descentralización en el Ecuador es un proceso practicable, debido a que se cuenta con la base del ordenamiento jurídico-constitucional que favorece el camino de su desarrollo, y que se sustenta con actitudes y la dinámica de los agentes y de las instituciones locales y provinciales, permitiendo así, un país más democrático y participativo.

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO 1. LA DESCENTRALIZACION EN EL ECUADOR</b>	4
1.1 Antecedentes y consecuencias de las reformas constitucionales de 1998.	4
1.2 Evolución de la legislación en materia de descentralización	15
1.3 Transferencia de competencias del Gobierno Central a los gobiernos seccionales.	16
1.4 Ámbito Jurídico de los Concejos Municipales	18
1.5 Ámbito Jurídico de los Consejos Provinciales	27
1.6 Ámbito Jurídico de las Juntas Parroquiales	33
<b>CAPITULO 2. DESCENTRALIZACION Y AUTONOMIA</b>	38
2.1 La descentralización frente a la desconcentración y autonomía	38
2.2 Experiencia en España y en Bolivia	44
2.2.1 España	45
2.2.2 Bolivia	51
2.3 Consultas Populares en el Ecuador	58
2.4 Experiencias practicas en ciudades ecuatorianas	62
2.4.1 Caso práctico de Quito	63
2.4.2 Caso práctico de Cotacachi	69
<b>CAPITULO 3. LOS JUECES Y LA DESCENTRALIZACION</b>	72
3.1 Resoluciones del Tribunal Constitucional en materia de descentralización a partir de 1998.	73
3.1.1 Destitución del alcalde	74
3.1.2 Remoción del alcalde	81
3.1.3 Competencias en materia de vialidad	90
3.1.4 Destitución de concejales municipales	95
3.1.5 Omisión de pago de partida presupuestaria a municipio	99
3.1.6 De la jurisdicción de los gobiernos seccionales	109
3.1.7 De la transferencia de atribuciones a gobiernos seccionales por medio de tratados bilaterales que no tienen naturaleza de acto administrativo.	119
3.2 Sentencias de la Corte Suprema de Justicia en materia de descentralización a partir de 1998.	136
3.2.1 Legitimidad de personería: Representante Legal del Consejo Provincial de Pichincha	136

<b>3.3. Consultas Absueltas por la Procuraduría General del Estado en materia de descentralización a partir de 1998</b>	145
<b>3.3.1 Sujeción a la normativa del Estado</b>	146
<b>3.3.2 Compatibilidad del bien común local y del nacional</b>	154
<b>CAPITULO 4. LA ASAMBLEA NACIONAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN</b>	157
<b>4.1 El legado del gobierno de Gustavo Noboa Bejarano</b>	157
<b>4.2 El legado del gobierno de Lucio Gutiérrez Borbúa</b>	159
<b>4.3 El legado del gobierno de Alfredo Palacios</b>	161
<b>4.4 El legado del gobierno de Rafael Correa Delgado</b>	162
<b>4.5 Las reformas que adoptó la Asamblea Nacional Constituyente</b>	164
<b>CONCLUSIONES</b>	169
<b>RECOMENDACIONES Y APORTES</b>	172
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	176
<b>ANEXOS</b>	180
<b>Anexo No. 1</b>	180
<b>Anexo No.2</b>	183
<b>Anexo No. 3</b>	186

## INTRODUCCION

En el Ecuador el avance de la descentralización en base a experiencias prácticas de gobiernos seccionales durante las últimas décadas, ha tenido una relativa, pero importante trascendencia tanto para las políticas públicas, cuanto para el accionar de la sociedad civil, el desarrollo del mercado, la elaboración de textos legales, la administración de justicia y el rediseño del Estado. Experiencias éstas que se han sustentado en los principios de descentralización estatal, la participación ciudadana, el control social y la gobernabilidad democrática que bien establecen los preceptos constitucionales.

<sup>1</sup>El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.

<sup>2</sup>El Ecuador es un Estado, constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, pluricultural y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

El Ecuador adoptó un régimen de organización territorial por provincias, cantones y parroquias, y una división político-administrativa expresada en el Gobierno Central y los Gobiernos Seccionales Autónomos (provinciales, cantonales y parroquiales) que constituyen el denominado Régimen Seccional Autónomo.

Esta forma de organización territorial y de división político-administrativa se ha mostrado totalmente insuficiente para responder el desarrollo económico y al progreso social del país y del pueblo ecuatoriano, respectivamente; y, más bien,

---

<sup>1</sup> Constitución Política de la República del Ecuador ( 5 de junio de 1998), art. 1

<sup>2</sup> Constitución Política de la República del Ecuador ( 20 de octubre del 2008), art. 1

ha permitido configurar un Estado que se muestra añejo, desfasado e incompetente para responder a los desafíos que le plantea una realidad social y nacional inmersa en un acelerado proceso de cambios al influjo de la revolución científico-técnica y de las nuevas formas de institucionalización y relación de las sociedades contemporáneas.

Esto explica que en el país hayan emergido corrientes y dinámicas socio-políticas que demanda una nueva forma de organización del Estado ecuatoriano, que ponga al viejo Estado centralista y genere un sistema de organización territorial y de división político-administrativa que esté más cerca de la población, que escuche sus verdaderos anhelos y demandas, que posibilite hacer realidad los derechos y garantías establecidos en la Norma Suprema del Estado.

En esta búsqueda ha cobrado una importante dimensión la descentralización, entendida como

<sup>3</sup>un medio para democratizar la sociedad. En la medida en que la descentralización trae consigo una distribución geográfica más equitativa de los recursos se democratiza económicamente la sociedad, y se enriquece la vida democrática al facilitarse la participación directa de los ciudadanos en los problemas políticos."

Por tanto, la descentralización se presenta como necesidad y demanda social, como un proceso que garantice el debido cumplimiento de los fines y deberes del Estado, de los derechos y garantías de los ciudadanos, así como un espacio democrático y participativo en el diseño e implementación de soluciones reales para los problemas diarios de la comunidad.

La descentralización en el Ecuador es un proceso o proyecto totalmente factible,

---

<sup>3</sup> Oswaldo Hurtado, Descentralización y gobiernos municipales. Quito, CORDES, 1993, pág. 15

puesto que las condiciones están dadas, tanto como expresión subjetiva de la sociedad unánimemente demostrada, cuanto como expresión objetiva de un ordenamiento jurídico-constitucional que ha sentado las bases para que este proceso camine con fuerza.

Concebida así la descentralización, se muestra como un proceso que no se limita únicamente al poder de las normas jurídicas, sino que se sustentan fundamentalmente en las actitudes y dinámica de los agentes y de las instituciones locales y provinciales, ya que es a este nivel donde surgen las nuevas alternativas, donde el pueblo acude, se interesa, participa y se construyen las nuevas alianzas con el Estado, la democracia auténticamente participativa.

Se comprende, entonces, que la descentralización no es un asunto estrictamente técnico sino fundamentalmente político, porque redistribuye el poder y es por esto que en cada coyuntura se redefine el proyecto en función de los cambios que se dan en la correlación de fuerzas, haciendo que el proyecto avance, retroceda o cambie drásticamente.

No puedo dejar de acotar en esta introducción, que el país está inmerso en una expectativa de cambios estructurales. La Asamblea Nacional Constituyente, reunida en Ciudad Alfaro, ha elaborado una nueva Constitución que, con todas sus virtudes y defectos, incidirá profundamente en la realidad social y nacional, especialmente en cuanto hace relación con el fortalecimiento local y la gestión democrática. La orientación de estos cambios tiene que ir al encuentro de las propuestas y las experiencias reales, a fin de que las reformas tengan lógica, sentido y posibilidad de contribuir ciertamente al bien común. En este contexto, es importante que concluya transcribiendo las expresiones del economista Alberro Acosta, presidente renunciante de la ex Asamblea Constituyente, quien señaló:

<sup>4</sup>La idea es dar a los gobiernos locales y seccionales un mayor papel en el proceso de desarrollo, de movilizar capacidades y recursos de toda índole no utilizados por las trabas derivadas del centralismo, de manera de potenciar también la participación de la población y detener su emigración. En fin, se trataría de reconocer y ayudar a constituir otros actores sociales. Ello significa modernizar instituciones, cambiar las formas y contenidos de la asignación de recursos y hacer otra política económica. Pero tengamos en cuenta que la descentralización y la autonomía son parte de un proceso de emancipación y recuperación de la soberanía.

## **CAPITULO 1. LA DESCENTRALIZACION EN EL ECUADOR**

### **1.1 Antecedentes y consecuencias de las reformas constitucionales de 1998.**

Desde 1830, año en que nace formalmente el Ecuador y adopta el estatus político de República, pasando por distintas épocas, con obstáculos a superar, se fue construyendo progresivamente el carácter de Estado nacional. En las últimas décadas el Ecuador se ha ido definiendo como un estado social de derecho, con tendencia a implantar mecanismos y fórmulas institucionalizadas que fortalezcan su estructura y organización democrática.

Esta tendencia ha ido desarrollándose con diferente dinámica y resultados, alcanzando una proyección de largo plazo desde inicios de los años setenta e inicios de los años ochenta, en el contexto de un lapso que empieza desde lo que se denominó “el retorno a la democracia”, que deja de lado las reiterativas dictaduras militares e inicia un proceso de construcción democrática que se mantiene hasta hoy y en el que se dio un espacio real de inicio y auge a la descentralización en el Ecuador. En los años noventa hay que anotar que se dio

---

<sup>4</sup> [http://acuerdopais.com/blogs/alberto\\_acosta/2007/09/04/lo-nuestro-lo-mas-moderno-la-solidaridad/](http://acuerdopais.com/blogs/alberto_acosta/2007/09/04/lo-nuestro-lo-mas-moderno-la-solidaridad/)

un paso trascendental en materia constitucional y legislativa y desde ahí el caminar ha sido de beneficios aunque de un lento desarrollo para la descentralización.

Un primer concepto y esbozo de descentralización se incorporó a partir de la constitución de 1979 que tenía un carácter reformista y progresista. La historia del constitucionalismo en nuestro país sin embargo nos provee de importantes contenidos con respecto a la organización político administrativa y al régimen seccional a partir de que <sup>5</sup>“Los Departamentos del Azuay, Guayas y Quito quedan reunidos entre sí formando un solo cuerpo independiente con el nombre de Estado del Ecuador”

Como señale en la introducción, desde la Constitución de 1830

<sup>6</sup>El territorio del Estado se divide en departamentos, provincias, cantones y parroquias. El gobierno político de cada departamento reside en un Prefecto, que es el agente inmediato del Poder Ejecutivo. El gobierno de cada provincia reside en un Gobernador; cada cantón o la reunión de algunos de ellos en circuito por disposición del Gobierno, será regido por un corregidor; y las parroquias por tenientes...

Esta misma Carta Política del Estado ecuatoriano señala que <sup>7</sup>“Habrá Concejos Municipales en las capitales de provincia....” No muy tarde, en la promulgación de la segunda carta política exactamente se reconoció que el territorio del Ecuador <sup>8</sup>“comprende estas provincias: Quito, Chimborazo, Imbabura, Guayaquil, Manabí, Cuenca, Loja y Archipiélago de Galápagos. Sus límites se fijarán por una ley de acuerdo con los Estados limítrofes.” <sup>9</sup>“En cada provincia habrá un Consejo...” <sup>10</sup>“Habrá Municipalidades en todas las cabeceras del cantón donde puedan

<sup>5</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 23 de septiembre de 1830, Art. 1.

<sup>6</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 23 de septiembre de 1830, Art. 53.

<sup>7</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 23 de septiembre de 1830, Art. 56.

<sup>8</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 13 de agosto de 1835, Art. 1.

<sup>9</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 1 de abril de 1843, Art. 80.

<sup>10</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 23 de febrero de 1851. Art. 98.

establecerse. Leyes especiales arreglarán todo lo relativo al régimen municipal.” Las subsiguientes constituciones de esta fase naciente del Ecuador básicamente proclaman los mismos principios hasta que en la constitución del 6 de septiembre de 1852 se elimina el capítulo referente al régimen municipal que bien se prescribía. En éste proceso de formación del estado republicano y en medio de un agitado ambiente político muy propio de estas décadas se elabora una séptima constitución en la cual se establece que:

<sup>11</sup>El territorio de la República se divide en provincias, cantones y parroquias, y se reserva a cada provincia y a las secciones territoriales el régimen municipal en toda su amplitud, quedando al Gobierno General las facultades y funciones que se le atribuyen por esta Constitución.

<sup>12</sup>En cada provincia habrá un Gobernador que será agente inmediato del Poder Ejecutivo, en cada cantón un jefe político y en cada parroquia un Teniente: la ley determinará sus atribuciones. Todos los agentes mencionados serán elegidos por sufragio directo y secreto; debiendo, en cuanto al primero, formarse por las Juntas provinciales...

<sup>13</sup>Habrá Municipalidades provinciales, cantonales y parroquiales. La ley determinará sus atribuciones en todo lo concerniente a la policía, educación e instrucción de los habitantes de su localidad, sus mejoras materiales, recaudación, manejo e inversión de las rentas municipales, fomento de los establecimientos públicos y demás objetos y funciones a que deban contraerse. Las parroquias en que no se puedan establecer municipalidades quedarán sujetas a los acuerdos de la del cantón.

La denominada Carta Negra, constitución de 1869 conservó los mismos principios referentes al régimen de administración interior que en el Ecuador se venían

---

<sup>11</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 10 de abril de 1861, Art. 94.

<sup>12</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 10 de abril de 1861, Art. 95.

<sup>13</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 10 de abril de 1861, Art. 96.

procurando, sin embargo, en la Novena Constitución expedida por la Asamblea de Ambato en 1878, se establece que: <sup>14</sup>“Para la administración de los intereses seccionales habrá Cámaras Provinciales en los lugares que determine la ley, y Municipalidades en todos los Cantones, sin más dependencia que la establecida por ella o por la Constitución...”

<sup>15</sup>No se ejecutan los acuerdos municipales en todo lo que se oponga a la Constitución o a las leyes; y, caso que, sobre ésta materia se suscitare alguna controversia entre la Municipalidad y la autoridad política, se decidirá por la Corte Suprema de Justicia.

Las constituciones que se dictaron en 1884, y posteriormente la primera constitución liberal de 1897 mantienen los mismos principios que las que anteceden inmediatamente, no así durante esta misma revuelta liberal se emite una doceava constitución llamada la Carta Liberal emitida en 1906 y en la que se establece:

<sup>16</sup>Las Municipalidades, en el ejercicio de sus funciones privativas, serán absolutamente independientes de los otros poderes, pero sin contrariar en ningún caso las leyes generales del país; y sus miembros serán responsables por los abusos que cometan, colectiva o individualmente, ante los Jueces competentes respectivos.

<sup>17</sup>“En cada capital de provincia habrá un Consejo Provincial, cuyas atribuciones serán las siguientes...” por lo tanto en esta constitución ya se señalan expresamente las competencias específicas que le corresponden a este organismo seccional de nivel intermedio y también prescribe: <sup>18</sup>“Las Municipalidades son autónomas en el ejercicio de sus funciones e independientes

---

<sup>14</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 6 de abril de 1878, Art. 104.

<sup>15</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 6 de abril de 1878, Art. 105.

<sup>16</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 23 de diciembre de 1906, Art. 114.

<sup>17</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 24 de marzo de 1929, Art. 139.

<sup>18</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 24 de marzo de 1929, Art. 141.

de los otros Poderes Públicos...” Por su parte la Constitución de 1945 dispuso que:

<sup>19</sup>“El Poder Público dedicará preferente atención a la defensa y progreso del Archipiélago de Colón y de las provincias fronterizas, sobre todo de las del Oriente, asignando para ello fondos especiales en el presupuesto del Estado.”

<sup>20</sup>“Dos o más Consejeros Provinciales pueden unirse, transitoria o permanentemente, para alcanzar objetivos comunes o regionales. <sup>21</sup>“...Las Municipalidades son autónomas en el ejercicio de sus funciones, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes. La ley determinará sus atribuciones y deberes.” <sup>22</sup>“En los municipios cuyas rentas excedan del límite que fije la ley podrá haber, para dirigir la gestión municipal, un Alcalde elegido por votación popular, quien presidirá el Concejo.”

<sup>23</sup>Cada Concejo Cantonal, para crear ambiente propicio al bienestar colectivo y solucionar los problemas de la vida urbana, está obligado a tener un plan estable de urbanización, al cual ha de someterse el desarrollo de las poblaciones. La Ley de Régimen Municipal determinará la forma de las expropiaciones necesarias para estos fines...

<sup>24</sup>“Las Municipalidades de una o más provincias podrán asociarse, transitoria o permanentemente, para realizar sus finalidades comunes.”

<sup>25</sup>Los Consejos Provinciales, para el cumplimiento de sus fines, disponen de las rentas que se les asignen y pueden contratar empréstitos y establecer impuestos especiales, de acuerdo con la ley. En título especial del presupuesto del Estado constará obligatoriamente un porcentaje de las rentas producidas por cada provincia, destinado a las obras públicas de la misma. El sesenta por ciento, cuando menos, de los ingresos municipales producidos por cada parroquia rural,

---

<sup>19</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 6 de marzo de 1945, Art. 98.

<sup>20</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 6 de marzo de 1945, Art. 101.

<sup>21</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 6 de marzo de 1945, Art. 102.

<sup>22</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 6 de marzo de 1945, Art. 103.

<sup>23</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 6 de marzo de 1945, Art. 104.

<sup>24</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 6 de marzo de 1945, Art. 105.

<sup>25</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 6 de marzo de 1945, Art. 110.

se invertirá en obras de la misma. La intervención de los Consejos Provinciales y Parroquiales en la inversión de las rentas respectivas será determinada por la ley.  
<sup>26</sup>“La ley determinará la integración y funcionamiento de las Municipalidades y de los Consejos Provinciales y Parroquiales. También establecerá las garantías de la autonomía municipal y las del individuo frente al municipio.”

La Decimoquinta Constitución (1946), denominada por algunos tratadistas del Derecho Constitucional ecuatoriano como la Carta de la Estabilidad, preceptuó que:

<sup>27</sup>El Estado garantiza la relativa autonomía de las Provincias, de acuerdo con la Ley. Para la distribución de los egresos fiscales en los servicios y obras públicas especiales de las Provincias, se tomarán en cuenta sus necesidades, la capacidad productora y la distribución de todas y cada una de ellas. La Ley determinará todo lo relacionado con las Provincias, para el cumplimiento de sus fines económicos y administrativos.

Además, se incorporaba que:

<sup>28</sup>Las Municipalidades son autónomas e independientes de las otras funciones públicas, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes. La Ley determinará sus atribuciones y deberes, y podrá establecer, dentro de las normas constitucionales, distintos regímenes, atendiendo a la población, recursos económicos e importancia de cada Cantón... Y que <sup>29</sup>“Ninguna ley posterior podrá privar, en todo ni en parte, a los Municipios, del derecho que tienen sobre el producto del impuesto a la propiedad urbana. La Ley fijará los impuestos y rentas específicas, de manera que quede garantizada su autonomía económica.”

---

<sup>26</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 6 de marzo de 1945, Art. 111.

<sup>27</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 31 de diciembre de 1946, Art. 126.

<sup>28</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 31 de diciembre de 1946, Art. 128.

<sup>29</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 31 de diciembre de 1946, Art. 129.

La Constitución de 1967 sigue los lineamientos de la de 1946 en lo relativo a los organismos seccionales y dispone que

<sup>30</sup>...en cada parroquia rural habrá una Junta Parroquial, cuyos miembros serán elegidos por votación popular y directa. Estas Juntas vigilarán los servicios públicos parroquiales, determinarán obras que interesen a la parroquia y controlarán los fondos destinados a las obras de su jurisdicción...

<sup>31</sup>Pueden constituirse consorcios de estas entidades con el fin de mancomunar esfuerzos para obras de interés colectivo; para promoción económica social, podrán asimismo establecerse entidades que, coordinadamente con el Plan General de Desarrollo, agrupen varias provincias.

<sup>32</sup>La autonomía que esta Constitución garantiza a los Consejos Provinciales, a los Concejos Municipales y a las Juntas Parroquiales, tanto en lo económico como en lo administrativo, no obsta a su obligación de sujetarse al Plan General de Desarrollo.

<sup>33</sup>Las obras y servicios públicos nacionales, provinciales y cantonales serán atendidos respectivamente por el Estado, por el Consejo Provincial y por el Concejo Municipal; para ello, los fondos públicos se distribuirán considerando la capacidad productiva de las correspondientes circunscripciones, sus necesidades y su coordinación con las exigencias nacionales. Anualmente, previo estudio realizado por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación, el Congreso Nacional distribuirá los fondos públicos según la norma establecida en el inciso anterior, y esta distribución se tomará en cuenta para elaborar el Presupuesto General del Estado. En dicho Presupuesto se asignarán anualmente a la Municipalidad de Quito fondos suficientes para atender sus necesidades de Capital del Estado. Esto, no obstante, para garantizar la autonomía económica de

---

<sup>30</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 25 de mayo de 1967, Art. 243.

<sup>31</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 25 de mayo de 1967, Art. 244.

<sup>32</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 25 de mayo de 1967, Art. 245.

<sup>33</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 25 de mayo de 1967, Art. 246.

la provincia y respetando las actuales participaciones en favor de otras entidades, se establece las rentas básicas que al final de este Artículo se indican, sin perjuicio de las que tuviesen con arreglo a la ley. Ninguna ley posterior podrá privar total ni parcialmente de tales participaciones a las provincias, municipios o parroquias. Las rentas básicas antes mencionadas son: 1. El diez por ciento del impuesto a la renta en cada provincia, para su Consejo Provincial; 2. Impuesto a la propiedad urbana y el impuesto a las ventas finales que se realicen dentro de cada cantón, para su respectivo Concejo; 3. El impuesto predial rústico para las respectivas parroquias rurales....

Para 1978 después de que el país vivió una ola de dictaduras militares nacionalistas, se estableció un Plan de Restauración Jurídica y se sometió dos proyectos de Constitución a Referéndum como muestras ya de “retorno a la democracia”, uno de los cuales fue adoptado para ser puesto en vigencia desde 1979 y en cuyo texto se expresa:

<sup>34</sup>El Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio mediante el estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de recursos y servicios, la descentralización administrativa y la desconcentración nacional, de acuerdo con las circunscripciones territoriales...

De ésta disposición se colige que la descentralización fue recogida y legislada, por primera vez en esta Constitución de corte progresista y reformista; sin embargo, en este mismo cuerpo normativo constitucional no se preceptuó un asignación de recursos y competencias y únicamente se reiteró lo que declaraban anteriores constituciones: <sup>35</sup>“Los consejos provinciales y los municipios gozan de autonomía funcional, económica y administrativa...”. En general la Constitución de 1979, cada vez se quedaba más corta frente a los procesos de cambios democráticos que se suscitaban en el país y por ese motivo tuvo varias reformas,

---

<sup>34</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 10 de agosto de 1979, Art. 118.

<sup>35</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, 10 de agosto de 1979, Art. 122.

Una de ellas redefinió el Art. 1 en los siguientes términos:<sup>36</sup> “El Ecuador es un Estado soberano, Independiente, democrático, unitario, descentralizado, puericultura y multiétnico...”

Considero que lo más importante de la Carta Política de 1978, en lo relativo a la materia que nos ocupa, se halla contenido en los artículos 149, 153, 155, 157 y 159, que establecieron, entre otros avances, la creación de una pre-asignación fiscal que, posteriormente, se conocería como el Fondo de Descentralización, una mayor amplitud en el concepto de descentralización y la asignación automática y directa de los recursos fiscales correspondientes a los organismos seccionales. En su orden, tales artículos determinaban:

<sup>37</sup>Mediante la descentralización administrativa el Estado propende el desarrollo armónico de todo su territorio, al estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de los recursos y servicios de acuerdo con las necesidades de las relativas circunscripciones territoriales; en tal virtud: El Gobierno Central desconcentrará y descongestionará su gestión concediendo atribuciones suficientes a los representantes del Régimen Seccional Dependiente; los Consejos Provinciales y los Concejos Municipales constituyen los organismos del Gobierno Seccional que gozarán de autonomía funcional, administrativa y económica, en sus respectivas circunscripciones territoriales; la Constitución y la ley señalarán las funciones y las áreas de su exclusiva competencia; Para hacer efectiva la autonomía económica, sin perjuicio de otros recursos que se asignen a los gobiernos seccionales autónomos, destinase el quince por ciento (15%) del presupuesto del Gobierno central en beneficio de los consejos provinciales y municipios del país, y será distribuido conforme con la Ley, en base a planes de inversión tanto provinciales como municipales...

---

<sup>36</sup> Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador del 1979, reformada el 19 de mayo de 1996, Art.

<sup>37</sup> Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador del 1979, reformada el 19 de mayo de 1996, Art. 149.

octubre del 2008, debido a que en la nueva constitución si existe una presencia importante de la temática de la descentralización y las autonomías que demanda el actual contexto político nacional en base a una descentralización y democratización efectiva del Estado, sin embargo si se encuentran delineadas dos posiciones distintas, y que para efectos de esta investigación se realiza un análisis más profundo de estas dos normas supremas en adelante.

## **1.2 Ámbito jurídico de acción de los Concejos Municipales**

<sup>46</sup>Cada cantón constituirá un municipio. Su gobierno estará a cargo del Concejo Municipal, cuyos miembros serán elegidos por votación popular. Los deberes y atribuciones del concejo municipal y el número de integrantes estarán determinados en la ley. El Alcalde será el máximo personero del concejo municipal, que lo presidirá con voto dirimente. Sera elegido por votación popular y desempeñara sus funciones durante cuatro años. Sus deberes y atribuciones contarán en la ley. El concejo municipal, además de las competencias que le asigne la ley, podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, de acuerdo con las necesidades de la comunidad.

Para precisar el alcance, incluso territorial de los Concejos Municipales así como sus fines y funciones:

<sup>47</sup>El municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de este y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción. El territorio

---

<sup>46</sup> Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, 5 de junio de 1998, Art. 234.

<sup>47</sup> Codificación de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, 5 de diciembre del 2005, Art. 1.

de cada cantón comprende parroquias urbanas cuyo conjunto constituye una ciudad, y parroquias rurales.

En cuanto tiene que ver con los fines municipales:

<sup>48</sup>A la municipalidad le corresponde, cumpliendo con los fines que le son esenciales, satisfacer las necesidades colectivas del vecindario, especialmente las derivadas de la convivencia urbana cuya atención no completa a otros organismos gubernativos. Los fines esenciales del municipio, de conformidad con esta ley son los siguientes: 1. Procurar el bienestar material y social de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales; 2. Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales; 3. Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la Nación; y 4. Promover el desarrollo económico, social, medio ambiental y cultura dentro de la jurisdicción.” Como se puede apreciar de las normas invocadas, los concejos municipales tienen competencias integrales tanto en lo urbano como en lo rural, es decir, en la totalidad de la circunscripción del cantón; siendo el único organismo del régimen seccional autónomo con esta posibilidad. Identificado el ámbito de acción de las municipalidades, hay que recalcar que, al establecer la norma jurídica las competencias propias municipales no es necesario iniciar un proceso de descentralización para que las pueda ejercer, es decir, aquellas aéreas de intervención que la ley les concede, pueden ser ejercidas inmediatamente.

<sup>49</sup>Son funciones primordiales del municipio, sin perjuicio de las demás que le atribuye esta ley, las siguientes: 1. Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado; 2. Construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios

---

<sup>48</sup> Codificación de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, 5 de diciembre del 2005, Art. 11.

<sup>49</sup> Codificación de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, 5 de diciembre del 2005, Art. 14.

públicos; 3. Recolección, procesamiento o utilización de residuos; 4. Regular controlar la calidad, elaboración, manejo y expendio de víveres para el consumo público, así como el funcionamiento y condiciones sanitarias de los establecimientos y locales destinados a procesarlos o expendierlos; 5. Ejercicio de la policía de moralidad y costumbres; 6. Control de construcciones; 7. Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales; 8. Servicio de cementerios; 9. Fomento del turismo; 10. Servicio de mataderos y plazas de mercado; 11. Planificar, coordinar y ejecutar planes y programas de prevención y atención social; 12. Planificación de desarrollo cantonal; 13. Regular el uso de la vía pública en áreas urbanas y suburbanas de las cabeceras cantonales y en las aéreas urbanas de las parroquias rurales del cantón; 14. Ejercer el control sobre las pesas, medidas y calidad de los productos que se expenden en los diversos locales comerciales de la jurisdicción; 15. Promover y apoyar el desarrollo cultural, artístico, deportivo y recreación, para lo cual podrá coordinar con instituciones públicas o privadas afines; 16. Prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente en coordinación con las entidades afines; 17. Contribuir al fomento de la actividad productiva y su comercialización, a través de programas de apoyo a actividades como la artesanía, microempresarias y productoras de la pequeña industria entre otros, en coordinación con organismos nacionales, regionales, provinciales y parroquiales; 18. Colaborar y coordinar con la Policía Nacional, la protección, seguridad y convivencia humana; 19. Podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en formas de contratación administrativa, en coordinación con los organismos de tránsito competentes, de acuerdo con las necesidades de la comunidad; 20. Exigir y controlar en toda obra pública o privada que suponga el acceso público, en los edificios públicos o privados, en los lugares que se exhiban espectáculos públicos y en las unidades de transporte público se diseñen, establezcan, construyan y habiliten accesos, medios de circulación e instalaciones adecuadas para personas con discapacidades; y, 21. Ejercer el control de la venta en espacios y vías públicas de toda obra artística literaria, musical o científica, en cualquier formato,

producida, reproducida o distribuida, que se encuentren protegidas por la Ley de Propiedad Intelectual.

A éstas, habría que adicionar las atribuciones y deberes del Concejo Municipal,

<sup>50</sup>La acción del concejo está dirigida al cumplimiento de los fines del municipio, para lo cual tiene los siguientes deberes y atribuciones generales: 1. Ejercer la facultad legislativa cantonal a través de ordenanzas; dictar acuerdos o resoluciones, de conformidad con sus competencias; determinar las políticas a seguirse y fijar las metas de la municipalidad; 2. Conocer los planes, programas y proyectos de desarrollo cantonal presentados por el alcalde, debiendo aprobarlos o reformarlos; 3. Dirigir el desarrollo físico del cantón y la ordenación urbanística, de acuerdo con las previsiones especiales de esta Ley y las generales sobre la materia; 4. Aprobar los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano, formulados de conformidad con las normas de esta Ley; 5. Controlar el uso del suelo en el territorio del cantón, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra; 6. Aprobar o rechazar los proyectos de parcelaciones o de reestructuraciones parcelarias formulados dentro de un plan regulador de desarrollo urbano; 7. Autorizar la suspensión hasta por un año del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos y de edificaciones en sectores comprendidos en un perímetro determinado, con el fin de estudiar el plan regulador de desarrollo urbano o sus reformas; 8. Aprobar el plan de obras locales contenidas en los planes reguladores de desarrollo urbano, todas las demás obras que interesen al vecindario y las necesarias para el gobierno y administración municipales; 9. Decidir cuáles de las obras públicas locales deben realizarse por gestión municipal, bien sea directamente o por contrato o concesión, y cuáles por gestión privada y, si es el caso, autorizar la participación de la municipalidad en sociedades de economía mixta; 10. Decidir el sistema mediante el cual deben

---

<sup>50</sup> Codificación de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, 5 de diciembre del 2005, Art. 63.

ejecutarse los planes de urbanismo y las obras públicas; 11. Declarar de utilidad pública o de interés social los bienes materia de expropiación, sin la intervención, en el proceso, de organismo alguno del gobierno central; 12. Regular y autorizar la adquisición de bienes, la ejecución de obras, la prestación de servicios o el arrendamiento mercantil con opción de compra, de conformidad con la ley; 13. Expedir la ordenanza de construcciones que comprenda las especificaciones y normas técnicas y legales por las cuales deban regirse la construcción, reparación, transformación y demolición de edificios y de sus instalaciones; 14. Aprobar el programa de servicios públicos, reglamentar su prestación y aprobar las especificaciones y normas a que debe sujetarse la instalación, suministro y uso de servicios de agua, desagüe, aseo público, bomberos, mataderos, plazas de mercado, cementerios y demás servicios a cargo del municipio, con excepción de lo que dispone en el numeral 17 de este artículo; 15. Reglamentar de acuerdo con la ley lo concerniente a la contratación y concesión de servicios públicos; 16. De acuerdo con las leyes sobre la materia fijar y revisar las tarifas para consumo de agua potable y demás servicios públicos susceptibles de ser prestados mediante el pago de las respectivas tasas, cuando sean proporcionados directamente por el municipio. Para los efectos señalados en el inciso anterior, tratándose de servicios prestados directamente por las municipalidades, el concejo está facultado para crear tasas retributivas de servicios y para establecer contribuciones especiales de mejoras, sujetándose a las limitaciones determinadas en esta Ley; 17. Autorizar la constitución de empresas municipales en compañías de economía mixta, para la prestación de servicios públicos; 18. Autorizar y reglamentar el uso de los bienes de dominio público; 19. Reglamentar la circulación en calles, caminos y paseos dentro de los límites de las zonas urbanas y restringir el uso de las vías públicas para el tránsito de vehículos; 20. Designar representante ante los consejos provinciales de tránsito y transportes terrestres, de acuerdo con la ley; 21. Solicitar a la autoridad competente la adjudicación de las aguas subterráneas o de los cursos naturales que necesite para establecer o incrementar los servicios de agua potable y alcantarillado. La adjudicación para estos servicios tendrá prioridad; 22.

Resolver, en segunda y última instancia, de acuerdo con la ley, sobre el establecimiento de servidumbres gratuitas de acueductos para la conducción de aguas claras y servidas y servidumbres anexas de tránsito; 23. Aplicar, mediante ordenanza, los tributos municipales creados expresamente por la ley; 24. Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras que los propietarios están obligados a pagar para costear las obras públicas, de acuerdo con la ley; 25. Reglamentar los sistemas mediante los cuales ha de efectuarse la recaudación e inversión de las rentas municipales; 26. Aceptar herencias, legados o donaciones. Si fueren condicionales, modales u onerosas, los aceptará o repudiará atendiendo a las conveniencias corporativas. Las herencias, legados y donaciones se entenderán aceptadas con beneficio de inventario. Por lo tanto, el ayuntamiento no responderá sino hasta por el monto que aquellos representen; 27. Aprobar, mediante ordenanza, hasta el 10 de diciembre de cada año, la proforma de presupuesto general municipal, el mismo que deberá guardar obligatoria concordancia con el Plan de Desarrollo Cantonal y Plan Operativo Anual, que regirá en el siguiente ejercicio económico. En caso de que el concejo no emitiera la ordenanza que contenga la aprobación de la proforma del presupuesto general municipal, hasta la fecha señalada, se tendrá por aprobada la proforma presentada por el alcalde, sin modificaciones. Cuando se inicie el período del alcalde, el presupuesto se aprobará hasta el 10 de febrero de ese año, con los mismos efectos señalados en el inciso anterior, si el concejo no lo aprueba en el plazo indicado; 28. Aprobar la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con los respectivos anexos, hasta el 31 de marzo de cada año; 29. Aprobar la contratación de empréstitos internos y externos, ajustados a los planes y proyectos, de acuerdo con la ley; 30. Acordar la venta, permuta o hipoteca de bienes del dominio privado, previas las autorizaciones legales del caso; 31. Donar al Gobierno Nacional terrenos para la construcción de hospitales y centros de salud, previo dictamen de los organismos correspondientes; 32. Disponer la compra de inmuebles con los propósitos que esta Ley señala; 33. Determinar la forma en que la municipalidad debe contribuir al desenvolvimiento cultural del

vecindario, de acuerdo con las leyes sobre la materia y el plan integral de desarrollo de la educación; 34. Exigir que en toda urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento que le corresponda autorizar en las zonas urbanas y de expansión urbana, se destine un porcentaje para zonas verdes y áreas comunales, que no excederá del veinte por ciento del área útil de la superficie total del terreno. El concejo mediante ordenanza, establecerá las superficies dentro de las cuales no se aplica la exigencia de destinar este porcentaje para áreas verdes y comunales; 35. Dictar las medidas que faciliten la coordinación y complementación de la acción municipal en los campos de higiene y salubridad y en la prestación de servicios sociales y asistenciales, con la que realiza el gobierno central y demás entidades del Estado; 36. Adoptar los perímetros urbanos que establezcan los planes reguladores de desarrollo urbano y fijar los límites de las parroquias de conformidad con la ley; 37. Crear, suprimir y fusionar parroquias urbanas y rurales, cambiar sus nombres y determinar sus linderos, con aprobación del Ministro de Gobierno, Culto, Policía y Municipalidades; 38. Establecer la policía municipal; 39. Decidir sobre la asociación con otros municipios o con entidades públicas; 40. Acudir al Tribunal Constitucional, al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo o al Tribunal Distrital de lo Fiscal, en los casos a los que se refiere el Art. 18 de esta Ley; 41. Normar la organización y funcionamiento del concejo, para lo cual dictará su reglamento interno; organizar e integrar las comisiones y conceder licencia al alcalde y a los concejales. El concejo, en forma obligatoria concederá licencia con remuneración o dietas, según corresponda, para los casos de maternidad, hasta por noventa días; 42. Decidir sobre las inhabilidades, excusas e incompatibilidades de los concejales; 43. Acordar la convocatoria a sesiones del cabildo ampliado; 44. Velar por la rectitud, eficiencia y legalidad de la administración y por la debida inversión de las rentas municipales, para lo cual ejercerá el control político y fiscal sobre el desarrollo de la gestión administrativa; 45. Conocer y resolver sobre las actuaciones del alcalde, cuando éstas puedan afectar las disposiciones de la Constitución, de las leyes generales o de las disposiciones que con este carácter

haya dictado el propio concejo, o puedan comprometer de alguna manera la programación técnica por él aprobada. Los afectados con las resoluciones del alcalde, para agotar la vía administrativa, podrán recurrir ante el respectivo concejo municipal, para obtener la modificación o la insubsistencia de las mismas. En el caso de no interponer este recurso dentro del término de diez días, contado desde que se les comunicó la respectiva resolución, ésta se considerará ejecutoriada; 46. Conocer y resolver sobre las reclamaciones que presenten instituciones o personas particulares, respecto de las resoluciones de orden municipal que les afectaren, y que se encuentren consideradas dentro de las disposiciones de esta misma Ley; 47. Intervenir, conforme a la ley, en la fijación y control de precios de los artículos de primera necesidad, y en la imposición de penas por violación de las disposiciones pertinentes; 48. Contribuir a la formulación de políticas de protección, seguridad y convivencia ciudadana, así como a la definición de las normas de coordinación de la municipalidad con la Policía Nacional y otros organismos responsables de acuerdo a las leyes vigentes; y, 49. Ejercer las demás atribuciones que le confiere la ley y dictar las ordenanzas, acuerdos, resoluciones y demás actos legislativos necesarios para el buen gobierno del municipio.

Por tanto, el artículo 19 de la Ley de Régimen municipal identifica las competencias descentralizables a un nivel específico del régimen seccional autónomo, habría que excluir aquellas que ya las tiene por disposición legal, y, aquellas que corresponden al ámbito legal de acción delimitado para las municipalidades no podrían ser objeto de descentralización a favor de consejos provinciales o juntas parroquiales.

El Art. 9 de la Ley de Descentralización y Participación Social identifica expresamente las competencias que deben transferirse al régimen seccional local desde el gobierno central, dice:

<sup>51</sup>La función ejecutiva transferirá definitivamente a los municipios las funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, para el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades que se detallan a continuación: a) Planificar, coordinar, ejecutar y evaluar, bajo parámetros de eficiencia, calidad total y mejoramiento continuo, programas integrales de salud, nutrición y seguridad alimentaria, de atención y prevención de la violencia doméstica, con énfasis en los grupos de mayor riesgo social: niños(as), jóvenes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y de la tercera edad, entre otros, garantizando la participación activa de la comunidad, de las organizaciones de salud formales y tradicionales, y de otros sectores relacionados; b) Construir, dotar, equipar y mantener la infraestructura física de los servicios de atención primaria de salud garantizando la aplicación de las normas de bioseguridad, c) Construir, dotar, equipar y mantener la infraestructura física en los establecimientos educativos en los niveles preescolar, primario y medio; d) Coadyuvar a la preservación y conservación de los bienes patrimoniales culturales y naturales en coordinación con los organismos competente y en función de las políticas correspondientes y de acuerdo con la Ley de Patrimonio Cultural; e) Construir, dotar, mantener y equipar instalaciones deportivas, de educación física y de recreación; f) Controlar, conservar y administrar puertos y muelles fluviales no fronterizos; g) En coordinación con el respectivo Consejo Provincial de Transito, los municipios podrán planificar, regular, supervisar y tomar acciones correctivas, respecto de la calidad del servicio que prestan los medios de transporte público de carácter cantonal e intercantonal, con excepción de las competencias previstas en leyes especiales que se refieren a esta materia. La Policía Nacional ejercerá el control del tránsito vehicular y el transporte terrestre de conformidad con la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre y su Reglamento, con la misma excepción antes señalada; h) Planificar, ejecutar y administrar programas de vivienda de interés social urbano marginal y rural, de acuerdo con las políticas nacionales que se

---

<sup>51</sup> Ley de Descentralización y Participación Social, 8 de octubre de 1997, Art. 9.

dicten al respecto; i) Controlar, preservar y defender el medio ambiente. Los municipios exigirán los estudios de impacto ambiental necesarios para la ejecución de las obras de infraestructura que se realicen en su circunscripción territorial; j) Velar y tomar acción para proteger la inviolabilidad de las aéreas naturales delimitadas como de conservación y reserva ecológica; k) Administrar el catastro rural cantonal con sujeción a las dispersiones legales vigentes; l) Fortalecer la planificación, ejecución, control y evaluación de proyectos y obras de saneamiento básico; m) Construir, mantener y administrar caminos vecinales al interior de los respectivos cantones; n) Planificar, coordinar, ejecutar y evaluar en el respectivo cantón las actividades relacionadas con el turismo; y o) Las demás que le correspondan conforme a la ley.

Entonces, estas competencias mínimas a ser transferidas a las municipalidades, sirven como punto de partida para los procesos de descentralización integrales por sector, y constituyen competencias no descentralizables a consejos provinciales ni juntas parroquiales.

### **1.3 Ámbito jurídico de acción de los Consejos Provinciales**

<sup>52</sup>En cada provincia habrá un Consejo Provincial, con sede en su capital. Se conformará con el número de consejeros fijados por la ley, en relación directa con su población y desempeñarán sus funciones durante cuatro años. Los mismos serán elegidos por votación popular, directa y secreta pudiendo ser reelegidos. El prefecto provincial será el máximo personero del Consejo que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y deberes constarán en la ley. El Consejo Provincial representará a la provincia y, además de las atribuciones previstas en la ley, promoverá y ejecutará obras de alcance provincial en vialidad, medio

---

<sup>52</sup> Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, 5 de junio de 1998, Art. 233.

<sup>38</sup>La entrega de recursos a los organismos del régimen seccional autónomo deberá ser directa, oportuna, automática bajo la responsabilidad del Ministerio de Finanzas sus rentas se incrementarán anualmente en la misma proporción que el presupuesto del Gobierno Central...

<sup>39</sup>Los organismos a que se refiere esta Sección, tienen las siguientes atribuciones: Ejercer las funciones y prestar los servicios públicos básicos que les corresponde de acuerdo con la Ley. Dictar ordenanzas, en uso de su facultad legislativa; Establecer mediante ordenanzas, las tasas y contribuciones especiales de mejoras necesarias para el cumplimiento de sus funciones; Participar en las rentas nacionales en forma equitativa mediante transferencias realizadas en la forma señalada en el artículo 153; Administrar e invertir los recursos de propia generación y los asignados dentro del Presupuesto del gobierno Central; y, Las demás que le señalen la Constitución y la Ley.

<sup>40</sup>Corresponde, además, al Consejo Provincial: Coordinar las gestiones de los diferentes municipios en cada provincia y dirimir las controversias entre estos, en los casos señalados por la Ley; Propenden al progreso de la Provincia y a la vinculación con los organismos centrales; Promover ejecutar obras provinciales prioritarias; y, Promover ejecutar las obras de interés intercantonal.

<sup>41</sup>Corresponde, además, al Concejo Municipal: Planificar- el desarrollo cantonal; Dotar de la infraestructura, equipamiento y servicios básicos para el desarrollo urbano y rural; Determinar en forma exclusiva el uso de los espacios; y el uso y ocupación de la áreas de asentamientos poblaciones y organizar su administración; Dictar las normas necesarias para el control, preservación y

---

<sup>38</sup> Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador del 1979, reformada el 19 de mayo de 1996, Art. 153.

<sup>39</sup> Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador del 1979, reformada el 19 de mayo de 1996, Art. 155.

<sup>40</sup> Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador del 1979, reformada el 19 de mayo de 1996, Art. 157.

<sup>41</sup> Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador del 1979, reformada el 19 de mayo de 1996, Art. 159.

defensa, del medio ambiente, delimitando las áreas de conservación y reserva ecológica; Incentivar el desarrollo comunitario a través de las organizaciones barriales; Preservar los culturales promover sus manifestaciones; y, Coordinar sus actividades con el Consejo Provincial.

Finalmente, la descentralización constituyó un componente importante en el proceso de la reforma democrática por parte del Estado en 1998; la Constitución aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente amplia y modifica el horizonte de la descentralización por cuanto le da un significado diferente; no como un fin sino como un medio para la consecución del desarrollo integral del país con infinitas posibilidades y con carácter progresivo en las áreas descentralizables para los organismos territoriales locales y la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

Refiriéndose a la descentralización normada en la Constitución Política de la República de 1998, el tratadista doctor Juan Larrea Holguín señala: “El proceso de descentralización tendrá que seguir adelante con prudencia, para evitar enconadas disputas entre las provincias y cantones y no afectar a la unidad nacional. Principio básico de la descentralización, que debe orientar completamente esta acción, es el de la solidaridad en beneficio de los más necesitados, por tanto, a favor de las zonas del país menos desarrolladas y esto si ha quedado muy rotundamente plasmado de la reforma a la Constitución”.

Me permito coincidir totalmente con el tratadista Larrea Holguín, porque la descentralización debe ser uno de los importantes instrumentos para combatir el desarrollo relativo profundamente asimétrico del país, en el cual existen regiones y provincias que acaparan la mayor parte de la renta nacional, mientras existen otras que apenas tienen para cubrir los egresos que demanda la burocracia local y provincial, quedándoles muy pocos recursos para inversión; para corregir las profundas desigualdades que se observa en la Ley de Distribución del 15% del

Presupuesto del Gobierno Central a los Gobierno Seccionales, reformándola en el sentido de redistribuir esta pre-asignación en relación con las necesidades básicas insatisfechas y la proporción de población rural. Es decir, la descentralización podrá cumplir su papel si está sustentada en una equitativa matriz de distribución de los recursos fiscales que nutren al Presupuesto General del Estado y de allí al Fondo de Descentralización. Así mismo, será exitosa si logra el predominio de la planificación de mediano y largo plazo en la gestión de los organismos descentralizados autónomos y se regula un sostenido proceso de control y rendición de cuentas. Lo contrario no sería otra cosa que una nueva frustración de profundas consecuencias para el presente y futuro del país. Tengo la convicción que no sucederá así. El pueblo ecuatoriano no lo permitirá.

### **1.2. Evolución de la legislación en materia de descentralización.**

La legislación en materia de descentralización se agrupa, por decirlo así, en las normas o leyes específicas que se ocupan de este tema y por otro lado en los cuerpos normativos que regulan todas la áreas en las cuales deben aplicarse los principios descentralizadores que establece la Constitución Política de la República del Ecuador, sin embargo se analizará las leyes específicas que mayor trascendencia han logrado de modo que del análisis integral de las mismas podamos colegir en un panorama de evolución de la descentralización claro. Visualizar y posicionar los importantes avances que contiene la Constitución Política de la República del Ecuador resaltando su superioridad jerárquica frente a las demás leyes, la Ley del Fondo de Desarrollo Seccional, la Ley de Modernización del Estado aprobada en 1993, la Ley de Finanzas Públicas, Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal aprobada en el 2004 particularmente en materia de desarrollo local, rol de las municipalidades, descentralización y construcción de gobiernos locales, Ley Orgánica de Régimen Provincial y la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales, que por su carácter de orgánicas están por sobre todas las leyes ordinarias, la Ley de donación voluntaria

del 25% del impuesto a la renta, la Ley especial de distribución del 15% del Presupuesto General del Estado para los gobiernos seccionales que permite una descentralización económica y administrativa sin interferencia alguna, la Ley especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, y el Reglamento a la Ley de Descentralización y Participación Social.

### **1.3. Transferencia de competencias del Gobierno central a los gobiernos seccionales**

Se parte desde una premisa fundamental, todas las competencias del gobierno central son descentralizables, con excepción de las expresamente excluidas por la Constitución Política del Ecuador, en esta línea, el modelo de descentralización ecuatoriano, en la carta política de 1998 señalaba:

<sup>42</sup>Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse excepto la defensa y la seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la constitución y los convenios internacionales expresamente excluyan. En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de las competencias. La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.

Al tenor de la norma transcrita, queda descartado cualquier argumento del gobierno central de que no es descentralizable una competencia distinta de las excluidas expresamente. Ahora bien también es preciso señalar que no todas las competencias son descentralizables a cualquier nivel de gobierno seccional autónomo y por eso es necesario analizar de manera integral el régimen jurídico que delimita las facultades de acción y delimitación de circunscripción de cada uno

---

<sup>42</sup> Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, 5 de junio de 1998, Art. 226.

de ellos, en este sentido, la propia Constitución así como las correspondientes Leyes Orgánicas de Régimen Municipal, Provincial y de las Juntas Parroquiales aportan con disposiciones expresas que procuran evitar una superposición de funciones, y le dan un fundamento de racionalidad al ejercicio de las facultades propias de cada nivel, de lo contrario, la descentralización lejos de cumplir con su objetivo de permitir <sup>43</sup> "...el desarrollo armónico del país.." propiciaría conflictos de competencias innecesarios. Así, un municipio, un consejo provincial, o una junta parroquial, no por recibir competencias, dejan de ser tal, ni puede salirse del régimen jurídico que le es propio.

La normativa constitucional de 1998 claramente establece que <sup>44</sup>"La ley establecerá competencias de los órganos del régimen seccional autónomo, para evitar superposición y duplicidad de atribuciones, y regulara el procedimiento para resolver los conflictos de competencias," Resulta indispensable entonces, determinar claramente cuáles son esos límites y ámbitos en cada nivel y consecuentemente, identificar lo que puede y lo que no puede transferirse a cada uno de ellos por parte del gobierno central no por no ser descentralizable sino por no ser descentralizable a ese nivel, es decir, por corresponder su transferencia a otro organismo del régimen seccional autónomo. Para el efecto, cabe recalcar:

<sup>45</sup>Sin perjuicio de lo previsto en esta Constitución, la ley determinara la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidara la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana.

Estos principios establecidos por la Constitución Política de la República de 1998, vigente al tiempo de la realización de esta investigación, han quedado en firme no obstante que dicha Norma Suprema del Estado dejo de regir desde el 20 de

---

<sup>43</sup> Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, 5 de junio de 1998, Art. 226.

<sup>44</sup> Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, 5 de junio de 1998, Art. 236.

<sup>45</sup> Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, 5 de junio de 1998, Art. 230.

ambiente, riego y manejo de las cuencas y micro cuencas hidrográficas de su jurisdicción ejecutara obras exclusivamente rurales.

Del texto constitucional transcrito en el párrafo precedente, se infiere que a cada gobierno seccional autónomo se otorga una área territorial y funciones delimitadas y propias de modo que en realidad no existe conflicto de competencias ni una superposición territorial entre los gobiernos seccionales, pues la misma constitución y las leyes orgánicas determinan el ámbito de acción de cada una y consecuentemente, las competencias que ejercen y las que puedan ser transferidas deben enmarcarse dentro de dicho ámbito. En este sentido, se da un fundamento lógico al ejercicio de las facultades propias de cada nivel, de lo contrario la descentralización lejos de cumplir con un desarrollo armónico del país, propiciaría conflictos de competencias innecesarios. Sin embargo en la práctica, si bien en <sup>53</sup> “Cada cantón constituirá un municipio.” Y <sup>54</sup> “En cada provincia habrá un Consejo Provincial”, más no que cada provincia constituye uno sólo, el Consejo Provincial como gobierno seccional autónomo se instala en la provincia y cumple con sus competencias que dentro de la estructura político administrativa se le otorgan, pero también comparte su ejercicio con otras dependencias de carácter provincial, que si bien no son de carácter seccional autónomo, sino más bien de régimen dependiente del gobierno central o corporaciones dependientes, que disponen de otros recursos administrativos y decisionales, el territorio de la provincia no le es exclusivo. <sup>55</sup> “Desde una perspectiva de desarrollo y gestión administrativo – financiera, la coexistencia del Gobernador, Prefectos y Consejos Provinciales han demostrado ser ineficiente, por la concurrencia no delimitada de competencias, la superposición de funciones y la disputa por los recursos y territorios de acción” Así, se ha podido evidenciar que una coordinación y cooperación entre estos organismos dependientes y los del régimen seccional

---

<sup>53</sup> Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, 5 de junio de 1998, Art. 234.

<sup>54</sup> Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, 5 de junio de 1998, Art. 233

<sup>55</sup> Luis Verdesoto Custode, *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer a la democracia*. Quito, Ediciones Abya Ayala, Abril del 2001, pág. 63.

autónomo son inexistentes, agudizándose principalmente los conflictos institucionales en el nivel provincial, la superposición de funciones y competencias, el desperdicio de recursos y por ende un grave limitante al desarrollo nacional. Las provincias se dividen en cantones que constituyen municipios. Por consiguiente no existe superposición territorial entre ellos, el territorio de cada cantón corresponde a la circunscripción geográfica de los municipios, y el territorio de la provincia le corresponde a la totalidad de sus cantones.

En cuanto a las áreas de intervención de los Consejos Provinciales, existen principalmente cuatro y son: la ejecución y promoción de obras provinciales de vialidad, medio ambiente, riego y cuencas hidrográficas de su jurisdicción, por lo tanto actuarán en estos cuatro sectores en zonas rurales, aclaración válida debido a que, especialmente en el tema ambiental, los municipios tienen la facultad de prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente en coordinación con las entidades afines, sin embargo como se ha dicho, esta es un área en la que lejos de existir conflictos y superposición de competencias, cada acción realizada se suma a las que realicen otros organismos, dada la naturaleza del cuidado medio ambiental y respetando las limitaciones que a cada uno impone la ley, lo que daría lugar a competencias que tienen, en lo esencial, un carácter paralelo o concurrente.

Los Consejos Provinciales tienen prohibición constitucional de intervenir en el área urbana, no opera esta prohibición a la inversa, pues las municipalidades en cambio sí pueden intervenir en lo rural, tal como lo demuestran las normas jurídicas antes señaladas. Adicionalmente, resulta relevante citar el texto que dice:

<sup>56</sup>Tiene personería jurídica y fundamentalmente, su misión es impulsar el desarrollo social, cultural y material de la provincia, con especial atención al sector

---

<sup>56</sup> Codificación a la Ley Orgánica de Régimen Provincial, 20 de marzo del 2001, Art 1.

rural, y colaborar con el Estado y las municipalidades en la respectiva circunscripción, para la realización armónica de los fines nacionales.

De lo cual, claramente, queda establecida la relación que se debe mantener con las municipalidades, ya que el consejo provincial es también un colaborador en la gestión que el municipio ejerce, por cuanto los consejos provinciales se caracterizan por administrar un gran número de competencias concurrentes, lo que requiere suprema claridad en la asignación de atribuciones y un constante esfuerzo de coordinación, mientras que la posición del municipio es más favorable ya que gestiona competencias exclusivas. Haciendo una diferenciación puntual entre este tipo de competencias; <sup>57</sup> "...las exclusivas son aquellas competencias administradas por una sola entidad. Mientras tanto las competencias concurrentes son gestionadas, al menos por dos entidades." Siendo así, los Consejos Provinciales por ley sufren de una superposición de competencias con otras entidades por cuanto

<sup>58</sup>Las principales ventajas de las competencias exclusivas consisten en que no requieren de mayor coordinación con otros órganos; la transparencia es alta y la responsabilidad frente a los usuarios es directa, lo que fomenta la rendición y el cobro de cuentas.

Mientras que <sup>59</sup> "... las competencias concurrentes requieren de suprema claridad en la asignación de las responsabilidades, si no existe una condición mínima, se abren puertas a la descoordinación, las superposiciones de responsabilidades y los "vacíos" entendidos como responsabilidades que ninguna entidad ejerce en la práctica."

---

<sup>57</sup> CONAM, GTZ. Competencias: ¿Qué descentralizar? Un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador, mayo del 2001, pág. 16.

<sup>58</sup> CONAM, GTZ. Competencias: ¿Qué descentralizar? Un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador, mayo del 2001, pág. 16.

<sup>59</sup> CONAM, GTZ. Competencias: ¿Qué descentralizar? Un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador, mayo del 2001, pág. 16.

Así también, en esta línea, le corresponde al Consejo Provincial lo siguiente:

<sup>60</sup> a) Propender al progreso de la provincia, en orden a robustecer el sentimiento de nacionalidad; b) Prestar servicios públicos de interés provincial directamente o en colaboración con los organismos del Estado o de las municipalidades; c) Realizar obras públicas de carácter provincial e interprovincial; d) Coordinar la acción de las municipalidades de la provincia, para fines de progreso común; e) Procurar el cabal cumplimiento y ejercicio de los servicios y de las obras públicas que se realicen en la provincia; f) Orientar las aspiraciones provinciales relacionadas con el desenvolvimiento económico, promoviendo la explotación y fomento de las fuentes de producción agrícola, pecuaria, industrial y minera, para lo cual acordará los planes correspondientes, encuadrándolos dentro del Plan General de Desarrollo; g) Fomentar la educación mediante la creación de escuelas, institutos técnicos, estaciones experimentales y de otros centros similares, de acuerdo con la ley; h) Atender y vigilar el estado sanitario de la provincia y propender a su mejoramiento, a través de una acción conjunta con los organismos estatales, con los concejos municipales, y con las juntas parroquiales de su jurisdicción; i) Fomentar el turismo; j) Vigilar que las rentas asignadas para las obras públicas provinciales se inviertan oportuna y correctamente; k) Los consejos provinciales efectuarán su planificación siguiendo los principios de conservación, desarrollo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; y, l) Cumplir con los demás fines que les señalen la Constitución y las leyes.

Expresado las características y el ámbito de acción de los consejos provinciales, vale la pena mencionar la serie de competencias que le son descentralizables.

---

<sup>60</sup>Codificación a la Ley Orgánica de Régimen Provincial, 20 de marzo del 2001, Art 7.

<sup>61</sup>La Función Ejecutiva transferirá definitivamente a los consejos provinciales funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, para el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades que se detallan a continuación: a) Construir, mantener y administrar caminos vecinales y carreteras en el ámbito provincial; b) Coordinar las gestiones de los diferentes municipios y mancomunidades en cada provincia y dirimir las controversias entre éstos en los casos que señale la Ley; c) Los consejos provinciales conjuntamente con las empresas eléctricas promoverán el desarrollo de proyectos hidroeléctricos; d) Planificar, ejecutar y coordinar con la comunidad programas de desarrollo rural integral en el ámbito de su competencia; e) Prevenir, evitar y solucionar los impactos ambientales negativos que se puedan producir o se produzcan por la ejecución de proyectos de vialidad llevados a cabo en el ámbito provincial respectivo; f) Construir, mantener y operar canales de riego en coordinación con las entidades competentes en función de la materia así como desarrollar proyectos productivos en aquellas provincias en que no cumplan estas actividades los organismos de desarrollo regional; g) Construir locales escolares, excepto en la zona urbana de la capital de la provincia; y, h) Las demás que le correspondan conforme a la Ley.

Estas serían, por tanto, las competencias descentralizables a Consejos Provinciales, sin perjuicio de la coordinación que deban realizar con las municipalidades, y de la intervención de estas en dichas áreas, dado su interés y las facultades que les otorgan normas superiores como la Constitución y la Ley de Régimen Municipal, pues, como se determinó anteriormente, mientras los Consejos Provinciales no pueden intervenir en lo urbano; las municipalidades sí lo pueden hacer en lo rural; por consiguiente, en este caso, este nivel de gobierno seccional no se beneficiaría tanto en la recepción de atribuciones nuevas como si lo haría el Municipio.

---

<sup>61</sup> Ley especial de descentralización y participación social, 18 de febrero del 2000, Art. 10

#### 1.4 **Ámbito jurídico de acción de las Juntas Parroquiales**

La Constitución de 1998 modificó notablemente el carácter de las parroquias, en tanto que las integro como un nivel de gobierno seccional más, delimitado por su organización territorial, entendida no solo como el espacio geográfico sino como un espacio de interacción, con representación política y mayor interés en las parroquias de tipo rural.<sup>62</sup> “En cada parroquia rural habrá una junta parroquial de elección popular. Su integración y atribuciones se determinaran en la ley. Su presidente será el principal personero y tendrá las responsabilidades y competencias que señale la ley.” Al tenor de esta norma constitucional claramente se establece que en cada parroquia rural habrá una junta parroquial y; no que cada parroquia constituye una junta. Esto lleva a las mismas correlaciones ya expuestas anteriormente para el caso de los Consejos Provinciales. Esto es, que las juntas parroquiales se asientan en el territorio de la parroquia rural, pero esta circunscripción no le es exclusiva, pues forma parte de un cantón que constituye un municipio. Las juntas parroquiales son consideradas como gobiernos seccionales autónomos pero no se determina cuáles son sus potestades, razón por la cual, resulta necesario, acudir a las leyes correspondientes, de donde se desprende que la junta parroquial tiene prácticamente una doble naturaleza jurídica: es un gobierno seccional autónomo y<sup>63</sup> “es una forma de participación social.” En este sentido y respecto de sus atribuciones,

<sup>64</sup>Corresponden a las juntas parroquiales las siguientes atribuciones: a) Plantear al municipio, luego de receptor las propuestas de los comités o federaciones barriales, las obras y proyectos de trascendencia para la parroquia, con la finalidad de que sean incluidos, de acuerdo a su prioridad, en el Plan de Desarrollo Municipal. Las solicitudes para la realización de obras o la prestación de servicios en la parroquia podrán ser canalizadas a través de las juntas parroquiales, las que

---

<sup>62</sup> Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, 5 de junio de 1998, Art. 233

<sup>63</sup> Ley especial de descentralización y participación social, 18 de febrero del 2000, Art. 36.

<sup>64</sup> Ley especial de descentralización y participación social, 18 de febrero del 2000, Art. 36.

describirán el proyecto u obra y proporcionarán al municipio los datos básicos para su estudio y posterior ejecución; b) Designar de entre sus miembros, comités de gestión y vigilancia encargados de evaluar la eficiencia, oportunidad y calidad de las obras y servicios en ejecución o a ejecutarse en la respectiva parroquia; c) Formular sugerencias respecto de los programas de obras, de la respectiva administración municipal o provincial, según el caso; d) Evaluar el cumplimiento de las obras que se ejecuten en la parroquia, en función del cronograma de ejecución respectivo y formular las propuestas del caso para su finalización; e) Informar periódicamente a su comunidad sobre las acciones que desarrollen en su representación; f) Plantear reclamos y solicitudes ante los órganos de la administración respectiva, a nombre de la parroquia, sobre cuestiones de interés de la comunidad los cuales deberán tener respuesta en el plazo de 15 días; g) Sesionar ordinariamente cada quince días y extraordinariamente cuando lo convoque el presidente o las dos terceras partes de sus miembros, para tratar asuntos considerados de prioridad; h) Presentar proyectos de ordenanzas a los municipios respectivos; e, i) Las demás que le asignen en las respectivas ordenanzas municipales.

La ley referida ratifica el carácter participativo de las juntas parroquiales, lo que implica en definitiva, el ejercicio de las funciones en coordinación, supervisión, vigilancia y hasta exigibilidad con los demás niveles de gobierno y que se concretan en aportes útiles al bien común local. En este nivel de organización territorial, la Parroquia rural conoce con mayor profundidad de sus necesidades y puede procesar su satisfacción, a partir del esfuerzo propio, con mayor transparencia y con un fuerte incentivo de cumplimiento de funciones entre los demás gobiernos seccionales. La Junta Parroquial tendrá las siguientes atribuciones para el cumplimiento de los fines y objetivos que le asignan la Constitución y la Ley:

<sup>65</sup>Para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Constitución y en la presente Ley, la junta parroquial rural tendrá las siguientes Atribuciones: a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución, leyes, ordenanzas, instructivos y reglamentos de la República, así como los acuerdos y resoluciones emitidas de conformidad con la ley por la junta parroquial dentro de su circunscripción territorial; b) Convocar en el transcurso de treinta días, a partir de su posesión, a la conformación de la Asamblea Parroquial que será el espacio que garantice la participación ciudadana; c) Dictar, aprobar y reformar los reglamentos internos y el Reglamento Orgánico Funcional; d) Gestionar ante los organismos del Estado la transferencia oportuna de los recursos económicos que por ley le corresponde a la parroquia, para la ejecución de obras públicas y prestación de servicios presupuestados en coordinación con los consejos provinciales y los concejos municipales de la respectiva circunscripción territorial y demandar de éstos la ejecución oportuna de las obras constantes en el Plan Anual de Desarrollo Parroquial debidamente presupuestado; e) Coordinar con los concejos municipales, consejos provinciales y demás organismos del Estado, la planificación, presupuesto y ejecución de políticas, programas y proyectos de desarrollo de la parroquia, promoviendo y protegiendo la participación ciudadana en actividades que se emprenda para el progreso de su circunscripción territorial, en todas las áreas de su competencia; f) Coordinar con los consejos provinciales, concejos municipales y demás entidades estatales y organizaciones no gubernamentales todo lo relacionado con el medio ambiente, los recursos naturales, el desarrollo turístico y la cultura popular de la parroquia y los problemas sociales de sus habitantes; Para estos efectos podrá recibir directamente recursos económicos de organizaciones no gubernamentales, especializadas en la protección del medio ambiente; g) Evaluar la ejecución de los planes, programas, proyectos y acciones que se emprendan en el sector, llevados a cabo por los habitantes de la circunscripción territorial o por organizaciones que en ella trabajen, así como llevar un registro de los mismos para que exista un

---

<sup>65</sup> Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, 8 de febrero del 2001, Art. 4.

desarrollo equilibrado y equitativo de la parroquia; h) Plantear al consejo provincial o al concejo municipal la realización de obras o la prestación de servicios en la parroquia; i) Coordinar con la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas las acciones preventivas que impidan la alteración de la tranquilidad y el orden público y proteger la paz y la seguridad de las personas y bienes; j) Organizar centros de mediación para la solución de conflictos, conforme lo establecido en la Ley de Mediación y Arbitraje; k) Proponer al concejo municipal y consejo provincial proyectos de ordenanzas en beneficio de la parroquia; l) Aceptar legados, donaciones y herencias con beneficio de inventario; m) Nombrar y remover, con justa causa, a los empleados de la junta parroquial; n) Planificar y coordinar con los concejos municipales, consejos provinciales y otras entidades públicas o privadas, actividades encaminadas a la protección familiar, salud y promoción popular a favor de la población de su circunscripción territorial, especialmente de los grupos vulnerables, como la niñez, adolescencia, discapacitados y personas de la tercera edad; o) Formular anualmente el Plan de Desarrollo Parroquial; p) Rendir cuentas de su gestión a la población a través de la Asamblea Parroquial; q) Promover consultas populares dentro de su circunscripción territorial con arreglo a lo establecido en los artículos 106 y 107 de la Constitución Política de la República; r) Impulsar la conformación de comités barriales o sectoriales dentro de su circunscripción territorial, tendiente a promover la organización comunitaria, el fomento a la producción, la seguridad sectorial y el mejoramiento del nivel de vida de la población, además fomentar la cultura y el deporte; s) Plantear reclamos y solicitudes ante los diferentes órganos administrativos del Estado, para exigir la atención de obras y asuntos de interés comunitario; t) Conformar la estructura técnica y administrativa de la junta parroquial, según los requerimientos y disponibilidades financieras de la parroquia; pero en ningún caso se comprometerá más del diez por ciento (10%) del presupuesto total de la junta para el pago de personal administrativo y demás gastos corrientes; u) Promover y coordinar la colaboración de los moradores de su circunscripción territorial en mingas o cualquier otra forma de participación social, para la realización de obras

de interés comunitario; y, v) Ejercer las demás competencias y atribuciones establecidas en las leyes y reglamentos.

Así mismo, le otorga las siguientes competencias:

<sup>66</sup>Supervisar y exigir que las obras que realicen los organismos públicos y entidades no gubernamentales dentro de su circunscripción territorial, cumplan con las especificaciones técnicas de calidad y cantidad, así como el cumplimiento de los plazos establecidos en los respectivos contratos, con el fin de evitar irregularidades en la contratación pública. Para el efecto podrán solicitar copias de dichos contratos y de ser necesario la intervención inmediata de la Contraloría General del Estado y demás órganos de control.

Las normas constitucionales y legales analizadas se refieren al ámbito de acción y competencias de las juntas parroquiales, pero no determina lo que les corresponde por vía de la descentralización como lo hace con los municipios y consejos provinciales; por tanto, la parroquia es actualmente el nivel de gobierno más débil de toda la estructura del Estado, a las juntas parroquiales debe corresponderles las competencias que les son inherentes a su naturaleza jurídica, a su carácter de instancia territorial como eje de la participación social en el propio proceso de descentralización y en el seguimiento de los modelos de gestión descentralizados que por lógica territorial debería tener su inicio aquí.

Todas las competencias que se administran desde el nivel de gobierno parroquial están insertadas dentro de un esquema concurrente, lo que implica claridad en la asignación de las atribuciones y de la coordinación con los demás niveles de gobierno seccional.

---

<sup>66</sup> Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, 8 de febrero del 2001, Art. 5.

## **CAPITULO 2. DESCENTRALIZACION Y AUTONOMIA**

### **2.1 La descentralización frente a la desconcentración y autonomía.**

La descentralización, la desconcentración y autonomía como tales, son tres instituciones jurídicas distintas pero que cada una en su forma de aplicación responden a una misma noción de organización administrativa centralizada del Estado.

El centralismo, como un modelo tradicional del Estado desgastado caduco e inoperante, es una causa más del enorme desperdicio de recursos que podrían ser debidamente canalizados hacia inversiones en obras necesarias, prioritarias, dimensionadas, que den respuesta a las necesidades básicas de la población y permitan el mejoramiento de su calidad de vida. En la búsqueda del bien común, en esa aspiración de mejorar las condiciones y la calidad de vida de la población existe un medio de aportar al logro de este objetivo, y este medio es la descentralización; que como contrapuesta del centralismo, es una herramienta que posibilita un nuevo modelo de gestión del Estado, herramienta que aparece como imperativo para lograr cualitativamente un mejor Estado, que cambie las condiciones de desigualdad, subdesarrollo y pobreza de los países y se construya como una nueva forma de administración pública, con un gobierno unitario dentro de su circunscripción territorial, que sin romper con la unidad nacional, tenga capacidad suficiente para planificar, decidir conforme sus propias necesidades y realidades en los diferentes sectores, y potencialice los beneficios de los sistemas sectoriales; sean estos descentralizados y/o desconcentrados y/o autónomos. Proceso que necesariamente precautelará y vigorizará la unidad territorial y la soberanía nacional.

La descentralización tiene una diversidad de interpretaciones y de usos tales como planificación, herramienta administrativa, doctrina organizacional, lo que ha

provocado problemas de precisión conceptual. La descentralización <sup>67</sup>“...sistema político que propende a descentralizar.” Es decir <sup>68</sup>“Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”

Desde el punto de vista teórico y doctrinario señalo algunos conceptos dados en torno a la descentralización:

<sup>69</sup>...Sistema administrativo que deja en mayor o menor libertad a las corporaciones provinciales o municipales, para la gestión de los servicios públicos y otras actividades que a las mismas interesan dentro de la esfera de su jurisdicción territorial.

<sup>70</sup>...La descentralización, dentro del Derecho Publico político, comprende dos aspectos diversos: el de la descentralización política, que hace a la estructura del Estado; y el de la descentralización administrativa, que hace a la organización de los servicios públicos...

<sup>71</sup> “..Es un fenómeno que aun cuando de larga data en el dominio de la historia institucional, se acentúa contemporáneamente como presupuesto de la moderna organización del Estado y de la Administración Pública...”

<sup>72</sup>La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos a efectos de distribuir los

---

<sup>67</sup>Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Madrid, 1992, pág. 200

<sup>68</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Madrid, 1992, pág. 200

<sup>69</sup> Cabanellas Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Tomo I, Buenos Aires, 1974, pág. 673

<sup>70</sup> Bibliográfica Argentina, Enciclopedia Juridica Omeba, Tomo VIII, Buenos Aires, 1958, pág. 465.

<sup>71</sup> Bibliográfica Argentina, Enciclopedia Juridica Omeba, Tomo VIII, Buenos Aires, 1958, pág. 465.

<sup>72</sup> Ley especial de descentralización y participación social, 18 de febrero del 2000, Art. 3.

recursos y los servicios de acuerdo a las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales.

<sup>73</sup>Es un proceso social, cultural, y políticamente concertado, destinado a lograr la equidad del bienestar físico y social de la población, mediante una consciente y efectiva distribución y redistribución del poder y de los recursos entre los diversos órganos del Estado y de la Comunidad, a fin de liberar, fortalecer, y potenciar las capacidades de ésta, y su participación como condición indispensable para perfeccionar la democracia en el marco de la unidad estructural del Estado.

La descentralización implica entonces, la devolución, a los gobiernos locales, de las competencias que históricamente asumió el gobierno central y sus instituciones, además implica también la posibilidad de transferir nuevas facultades, por parte del gobierno central a los gobiernos seccionales, cuando estos estén en mejor condición de ejercerlas que el gobierno central. Así, la descentralización brindará beneficios de orden político, económico y social. En lo político, permitirá una efectiva autonomía de los diversos niveles de gobierno, optimizándose la gestión de cada uno de ellos mediante una equilibrada distribución del poder, todo lo cual redundará en el fortalecimiento democrático del Estado. En lo económico, se obtendrá una adecuada utilización de los recursos y responsabilidades de cada nivel de gobierno, racionalizando y optimizando los limitados recursos del Estado. Y en lo social, al darse esta redistribución de funciones y recursos, se podrá construir una sociedad más solidaria y participativa.

<sup>74</sup> "La descentralización es consustancial a la democracia en la medida en la que implica, entre otros aspectos, los siguientes: a) La ampliación de los derechos y libertades de los (as) ciudadanos (as); b) La progresiva incorporación de los sectores excluidos y marginados a las instituciones representativas del Estado; y c) mayor control y participación de los ciudadanos en las administraciones

---

<sup>73</sup> Léxico Político Ecuatoriano, ILDIS, mayo de 1994, PÁG 133.

<sup>74</sup> Cardona Recinos Rokael, Descentralización, autonomía y desarrollo local, factores clave en la reestructuración de los Estados Latinoamericanos: el caso de Centroamérica, Edición Abya Ayala, mayo del 2006, pág. 121.

públicas. Para que eso sea posible la descentralización debe proponerse como objetivo estratégico el desarrollo democrático del Estado moderno, bajo una concepción integral del desarrollo y del mismo paradigma de la descentralización.”

<sup>75</sup> “La descentralización conlleva un vigoroso proceso de fortalecimiento de la autonomía local dentro de un concepto de unidad en la diversidad, de la nación y del Estado”

<sup>76</sup>La descentralización debe ser impulsada como proceso de redistribución del poder, devolviendo, ampliando, o fortaleciendo sus atribuciones a los gobiernos intermedios y locales con miras a convertirlos en factores del desarrollo local, regional y nacional. Es clave en el marco de la descentralización, definir y acordar competencias, facultades y servicios a ser transferidos desde el gobierno nacional, y acompañar este proceso con programas de fortalecimiento institucional y de autonomía de la administración pública local.

En cuanto a la desconcentración cito, así mismo, algunas definiciones que se han dado al respecto:

<sup>77</sup> “La desconcentración es una técnica administrativa que consiste en el traspaso de la titularidad y el ejercicio de una competencia que las normas le atribuyan como propia a un órgano administrativo en otro órgano de la misma administración pública jerárquicamente dependiente.” <sup>78</sup>“...se realizará siempre entre órganos jerárquicamente dependientes y en sentido descendente.”

---

<sup>75</sup> Cardona Recinos Rokaël, Descentralización, autonomía y desarrollo local, factores clave en la reestructuración de los Estados Latinoamericanos: el caso de Centroamérica, Edición Abya Ayala, mayo del 2006, pág. 122.

<sup>76</sup>Enríquez Villacorta Alberto, Descentralización, autonomía y desarrollo local, factores clave en la reestructuración de los Estados Latinoamericanos: el caso de Centroamérica, Edición Abya Ayala, mayo del 2006, pág. 109.

<sup>77</sup> Ojeda Segovia Lautaro, Cuellos de botella de la descentralización en el Ecuador, Participación, Descentralización y Gestión Municipal. Elementos para una reforma democrática, Quito, noviembre del 2008, pág. 77.

<sup>78</sup> Ojeda Segovia Lautaro, Cuellos de botella de la descentralización en el Ecuador, Participación, Descentralización y Gestión Municipal. Elementos para una reforma democrática, Quito, noviembre del 2008, pág. 77.

<sup>79</sup>La desconcentración administrativa es una solución a los problemas generados por el congestionamiento en el despacho de los asuntos de una dependencia de gobierno. Proceso jurídico-administrativo tendiente a erradicar la concentración funcional y operativa de los distintos órganos de gobierno, mediante la delegación de funciones, responsabilidades operativas y recursos a órganos desconcentrados ubicados en las distintas regiones del país, sin que pierdan la relación de autoridad que los supedita a un órgano central.

Como se ha visto, de las conceptualizaciones antes determinadas se desprende que la desconcentración consiste en la delegación de importantes poderes decisorios o facultades por lo general limitados y específicos que se hace a determinados agentes del poder central; como lo son por ejemplo los gobernadores con los cuales mantiene el Ejecutivo una relación jerárquica. Tal vez la manera más fácil de pensar en desconcentración es en las oficinas sucursales, oficinas locales dependientes de los ministerios del área o de otras agencias nacionales de sectores específicos. La desconcentración promueve la asignación de funciones estatales a oficinas burocráticas dependientes del gobierno en las localidades y que no son más que una expresión administrativa del poder central, quien tiene la decisión final. A pesar de su dispersión geográfica con respecto a las oficinas desconcentradas, y a pesar de que existan empleados del gobierno en las oficinas locales, el resultado práctico de dichas estructuras es la centralización del poder en el gobierno central.

La descentralización, en cambio, transfiere poderes y facultades a órganos con personalidad jurídica de derecho público distintos de los simples agentes del poder central y, por lo tanto, sin una relación de jerarquía con el Presidente de la República sino más bien con el goce de libertad y autonomía política, como son los gobiernos seccionales. La descentralización por tanto, requiere de capacidades institucionales que puedan administrar y ejecutar las tareas que se

---

<sup>79</sup> <http://www.definicion.org/desconcentracion-administrativa>

les asigne, hoy en el país contamos con entidades que cuentan con esas capacidades y que se deben fortalecer y favorecer en este sentido.

Desde esta perspectiva, la descentralización deber ser conceptuada como un objetivo nacional progresivo que trascienda y rebase la temporalidad de un gobierno y que se fundamenta en la voluntad política expresada e impulsada por la sociedad.

Así, la administración del Estado moderno se facilita a través de estas figuras de la descentralización y de la desconcentración, que como instituciones existentes la normativa ecuatoriana, deberían caminar de la mano a través de una correcta organización con miras a la separación de funciones que evite una superposición de competencias, incongruencias y descoordinación en la ejecución de tareas y por el contrario se trabaje hacia un mismo norte.

En esta parte del análisis se dirá que a la autonomía se la entiende como él: <sup>80</sup>“Estado y condición del pueblo que goza de entera independenciam, sin estar sujeto a otras leyes que a las dictadas por él y para él...” <sup>81</sup>“Libertad que se concede a una región, provincia, pueblo o ciudad para dirigir, según normas y órganos propios, todos los asuntos concernientes a su administración regional, provincial o municipal...” es decir es la capacidad de auto gobernarse sin la interferencia o ayuda de ningún otro poder que no sea el propio del gobierno seccional.

La autonomía conceptualizada así y de forma absoluta no se encuadra en nuestra realidad, por cuanto los entes administrativos llamados gobiernos seccionales se caracterizan por un cierto grado de centralización imprescindible pero que admite al respecto variaciones importantes y progresivas que se funden en una

---

<sup>80</sup>Cabanellas Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Tomo I, Buenos Aires, 1974, pág. 243

<sup>81</sup> Cabanellas Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Tomo I, Buenos Aires, 1974, pág. 243

administración descentralizada con autonomía política administrativa, sin caer en los tipos ideales extremos de un Estado unitario centralizado o de un Estado Federal. En tal sentido la descentralización adoptada no es más que un proceso en el que se definen en el transcurso del tiempo grados de autonomía subnacionales en tanto tienen que ver con el traspaso de funciones y responsabilidades sobre un mayor campo de actividades asignadas a los gobiernos seccionales para las cuales tienen autoridad para ejercer la autonomía.

Ahora es preciso también señalar que existen falsas percepciones con respecto a estos temas así por ejemplo, la descentralización no puede ser entendida como abandono de las funciones por parte del poder central, que las transferiría a los poderes locales, ni como la privatización pura y simple de sus actividades a través de la venta de empresas o de la tercerización generalizada de sus servicios. La descentralización está orientada a que el poder central reasuma las funciones que le son propias y que el espacio de las decisiones pasa a ser distribuido de acuerdo al tipo de asunto que como poder local está dispuesto a ejercer, descentralización no puede significar anulación del poder central del Estado sino mas bien, una verdadera democratización en el ejercicio de sus funciones. Si se deja de aplicar recursos propios en áreas de atribución local, el Estado tendrá mejores condiciones para actuar con más eficiencia y eficacia en otras que son de su competencia.

## **2.2 Experiencia en España y en Bolivia**

A este proceso nuestro de descentralización conviene medirlo con otras realidades para que a partir de este análisis se pueda extraer reflexiones generales de experiencias concretas que nos den otra perspectiva de lo propio tanto en cuanto es <sup>82</sup>“...un tema que se ha generalizado a lo largo del planeta y se ha legitimado

---

<sup>82</sup> Carrión M. Fernando, La descentralización, una perspectiva comparada entre América Latina y Europa, Quito, 2000, pág. 2.

políticamente.” encontrando que hay factores globales que se manifiestan pero que sin embargo la vía es de cada uno de los estados, <sup>83</sup>“...la descentralización no representa una experiencia homogénea y mucho menos que sea deseable y posible la existencia de un modelo único” ya que la implementación se debe ajustar a las características y realidades diversas de cada uno de los estados para encontrar las soluciones más adecuadas y convenientes a sus problemas.

La comparación con estados de distintas latitudes es necesaria ya que mientras en Europa se empezó mucho antes que en América Latina por así decirlo, Ecuador aún tardíamente ingreso en este proceso frente a otros países de la región <sup>84</sup>“...La descentralización en América Latina tiene lugar a fines de la década del setenta y principios del ochenta, en el contexto de la redemocratización que se vive en la región...”. <sup>85</sup>“Es interesante notar que en Europa este proceso se desarrolla desde fines de la década del sesenta y principios del setenta, lo cual significa que la oleada que vivimos nos llega con una década de retraso” y así precisare puntualmente en dos estados objeto de este análisis.

### 2.2.1. España

<sup>86</sup>“Dentro de la generalidad del proceso europeo, se pueden encontrar ritmos y formas que son propias a cada país” Se insiste que cada proceso es distinto y se ha escogido a España porque es una federación más que un federalismo, desde los albores de la historia, España ha contado con una milenaria suma de culturas y naciones, que en cada una de sus épocas han contribuido notablemente para el nacimiento, crecimiento y fortalecimiento de la cultura española a través de las cuales se ha sembrado las bases sobre las que se asienta el país.

---

<sup>83</sup> Carrión M. Fernando, La descentralización, una perspectiva comparada entre América Latina y Europa, Quito, 2000, pág. 3.

<sup>84</sup> Carrión M. Fernando, La descentralización, una perspectiva comparada entre América Latina y Europa, Quito, 2000, pág. 5.

<sup>85</sup> Borja Jordi, Descentralización y participación ciudadana, Ed. IEAL, Madrid, 1987.

<sup>86</sup> Carrión M. Fernando, La descentralización, una perspectiva comparada entre América Latina y Europa, Quito, 2000, pág. 3

<sup>87</sup>España, lo hace a raíz de la dictadura de Franco, para procesar el enfrentamiento de las “dos Españas”: la centralista, católica, monárquica y capitalista, con la federal, laica, republicana y socialista. En este caso, las circunscripciones territoriales provienen de la existencia de comunidades con identidad histórica, cultural y lingüística, que se reclaman como naciones.

Se producen importantes cambios a nivel político estructural en especial el referéndum sobre la Ley de Reforma Política, de 15 de diciembre de 1976, y las elecciones para la formación de las nuevas cortes el 15 de junio de 1977, hechos que sin lugar a duda abrieron una nueva etapa en la historia de España. El 6 de diciembre de 1978, la nueva constitución española es refrendada y promulgada y finalmente en 1979 se aprueban los estatutos para el autogobierno del país Vasco y de Cataluña. En los tres años posteriores se elaboran todos los demás estatutos de autonomía. La nueva estructura quedó instalada con un largo camino para transformar los órganos del estado centralista heredado del franquismo y de dos siglos de dos siglos de oligarquía en instituciones del estado democrático y autonómico. Con la promulgación de la constitución española en el año de 1978, nace formalmente España como estado autonómico, tal como permanece hasta la actualidad.

El despertar de las comunidades y la transición española fue una respuesta a una fuerte tendencia regionalizadora, puesto que se propagaba constantemente la idea de una descentralización política y administrativa, las comunidades autónomas tienen una integración, sus identidades se construyen a niveles territoriales medios, se vive una unidad nacional.

---

<sup>87</sup> Carrión M. Fernando, *La descentralización, una perspectiva comparada entre América Latina y Europa*, Quito, 2000, pág. 3.

En España, la conformación de la autoridad se define con un sentido jerárquico, descentralizado y con una relación armónica entre autoridades designadas por delegación u otras electas popularmente.

Cuando España era un estado unitario centralista tenía un sistema dual de ejercicio del poder por medio de regímenes dependientes y autónomos, desde el punto de vista de estos se explica el proceso español de descentralización y desconcentración, así como la correlación entre autonomía y dependencia. De esta manera se entendió que el nivel de autonomía que exista al interior del estado determinara la profundidad de la descentralización, entendiendo a la autonomía como una forma de integración sin generar soberanías.

España entendió que de lo que se trataba era de reestructurar el conjunto del Estado en su relación con la sociedad, que los niveles intermedios de gobierno son el eje fundamental para una adecuada descentralización y ya no constituye un atasco a la estructura del Estado debido a la cantidad de órganos subnacionales con intermediación funcional. La constitución española confiere a las comunidades autónomas el poder de decisión política y la capacidad para auto normarse, se debe tomar en cuenta que los estatutos de las comunidades autónomas fueron aprobados por las cortes de España, las mismas que constituyen el órgano legislativo español.

España consolidó un esquema de descentralización de subordinación autonómica con una instancia intermedia definida por su propia naturaleza nacional, a través de una coparticipación concurrente de las potestades normativas. Como se ha dicho las Comunidades autonómicas de España asumen las competencias determinadas en la constitución española de acuerdo a cada uno de sus estatutos lo cual conlleva a afirmar con convicción que España es en la actualidad un estado con autonomías, enteramente descentralizado política, financiero y administrativamente.

Si bien este sistema presenta ciertas semejanzas con España tiene también evidentes disimilitudes, para comenzar las de índole físico y demográfico; la superficie de España casi duplica al Ecuador, se puede diferenciar en España un número de regiones muy definidas más alto que en Ecuador; el total de sus habitantes es más de tres veces mayor que el que tiene nuestro país la población.

España cuenta con fuertes zonas territoriales, con una personalidad propia que marcan la diferencia. Este soporte físico ideal permite que se desarrolle su organización político-administrativa conformada por 17 comunidades autónomas, cada una dividida en provincias, que poseen características diversas y criterios políticos también distintos. Procede señalar que:

<sup>88</sup>...junto con la descentralización territorial encaminada en España a las Comunidades autónomas y las entidades locales, puede encontrarse también una descentralización funcional institucional en la medida en que las propias administraciones públicas del Estado o territoriales doten de personalidad jurídica pública a organismos autónomos, fundaciones u otros entes, a los que se encomiendan y transfieren el desarrollo de parte de sus propias competencias, formalmente de modo autónomo.....Además es preciso distinguir entre la descentralización administrativa y la descentralización política dotada de poder legislativo, que en España ostentan las comunidades autónomas...

La autonomía de las comunidades autónomas españolas se expresan política y jurídicamente, de manera principal, en la existencia y funcionamiento de un parlamento, de un gobierno y un presidente del ejecutivo de cada comunidad autónoma, instituciones autónomas que tienen por sí solas las competencias que cumplir.

---

<sup>88</sup> Iñaki Agirreazkuenaga, Descentralización y justicia constitucional, Sistema autónomo y poderes locales en España, Descentralización administrativa pública y constitución, Quito 2005, pág. 159

Las comunidades en general tienen a sus instituciones autónomas consolidadas, por lo que desde la aprobación de cada Estatuto de autonomía se han convertido en comunidades cohesionadas y comprometidas con diseñar un rol destacada tanto en España, Europa y el mundo.

Hay comunidades que se han destacado de mayor forma y han sido en gran medida propulsoras del desarrollo autonómico en España y han sido también facilitadoras de la gobernabilidad y el desarrollo económico de todo el Estado Español.

España ha tratado de seguir los procesos de apertura económica y cultural del mundo, dentro de un contexto transformador con respecto al proceso que empezó a tomar cuerpo en la década del noventa y que como movimiento supranacional de integración en Europa, se basa en un esquema descentralizado autonómico por cuanto es a partir del parlamento comunitario que se da una coparticipación concurrente de las potestades normativas en la diversidad.

Conjuntamente con las tendencias globalizadoras de las comunidades, y la reacción del pueblo que reivindica el fortalecimiento de sus raíces, y con la conservación de sus identidades nacionales se puede decir con absoluta certeza que desde su ámbito y características propias cada comunidad se han dedicado a contribuir en el desarrollo económico, político y social.

<sup>89</sup>Adicionalmente no se puede dejar de mencionar que la constitución europea formalmente no es sino un tratado internacional, que determina la delimitación de las competencias y se rige por el principio de atribución explícita y su ejercicio se ordena de acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Por lo tanto, toda competencia no atribuida a la Unión en la constitución corresponde a

---

<sup>89</sup> Iñaki Agirreazkuenaga, Descentralización y justicia constitucional, Sistema autónomo y poderes locales en España, Descentralización administrativa pública y constitución, Quito 2005, pág. 162, 163.

los estados miembros, aunque el principio de subsidiariedad puede abrir su campo de competencia, al margen de sus competencias exclusivas, cuando los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida. A escala de la Unión..... La constitución atribuye a la Unión competencia exclusiva en los siguientes ámbitos: unión aduanera, establecimiento de normas sobre competencias necesarias para el funcionamiento del mercado interior, política monetaria de los estados miembros cuya moneda es el euro conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común y una política comercial común. Asimismo, la constitución enuncia como competencias compartidas entre la Unión Europea y los estados miembros: el mercado interior, la política social, la cohesión económica, social y territorial la agricultura y la pesca el medio ambiente, la protección de los consumidores, los transportes, las redes transeuropeas, la energía, el espacio de libertad, seguridad y justicia y algunos asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, la investigación y desarrollo tecnológico, la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria.

El Ecuador se encuentra dividido en provincias, cantones y parroquias, nuestro idioma oficial es el castellano sin embargo existen otros idiomas como el quichua principalmente en las comunidades indígenas, nuestro país consagra la pluralidad y multiétnica, sin embargo de lo cual las diferencias existentes no corresponden a regiones que se encuadrarían en regiones como tales como es el caso de España en donde las diferencias culturales, de lengua, etnias son realmente marcadas por cuanto España es el resultado de una mezcla de razas primitivas y que hoy en día se reflejan en razones de orden productivo, económico y político las que han activado la fortaleza de cada una de las comunidades.

### 2.2.2. Bolivia

El proceso de descentralización ha tenido profundos efectos en Bolivia, país donde la praxis político administrativa era de una centralización nacional excesiva que no tenía en cuenta el entorno total del territorio sino que se enfrascaba en un eje central localizado (La Paz – Cochapamba – Santa Cruz) y como máximo en las capitales departamentales o ciudades intermedias que criticaban el sistema pero que a la vez eran una reproducción del esquema nacional buscando de alguna forma conseguir una alícuota de poder que emanaba desde el centro a la periferia.

El ex-Presidente de Bolivia Gonzalo Sánchez de Losada, en su oportunidad, señaló:<sup>90</sup> “Muchos son los cambios que están ocurriendo en mi país. Un primer gran cambio se relaciona con lo que puede llamarse la participación popular”. Para efecto de este análisis comparativo, debo acotar que la administración del Presidente Gonzalo Sánchez de Losada (1993 - 1997), marca una modificación en el debate tradicional, al proponer reformas a la Constitución Política del Estado y la aprobación de la Ley de Participación Popular que reconoce a los municipios como base para descentralizar el país, desde entonces la realidad boliviana ha dado un vuelco total por lo que ahora cuenta con un valioso camino recorrido y con bases solidas por recorrer en la materia.

Hoy en día el perfil es el de un Estado unitario, democrático y con una experiencia municipal descentralizadora en ejercicio que le ha dado importantes avances, permitiéndole además, establecer elementos aleccionadores frente a otras experiencias.<sup>91</sup> “Como la mayor parte de los países latinoamericanos, Bolivia ha sido un país altamente centralizado desde la época colonial”, ahora se caracteriza básicamente por su interesante énfasis en la participación tanto social como

---

<sup>90</sup> Sánchez de Losada Gonzalo, Bolivia, Democracia, descentralización y déficit presupuestarios en América Latina, BID y OCDE, 1998, pág. 259.

<sup>91</sup> Sánchez de Losada Gonzalo, Bolivia, Democracia, descentralización y déficit presupuestarios en América Latina, BID y OCDE, 1998, pág. 259.

política en buena marcha. En América Latina <sup>92</sup>“Quizás quienes lo han hecho mejor son los bolivianos, gracias a una temprana definición de las competencias de cada quien.”

El 20 de abril de 1994 se inicia en Bolivia una nueva forma de enfrentar la democracia. En el momento que se aprueba la LPP, se habían recorrido doce años de debate sobre cómo aplicar la descentralización administrativa del Estado y que estuvo marcada por la falta de voluntad política para emprender en el proceso, pues más allá de los discursos, el país seguía siendo un Estado de centros poblados, de exclusión y de centralismo político.

Se tomara en cuenta los grandes procesos sociopolíticos relacionados con la descentralización, uno de ellos tiene que ver con las luchas sociales regionales por la descentralización político administrativa, otro proceso se refiere al periodo de implementación de la normativa legal y por ultimo un proceso en el que la reforma y particularmente la oferta de participación popular del Estado va siendo apropiada por la sociedad y sus actores políticos que se refleja en sus diferentes expresiones y por el cual se experimenta un proceso de ajuste y de las tensiones de las divisiones existentes.

La República de Bolivia, con una población que en la actualidad llegan a los aproximadamente 9.827.522 habitantes (2007), se divide en 9 departamentos, 112 provincias, 327 municipios y 1.384 cantones. La autoridad que se encuentra al frente del departamento es el Prefecto <sup>93</sup> “La estructura del Poder Ejecutivo a nivel departamental, está constituida por la Prefectura, conformada por el Prefecto y el Consejo Departamental”, en la provincia es el subprefecto y en los cantones los corregidores <sup>94</sup>“Los Subprefectos y Corregidores, son representantes del Prefecto

---

<sup>92</sup> <http://www.hoy.com.ec/zhechos/1999/siglo08.htm>

<sup>93</sup> H. Congreso Nacional de Bolivia, Ley de Descentralización Administrativa, Ley 1654, 28 de julio de 1995, Art. 3.

<sup>94</sup> H. Congreso Nacional de Bolivia, Ley de Descentralización Administrativa, Ley 1654, 28 de julio de 1995, Art. 7

y tendrán a su cargo la administración de las provincias y cantones.”<sup>95</sup> “La jurisdicción territorial de los Gobiernos Municipales es la Sección de Provincia.” que se destaca de los demás y cuya estructura en la administración pública es la base y pilar social fundamental del adelanto descentralizador que lo preside el alcalde elegido por votación popular ya que las demás autoridades cabezas de cada jurisdicción son representantes del poder ejecutivo que ejercen el poder mediante una desconcentración política<sup>96</sup> “El Poder Ejecutivo establecerá instrumentos de fortalecimiento de la capacidad de gestión administrativa y planificadora en favor de los Gobiernos Municipales”.

La división político administrativa por lo tanto mantiene dos niveles de gobierno; un nacional y un municipal, con los cuales se ejecuta un proceso de interrelación de la población con los diferentes órganos que le son inmediatos o más cercanos hasta encontrar solución y respuesta a los requerimientos, la acción se invierte y se priorizan las organizaciones sociales con las cuales los órganos públicos desarrollaran sus relaciones con acciones que suben hasta encontrar instancias de solución, el punto de encuentro de ambos procesos es el gobierno municipal.

En lo referente a las luchas sociales, han sido los movimientos cívicos regionales los que propugnaban la descentralización como una de las piezas centrales de sus exigencias y reivindicaciones que desde distintas esferas mostraban la fragmentación del país, así se habían presentado algo más de 20 proyectos de ley que discutidos y analizados largamente tienen un término cuando por iniciativa estatal se dan las reformas y la elaboración de un marco jurídico significativo empezando por la Constitución Política del Estado, solo ahí la descentralización propiamente dicha tuvo su fortalecimiento y en la cual consagra la autonomía

---

<sup>95</sup> H. Congreso Nacional de Bolivia, Ley de Participación Popular, Ley 1551, 20 de abril de 1994, Art. 12.

<sup>96</sup> H. Congreso Nacional de Bolivia, Ley de Participación Popular, Ley 1551, 20 de abril de 1994, Art. 26.

municipal como la <sup>97</sup>“Potestad Normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencias territoriales”; establece que:

<sup>98</sup>El gobierno y la administración de los municipios están a cargo de Gobiernos Municipales autónomos y de igual jerarquía. En los cantones habrá agentes municipales bajo supervisión y control del Gobierno Municipal de su jurisdicción. El Gobierno Municipal está a cargo de un Concejo y un Alcalde. La elección de los concejales por votación universal, directa y secreta por un periodo de cinco años. El alcalde es elegido por mayoría absoluta de votos válidos y a falta de ello, por el concejo en una elección de segundo grado por un periodo de 2 años; la CPE incorpora la revocatoria del mandato de los alcaldes y alienta la libre asociación municipal.

La Ley 1551 de Participación Popular (LPP), es la ley con más profundas descentralizaciones del país cuya iniciativa fue estatal. La ley dispone una reorganización territorial, y hay que señalar que se ha puesto más énfasis en la realidad rural antes que en la urbana <sup>99</sup>“Se define como sujetos de la Participación Popular a las Organizaciones Territoriales de Base, expresadas en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales..” se les reconoce de jure, la personalidad jurídica a todas ellas, mediante un sistema de representación cantonales en las áreas rurales y distrital en las urbanas con lo cual se ha tejido nuevas identidades, nuevas relaciones y como emergen nuevos espacios ya actores de poder. Se crea un Comité de Vigilancia con capacidad para controlar los recursos destinados a los Gobiernos Municipales para la participación popular. Se amplía la jurisdicción del Gobierno Municipal a la sección de la provincia y se amplían competencias a la administración de la infraestructura de salud, educación, deporte, caminos vecinales y micro riego. Para un ejercicio pleno de estas competencias, que tienen carácter obligatorio, se

---

<sup>97</sup> Cámara de Senadores Bolivia, Constitución de la República de Bolivia, Ley 2650, 13 de abril de 1994, Art. 200

<sup>98</sup> Cámara de Senadores Bolivia, Constitución de la República de Bolivia, Ley 2650, 13 de abril de 1994, Art. 200.

<sup>99</sup> H. Congreso Nacional de Bolivia, Ley de Participación Popular, Ley 1551, 20 de abril de 1994, Art. 3.

establece un sistema de convenios entre los gobiernos municipales que lo requieran, con las secretarías nacionales que nacionales correspondientes. Se determina que para el ejercicio pleno de las competencias y derechos reconocidos, el Gobierno Municipal deber tener una población igual o mayor a 5000 habitantes, aquellos que no lo alcancen deberán organizarse en mancomunidades de manera obligatoria.

La CPE establece que la descentralización administrativa deberá ser regulada por una ley específica en lo relativo a las competencias y asignación de recursos; determina que cada departamento tendrá una autoridad político administrativa designada por el Presidente de la República, y un consejo departamental, cuya conformación y atribuciones, definirá la ley de participación popular.

Cada gobierno municipal tiene una cuenta bancaria propia y el sistema de distribución de la coparticipación tributaria se realiza de manera diaria y automática. Se establece el principio de distribución igualitaria por habitante de los recursos de la coparticipación tributaria (20% de los ingresos nacionales) y sobre la base de la población que posee cada Gobierno Municipal.

Los Gobiernos Municipales pueden crear Distritos Municipales indígenas, designado al subalcalde en aquellos lugares donde existan comunidades indígenas, la Ley reconoció así las organizaciones de la sociedad civil que habían sido excluidas sistemáticamente y además les otorga una participación que hace efectiva la contraloría social.

La Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales, o Ley SAFCO, sancionada el 20 de julio de 1990, y que establece cómo administrar los recursos públicos y las sanciones para los infractores. Los objetivos de la Ley son el lograr una administración de recursos públicos en función de lo presupuestado; una gestión transparente y documentada; la responsabilidad de los funcionarios

públicos sobre la utilización de los recursos y sobre los resultados conseguidos; y una administración con trabas para la corrupción.

La Ley de Municipalidades (LM), que regula el Régimen municipal establecido por la CPE, y su ámbito de aplicación comprende la organización y competencias de los gobiernos municipales, y el establecimiento de los regímenes de recursos y de control social municipal.

En todo este marco de transformaciones, La Ley 1654 de Descentralización Administrativa (LDA), elimina las Corporaciones y transfiere sus competencias a las prefecturas departamentales, esta ley establece las competencias, atribuciones y recursos transferidos al departamento, las competencias del Prefecto, las atribuciones, número y forma de designación de los consejeros departamentales y cuyo objetivo es:

<sup>100</sup>...mejorar y fortalecer la eficiencia y la eficacia de la administración pública en la prestación de servicios en forma directa y cercana a la población” y en efecto el patrimonio de estas entidades se transfiere al dominio y uso departamental bajo administración y responsabilidad de los prefectos.

Para esa época los Prefectos en Bolivia eran designados directamente por el Presidente de la República y fungían como sus representantes en cada departamento del país. Esta situación que confirmaba el fortalecimiento del poder ejecutivo por desconcentración política administrativa cambió a raíz de la promulgación de decreto supremo No. 27988, por el cual el presidente Carlos D. Mesa pretende profundizar la administración descentralizada departamental, curiosa normativa que convocó a <sup>101</sup>...elecciones para la selección de un Prefecto en cada uno de los Departamentos de la República el día domingo 12 de

---

<sup>100</sup> H. Congreso Nacional de Bolivia, Ley de Descentralización Administrativa, Ley 1654, 28 de julio de 1995, Art. 2

<sup>101</sup> Carlos D. Mesa Gilbert, Presidente Constitucional de la República de Bolivia, Decreto Supremo N° 27988, 28 de enero de 2005, Art. 1.

junio de 2005, para el período constitucional 2002 - 2007". E indica que <sup>102</sup>"el Presidente de la República designará como Prefecto del Departamento al candidato que en la votación hubiera obtenido la mayoría simple de los votos válidos emitidos". Por otra parte, la normativa es de aplicación transitoria, toda vez que:

<sup>103</sup>La convocatoria a elección para la selección de Prefectos(as) Departamentales será realizada por el Presidente de la República, con una anticipación de hasta ciento veinte (120) días a la fecha de realización de los comicios". Dejando así a la buena voluntad del Presidente de la República las próximas convocatorias a elección para la selección de prefectos, sin establecer plazo alguno y garantizar así la continuidad del proceso electoral.

Por último, la Ley de Descentralización Administrativa, no ha cambiado en lo más mínimo, siendo así, que las actuaciones del Prefecto Departamental se hallan ineludiblemente sometidas a la decisión de la cabeza del Poder Ejecutivo, mientras no exista una delegación de competencias que sólo es posible mediante un proceso de reforma constitucional. Sin embargo esta categoría y legitimidad de representación política ha traído consigo conflictos internos graves cuando las posiciones de los actores tanto del gobierno central como de los concejos departamentales a la cabeza del Presidente de la República y los Prefectos respectivamente son incompatibles <sup>104</sup>"Es una situación de empate con posiciones radicalizadas". Hoy por hoy al tener al frente a un único Gobierno boliviano elegido democráticamente en la primera vuelta, lo que no es cualquier cosa; y por otra a los Prefectos elegidos por voto popular en cada departamento, en vez de lograr la gobernabilidad en Bolivia lo que están promoviendo es una crisis que se agudiza y

---

<sup>102</sup> Carlos D. Mesa Gilbert, Presidente Constitucional de la República de Bolivia, Decreto Supremo N° 27988, 28 de enero de 2005, Art 2.

<sup>103</sup> H. Congreso Nacional de Bolivia, Ley especial complementaria al Código Electoral, a la Ley de Partidos Políticos y a la Ley de Agrupaciones y Pueblos Indígenas para la elección y selección de prefectos (as) de departamento N° 3015, 8 de abril del 2005. Art. 3.

<sup>104</sup> [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2008/irak\\_5/newsid\\_7371000/7371357.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2008/irak_5/newsid_7371000/7371357.stm)

que no pretende llegar a un acuerdo. <sup>105</sup>“No es primera vez que Bolivia contempla el abismo, pero nunca ha estado a punto de dar el fatídico paso al vacío”.

Este proceso de descentralización en buena marcha que como se ha señalado tuvo como uno de sus hitos a la Participación Popular con todas sus virtudes y defectos, no puede frenarse y debe por el contrario perfeccionarse de manera urgente y, sobre todo, de una forma consensuada; en la que todos los sectores deberían darse cuenta de que el país necesita estabilidad a todo nivel y demostrar más sensibilidad en las negociaciones. Esta situación es una preocupación para la comunidad internacional que desde sus organismos están alertas de lo que se vive en el país, así también resulta una lección <sup>106</sup>“...la polarización boliviana es vista con una preocupación silenciosa pero genuina en Ecuador, a la clase gobernante ecuatoriana le está sirviendo la lección boliviana para evitar caer en la misma crisis.”

### **2.3 Consultas populares en el Ecuador**

En el Ecuador, el pronunciamiento popular sobre asuntos constitucionales y de trascendental importancia en la vida nacional como lo es el tema de la descentralización, han tenido concurrencia también por medio de la consulta popular; mecanismo de participación ciudadana en el que el pueblo decide sobre algún aspecto de la vida de un país.

Haciendo uso de este mecanismo de democracia directa y por mandato de la Constitución Política de la República, en el año 2000 los Tribunales electorales provinciales dan paso a las respectivas convocatorias a consulta popular que tienen carácter seccional en cinco provincias del país.

---

<sup>105</sup> [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2008/irak\\_5/newsid\\_7371000/7371357.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2008/irak_5/newsid_7371000/7371357.stm)

<sup>106</sup> [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2008/irak\\_5/newsid\\_7371000/7371357.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2008/irak_5/newsid_7371000/7371357.stm)

<sup>107</sup>Se establece la consulta popular en los casos previstos por esta Constitución. La decisión adoptada será obligatoria si el pronunciamiento popular contare con el respaldo de la mayoría absoluta de votantes. El voto en la consulta popular será obligatorio en los términos previstos en la Constitución y en la ley.

Con respecto a quien corresponde la iniciativa:

<sup>108</sup>El Presidente de la República podrá convocar a consulta popular en los siguientes casos: 1. Para reformar la Constitución, según lo previsto en el Art. 283 y 2. Cuando, a su juicio, se trate de cuestiones de trascendental importancia para el país, distintas de las previstas en el número anterior.

Lo anteriormente señalado debe empatarse con:

<sup>109</sup>El Presidente de la República, en los casos de urgencia, calificados previamente por el Congreso Nacional con el voto de la mayoría de sus integrantes, podrá someter a consulta popular la aprobación de reformas constitucionales. En los demás casos, la consulta procederá cuando el Congreso Nacional no haya conocido, aprobado o negado las reformas en el término de ciento veinte días contados a partir del vencimiento del plazo de un año, referido en el artículo anterior. En ambos eventos se pondrán en consideración del electorado textos concretos de reforma constitucional que, de ser aprobados, se incorporarán inmediatamente a la Constitución.

Además para el caso que concierne:

<sup>110</sup>Cuando existan circunstancias de carácter trascendental atinentes a su comunidad, que justifiquen el pronunciamiento popular, los organismos del régimen seccional, con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus

---

<sup>107</sup> Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, 5 de junio de 1998, Art. 103

<sup>108</sup> Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, 5 de junio de 1998, Art. 104

<sup>109</sup> Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, 5 de junio de 1998, Art. 283

<sup>110</sup> Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, 5 de junio de 1998, Art. 106

integrantes, podrán resolver que se convoque a consulta popular a los ciudadanos de la correspondiente circunscripción territorial.

La Constitución de mi referencia, determina que, la única causal para convocar a una consulta de esta clase es resolver cuestiones de carácter trascendental atinentes a su comunidad. Es decir, excluye que se consulte a nivel seccional asuntos de carácter trascendental que superen los intereses de esa sección territorial, por lo tanto las cuestiones que atañen a otras localidades o que sean de interés nacional no corresponden a este tipo de consultas a las que se refiere el texto constitucional. En la práctica, las consultas seccionales que se realizaron superaron esta limitación relativa al objeto. Me refiero, en este sentido, a las consultas convocadas en el año 2000 en las provincias de Guayas, Esmeraldas, El Oro, y Sucumbíos y en las cuales se voto a favor del régimen de autonomías provinciales. De hecho, el proceso autonómico tiene su origen en la necesidad de ir hacia un Estado descentralizado, que permita un desarrollo armónico como país, lo que ya ha encontrado eco en estas cinco consultas populares de carácter provincial, sin embargo esto no quita que se cometieron de hecho una serie de violaciones a la Constitución, acciones ejecutadas por los tribunales electorales correspondientes que dieron paso a esta iniciativa, y que se pueden resumir de la siguiente forma: el tema, tal como fue planteado, implicaba reforma constitucional y, tal como se ha revisado de los preceptos constitucionales vigentes, una consulta de esa naturaleza solo puede ser iniciada por el Presidente de la República, con las condiciones señaladas en la Constitución, a lo que se debe agregar que si el asunto consultado implicaba una reforma a la Constitución, se debió someter un texto concreto de reforma y no realizar preguntas de carácter plebiscitario, como se lo hizo. Preguntas referidas a temas relativos a transferencia y administración de recursos, además de los anticipos que se debían retener por parte de las provincias al recaudarse tributos en las circunscripción implicaban reforma legal y, como se sabe, la iniciativa popular en materia legislativa no se determina por este procedimiento y la aprobación de leyes tampoco es un asunto

de carácter seccional de importancia nacional. Además de que el carácter nacional de la consulta se determinaba por el contenido de lo preguntado, al implicar reformas constitucionales y legales, el establecimiento de un régimen autonómico, el más avanzado dentro de un proceso de descentralización política, entraña modificación a la forma de Estado unitario descentralizado, pues las atribuciones de entes territoriales autónomos debe aparecer del texto de la Constitución y afecta a toda la Nación y no solo a parte de ella. En definitiva, para que se convoque a una consulta popular seccional se deberá tener presente que la importancia de la cuestión a ser sometida a pronunciamiento ciudadano no debe trascender de la localidad, es decir, no ir más allá, pues, en caso contrario, se restringiría, de modo inconstitucional, el legítimo ejercicio para pronunciarse sobre esos asuntos a otros ciudadanos que, no encontrándose en la sección donde se lleva a cabo el acto, sean afectados eventualmente por la decisión final. Dados los acontecimientos mal planteados y llevados a cabo <sup>111</sup>Los pronunciamientos provinciales a favor de las autonomías son el mejor ejemplo no solo del incumplimiento de los resultados de las consultas, sino también de la violación de las disposiciones constitucionales.” Y se diría también que son el ejemplo de la cultura de ilegalidad que vive el país y en el mismo sentido se agregaría que si bien la aspiración y el pronunciamiento popular de las provincias para tener otro sistema administrativo es legítima, el tema de las consultas para las autonomías fue usado como mecanismo de fortalecimiento para ciertas autoridades locales y transcurrido ocho años hasta ahora eso no ha podido operativizarse.

Las consultas populares constituyen iniciativas autonómicas que después de efectuarse y en su tránsito por un estado autonómico, ahora están interesadas en trabajar en una descentralización más profunda como un fin de sus procesos autonómicos.

---

<sup>111</sup> [http://eluniverso\\_com](http://eluniverso_com) - 'Autonomías son el mejor ejemplo del incumplimiento' - Mar\_31, 2007 - POLÍTICA.mht

## 2.4 Experiencias prácticas en ciudades ecuatorianas

Ecuador; un País diverso y heterogéneo, marcado por brechas sociales, étnicas, geográficas, económicas y de género que configuran sociedades locales y regionales con diversas identidades, con diferentes condiciones de vida, más o menos integradas o desintegradas de los pocos ejes dinámicos de la economía conectados a la globalización y por cierto con acceso desigual al poder, País donde los temas nacionales, los objetivos nacionales, los movimientos nacionales y las crisis nacionales son temas de costumbre preocupación de las agendas políticas y, País en donde existen regiones que se sienten económicamente abandonadas por el gobierno central, se hace básico reconocer la trascendencia que tienen las realidades locales y valorar los procesos particulares, estrategias protagonizadas por actores locales y experiencias practicas especificas que aportan desempeño institucional y ciudadano del país y representan fortalecimiento de lo nacional, de potenciar una cultura democrática y esas múltiples iniciativas de desarrollo en las cuales la participación popular construye el desarrollo <sup>112</sup>“Los gobiernos locales en estos países se están consolidando crecientemente como componentes autónomos de la estructura de gobierno.”

En el país se han dado experiencias de gobiernos seccionales que han fortalecido los poderes locales, están adquiriendo fuerza por su capacidad para proponer alternativas ciudadanas y atender con eficacia las necesidades de la población territorial lo que constituyen un desempeño democrático institucional y ciudadano.

Así por ejemplo se citará algunas ciudades y municipios innovadores que se han empeñado en ejecutar políticas serias de descentralización y que han dado importantes resultados con la activa participación ciudadana y el liderazgo de las autoridades locales, ciertamente que numerosos casos merecidos no se

---

<sup>112</sup> Arze Francisco y Martínez Jorge, Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de países pequeños Bolívar, El Salvador, Ecuador y Nicaragua, Marzo 2003, pág. 1.

analizarán, pues apenas se dará una pequeña muestra de experiencias puntuales existentes en el país, experiencias que superan la concepción de municipio como ente proveedor de servicios públicos para convertirse en una entidad con liderazgo e iniciativa del desarrollo local.

#### **2.4.1 Caso práctico de Quito**

Entre éstas ciudades, no se puede dejar de mencionar el caso práctico de Quito, que como sede del gobierno central propende a una descentralización muy a pesar de que sin descentralización esta podría contar con ciertos privilegios que otras ciudades del país no lo podrían, sin embargo, la descentralización en ésta ciudad ha sido una verdadera lucha y se ha considerado analizarla por su propia capacidad de absorción de funciones desde el gobierno central y ya que:

<sup>113</sup>Aunque parezca una paradoja, para los gobiernos municipales capitalinos la descentralización es tan importante como para cualquier otro asentamiento urbano de un país, pues implica la gestión y ejecución propia de funciones desempeñadas con creciente dificultad por un gobierno central congestionado.

Quito es una verdadera paradoja entre la ficción y la realidad. Su condición de ser sede del Gobierno Nacional genera, en el resto del país, la falsa percepción de que goza de influencias y privilegios que, en cierta medida, afectaría a las demás circunscripciones cantonales y provinciales ecuatorianas. La verdad era y sigue siendo otra muy diferente. Empecemos por señalar que la provincia de Pichincha es la única que carece de Gobernador Provincial, puesto que en Quito se asienta el Ministerio de Gobierno, privándole así a la provincia y a la capital de ella, Quito, de un interlocutor válido con el gobierno central. Así mismo, la doble condición de Quito, como capital de la república del Ecuador y de la provincia de Pichincha, le

---

<sup>113</sup> Gangotena Raúl, El Gobierno Municipal de Quito 1988- 1992 un caso de descentralización practico, Descentralización y Gobiernos Municipales, CORDES, Octubre de 1993,

ha quitado identificación con el entorno de la provincia, limitando sus capacidades para motivar o, tal vez, liderar e integrar el desarrollo provincial, por la supuesta situación de privilegio en que se hallaría.

Estos y otros problemas se propusieron solucionar con la Ley 46 de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 345 de 27 de diciembre de 1993. Si bien con esta Ley Quito ganó identidad y perfiles políticos-administrativos claros frente al gobierno central, esta normatividad ha servido, más bien, para que se dé una profunda descentralización de los servicios que presta el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de las Administraciones Zonales desperdigadas por la ciudad, con un muy aceptable criterio de organización y eficiencia.

El cantón del Distrito Metropolitano de Quito, con una extensión de 12 000 kilómetros cuadrados con una población de 3.163.565 habitantes (2007); correspondiente a las zonas urbana y rural del Distrito, es la ciudad segunda más poblada y segunda economía más importante del país después de Guayaquil, La declaratoria como Distrito Metropolitano de Quito se dio con la promulgación de la Ley El 27 de diciembre de 1993, se que crea el Distrito Metropolitano de Quito, para que, con este nuevo ordenamiento administrativo y territorial, el Municipio de Quito regule el uso del suelo, planifique y reglamente lo relacionado con la transportación pública y privada en su jurisdicción, controle la contaminación ambiental, y propicie la integración y participación de la comunidad en el financiamiento, identificación y planificación de los proyectos.

El alcalde es el jefe de la administración distrital, gobierna la gestión de la ciudad, y para ello cuenta con un Concejo Municipal, conformado por 15 miembros, elegidos por votación popular para un período de cuatro años, se encuentra dividida en administraciones zonales, las cuales se dividen en parroquias Las mismas que a su vez se subdividen en barrios. Las parroquias pueden ser

urbanas (la ciudad de San Francisco de Quito) o rurales y suburbanas (afueras de la ciudad).

Con el sustento de esta Ley se ha ido ampliando las instancias de participación popular en la gestión municipal, cuyos resultados han sido una distribución equitativa de la obra y servicios municipales en la jurisdicción cantonal, así como, también, la rendición de cuentas.

Las competencias que le han sido transferidas no son el resultado de la aplicación de un sistema coherente y sostenido de descentralización, sino, tan solo, fruto de la correlación de determinadas realidades políticas y de las insistentes gestiones de sus personeros. Fruto de estas gestiones y de la aceptación voluntaria de los gobiernos de turno, son las pocas competencias que tiene en cuanto a la planificación y organización del tránsito en el Distrito Metropolitano, aunque una de las facetas más importantes de esta estratégica actividad económica, como es el control del tránsito, sigue en manos de la policía nacional; la competencia para fijar las tarifas del transporte público casi no ha sido utilizada por el carácter irritable de este complejo asunto; a partir del año 2009 también le corresponderá, a más de la revisión vehicular, la emisión de licencias y permisos de conducir.

En esta misma línea de las gestiones institucionales ante el gobierno central, le fueron transferidas algunas competencias en los servicios aeroportuarios, específicamente la construcción del nuevo aeropuerto de Quito, cuya construcción, en avance, es objeto de varios cuestionamiento, inclusive, por parte de la Contraloría General del Estado, hecho que demuestra la falta de sistematización, coordinación y control propios de un sistema de descentralización y transferencia de competencias.

Las escasas y confusas competencias de las que goza el Distrito Metropolitano de Quito en materia de turismo, organización y uso del suelo, carecen de la eficacia

que conlleva la transferencia total en el orden administrativo y financiero de estas competencias desde el nivel central a este nivel seccional de gobierno y, por tanto, no se puede evaluar la verdadera eficacia y resultados de su ejercicio, pues tal cosa sigue correspondiendo al Ministerio de Turismo.

Esto explica que desde el tercer trimestre del 2008 y, con mayor fuerza en lo que va del 2009, se impulse la socialización y aprobación ciudadana e institucional del “Proyecto de Estatuto Autonómico del Distrito Metropolitano de Quito”, que persigue concretar un profundo proceso descentralizador-autonómico para Quito.

Este proyecto de Estatuto Autonómico, dispone que:

<sup>114</sup>El Distrito, según lo determinado por la Constitución y el presente Estatuto, asume el total ejercicio de las competencias del nivel regional, provincial y cantonal, de conformidad con el correspondiente financiamiento en el Presupuesto General del Estado, recursos que serán transferidos automáticamente, según su costeo y presupuestación histórica.

De conformidad con el Art. 264 de la Constitución, son competencias exclusivas del Gobierno Metropolitano en su ámbito:

<sup>115</sup>1. Planificar el desarrollo distrital y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial; 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el Distrito; 3. Planificar, construir y mantener el sistema vial en el ámbito distrital; 4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de

---

<sup>114</sup> Corporación Instituto de la Ciudad, Proyecto de Estatuto Autonómico del Distrito Metropolitano de Quito, segunda versión. 13 de octubre del 2008, Art. 16.

<sup>115</sup> Constitución Política de la República del Ecuador ( 20 de octubre del 2008), art. 264.

desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley; 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas distritales, tasas y contribuciones especiales de mejoras; 6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público distrital; 7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo; 8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del Distrito y construir los espacios públicos para estos fines; 9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales; 10. Delimitar, regular, autorizar y controlar riberas y lechos de ríos, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley; 11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las riberas de ríos; 12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos y canteras; 13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; 14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias; 15. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas; 16. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego; 17. Fomentar la actividad agropecuaria; 18. Fomentar las actividades productivas; 19. Normar la gestión del medio ambiente; 20. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter distrital; 21. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo distrital, según la planificación nacional; 22. Fomentar la seguridad alimentaria distrital; 23. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley; 24. Expedir ordenanzas distritales en el ámbito de sus competencias y territorio.

Para completar el proceso se plantea:

<sup>116</sup>El Gobierno Metropolitano podrá asumir todas las demás competencias de carácter exclusivo que constan en la Constitución y que no hayan sido consideradas por el presente Estatuto. Además son competencias exclusivas del Gobierno Metropolitano, todas aquellas contempladas en el Código Municipal, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y en las leyes restantes y que no hayan sido explícitamente consideradas en el presente Estatuto.

Y agrega: <sup>117</sup>“La delegación de las competencias exclusivas a parroquias u organizaciones públicas y privadas requiere de resolución del Gobierno Metropolitano”.

El hecho de que a esta fecha, Quito esté promoviendo y socializando un Estatuto Autonómico, en cuyo articulado se asume competencias que, en el momento, ejerce el gobierno central, confirma mi aseveración de que en el Ecuador todo estamos de acuerdo en la urgente necesidad de se dé un procesos profundo y sostenido de transferencia de competencias desde el gobierno central a los gobiernos locales, pero que lo que ha faltado es la voluntad política seria y responsable para pasar de la teoría a la práctica.

---

<sup>116</sup> Corporación Instituto de la Ciudad, Proyecto de Estatuto Autonómico del Distrito Metropolitano de Quito, segunda versión. 13 de octubre del 2008, Art. 17.

<sup>117</sup> Corporación Instituto de la Ciudad, Proyecto de Estatuto Autonómico del Distrito Metropolitano de Quito, segunda versión. 13 de octubre del 2008, Art. 18.

## 2.4.2 Caso práctico de Cotacachi

Un caso emblemático de experiencias prácticas en descentralización ha sido sin duda el municipio de Cotacachi, territorio ubicado al suroccidente de la provincia de Imbabura, <sup>118</sup>“es el cantón más extenso de los seis que conforman la Provincia, con una superficie de 1809 km<sup>2</sup> aproximadamente” con una población de <sup>119</sup>“37.254 habitantes” municipio ejemplo de desarrollo local en el que se ha tenido como premisa que la descentralización no se trata únicamente de esperar que venga por la vía legal sino de hacerla en la práctica pues, <sup>120</sup>“ Hay que prepararse para la descentralización y exigirla, reconociendo y valorando en primer lugar nuestras propias iniciativas”, prueba de ello son los logros que se ha conseguido, principalmente se considera que uno de los mayores impactos es el reconocimiento social del pueblo cotacacheño, la sociedad ecuatoriana y la comunidad Internacional.

El proceso de descentralización en este cantón sin lugar a dudas marca su inicio cuando el poder político local lo asume un indígena, <sup>121</sup>“El triunfo electoral de un representante indígena se produce en un espacio local caracterizado por la presencia significativa de población indígena” tomando en cuenta que su población se encuentra estratificada:

<sup>122</sup>...pertenecientes a las etnias: mestiza (35%), negra (5%) e indígena (60%).” Por lo tanto es en esta ocasión la gran mayoría de la población se encuentra identificada con su alcalde indígena Auki Tituaña, como respuesta al trabajo político indígena que durante tres administraciones mantiene su liderazgo.

<sup>118</sup> <http://www.cotacachi.gov.ec/htms/esp/ciudad/canton.htm>

<sup>119</sup> <http://www.cotacachi.gov.ec/htms/esp/ciudad/canton.htm>

<sup>120</sup> <http://www.cotacachi.gov.ec/htms/esp/ciudad/canton.htm>

<sup>121</sup> Guerrero C Fernando, CIUDADANIAS EMERGENTES: Experiencias democráticas de desarrollo local, Quito 1999, pág. 113.

<sup>122</sup> <http://www.cotacachi.gov.ec/htms/esp/ciudad/canton.htm>

<sup>123</sup>Un aspecto importante de la experiencia tiene que ver, sin duda alguna, con la presencia de organizaciones sociales rurales (comunales y organizaciones de segundo grado) y, en menor medida, urbanas en la identificación de sus problemas socioeconómicos, dentro de un proceso de planificación participativa. Uno de los frutos de dicho proceso constituye el “Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi”.

En este contexto, la participación popular en este contexto tiene mayor énfasis con la realización de Asambleas cantonales; espacio en donde se canaliza las necesidades, propuestas, y sugerencias del pueblo a través de la intervención de un significativo número de representantes de organizaciones urbanas, rurales y de ciudadanos en general que tengan la voluntad e interés por hacerlo, sin ningún otro requisito que éste.

<sup>124</sup>Las asambleas cantonales, además de servir como lugar de confluencia de sectores con intereses diversos, han permitido la visibilización de ciertos actores sociales, como por ejemplo: las organizaciones indígenas, los grupos interesados en la protección del medio ambiente aglutinados en el comité zonal de Intag, ciertos sectores urbanos como los profesionales y la institución municipal con un actor con capacidad de proponer iniciativas de desarrollo local.

Este tipo de organización ha ido adquiriendo legitimidad en la comunidad tanto que ahora se han institucionalizado las asambleas cantonales mediante Ordenanza Municipal aprobada el 31 de enero del 2000 y por medio de la cual se <sup>125</sup>“reconoce legalmente los estatutos que regirán la Asamblea de Unidad Cantonal, como un espacio de expresión ciudadana para fraternizar, concertar y planificar participativamente el futuro del Cantón, cuyas decisiones se basan en

---

<sup>123</sup> Guerrero C Fernando, CIUDADANIAS EMERGENTES: Experiencias democráticas de desarrollo local, Quito 1999, pág. 114.

<sup>124</sup> Concejo Municipal de Santa Ana de Cotacachi, Ordenanza Municipal, 31 de enero del 2000.

<sup>125</sup> Concejo Municipal de Santa Ana de Cotacachi, Ordenanza Municipal, 31 de enero del 2000.

los principios de respeto, solidaridad y tolerancia a la diversidad pluricultural y multiétnica existente, sin convertirse en un simple canal de demandas” y que han traído consigo no solo el planteamiento de importantes proyectos sino la realización de los mismos, la sensibilización de la población, de los actores políticos y sociales, la posibilidad de autoevaluación participativa, de un control social, una sociabilización de los planes del municipio y garantía de la continuidad del proceso de participación ciudadana.

Este trabajo mancomunado con una visión colectiva de cantón en la que se define la misión de cada uno de los participantes que pertenecen a varios sectores de la población como asociaciones, coordinadoras de mujeres, de jóvenes, de barrios, de campesinos, de comerciantes y empresarios van identificando las acciones a ejecutar, con mecanismos de evaluación y generando una actitud de corresponsabilidad con el municipio y los sectores sociales organizados han logrado la consecución de varios objetivos como la designación nacional de Cotacachi cantón saludable; gracias a la descentralización de las competencias de salud que se les fue transferidas, Cotacachi cantón ecológico en la que se ha preferido un desarrollo económico alternativo en vez de la actividad de explotación minera, Cotacachi Territorio libre de Analfabetismo; gracias a la descentralización de las competencias en educación, Cotacachi Productivo promoviendo ferias internacionales de Cuero como producto símbolo de su economía, Cotacachi equitativo debido a que el 100% del Presupuesto se distribuye vía participación popular.

El Municipio de Cotacachi ha identificado, con propiedad los ejes dinámicos de desarrollo bien identificados por la sociedad son el turismo, la producción agropecuaria industrial y producción manufacturera artesanal, al igual que ha hecho de la atención a la salud y la educación los ejes de su política social.

Y el ejemplo ha traspasado las fronteras, ya que ha obtenido reconocimientos internacionales ya que <sup>126</sup>“En el mes de noviembre del 2.000, el Municipio de Dubai de los Emiratos Arabes Unidos, la Organización de las Naciones unidas-ONU-, y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos HABITAT, otorgan a Cotacachi el Premio Internacional Dubai 2.000 a las "Mejores Prácticas" <sup>127</sup>“En el mes de noviembre del 2.001, el Foro Interamericano por los derechos de la Niñez y Juventud, otorga a Cotacachi el Premio Nacional "El Duende Soñador", por el trabajo desplegado con la niñez y juventud cotacacheña como actores principales de la sociedad.” <sup>128</sup>“En el mes de marzo del 2.002, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura - UNESCO- otorga a Cotacachi, el Premio Internacional "Ciudades por la Paz", por el trabajo democrático y el diálogo intercultural en busca de la paz.”

### **CAPITULO 3. LOS JUECES Y LA DESCENTRALIZACION**

Los pronunciamientos que hacen los jueces para resolver los casos que se les presenta, en base a los criterios de la sana critica, interesan en el estudio de la descentralización y los gobiernos seccionales en el Ecuador, y que muy a pesar que desde el inicio de la época republicana en nuestro país se contaba con leyes y reglamentación del régimen municipal y provincial como tales, estas en realidad beneficiaban al estado centralista. Se mantuvieron por mucho tiempo, hasta que se dieron importantes reformas que han ido quebrando este sistema; pero el corto periodo a partir del cual se han expedido estas reformas determina que no tengan la cantidad y calidad necesarias.

Para cumplir con el proceso de descentralización que demanda la sociedad, se hace necesario también entre otras cosas la opinión y criterio de la administración de justicia en base a las normas que rigen el régimen seccional autónomo y a la

<sup>126</sup> <http://www.cotacachi.gov.ec/htms/esp/ciudad/canton.htm>

<sup>127</sup> <http://www.cotacachi.gov.ec/htms/esp/ciudad/canton.htm>

<sup>128</sup> <http://www.cotacachi.gov.ec/htms/esp/ciudad/canton.htm>

forma en que las autoridades locales han ido aplicándolas. En esta línea, debo señalar que la jurisprudencia tampoco significa un gran aporte al proceso de descentralización. No existe variedad ni cantidad de casos.

Por lo dicho, el estudio profundizará en determinados fallos expedidos por el Tribunal Constitucional, en el que se ha encontrado por más ocasiones que los expedidos por la Corte Suprema de Justicia para la aplicación de la respectiva normatividad en relación a las causas en las que se encuentran inmersos los gobiernos seccionales.

Se tomara en cuenta también las consultas absueltas por la Contraloría General del Estado por cuanto es la institución que cumpliendo su función de asesoría absuelve las consultas jurídicas con carácter de vinculantes, sobre el ordenamiento jurídico, insinuadas por las autoridades de los organismos del sector público.

### **3.1. Resoluciones del Tribunal Constitucional en materia de descentralización a partir de 1998.**

El Tribunal Constitucional; órgano independiente y de máximo control constitucional en su deber de expedir sentencias que hagan efectivos y definan el alcance de los derechos de los ciudadanos consagrados en la Carta Política se ha pronunciado por algunas ocasiones en relación al régimen seccional del país. Ya sea cuando las decisiones de las instituciones del Estado están en pugna con las normas de la Constitución, y se solicite la acción pública de inconstitucionalidad de las normas y de los actos administrativos, ya sea cuando las normas y disposiciones administrativas no son acatadas por los funcionarios públicos o por las personas que tienen que cumplirlas y se solicite acción de incumplimiento para obligar a su cumplimiento, ya sea cuando una o más funciones o instituciones previstas en la Constitución quieran realizar las mismas actividades y se solicite

dirimir conflictos de competencias y se determine a cuál de las dos corresponde realizar esas obras, o cuando los jueces de cualquier materia en el trámite del juicio o en la sentencia haya irrespetado algún derecho establecido en la Constitución y se solicite para esto el control de constitucionalidad de las decisiones judiciales.

<sup>129</sup>Nos debe quedar claro que el Tribunal Constitucional, es órgano jurisdiccional en materia constitucional de casación, esto porque es de última y definitiva instancia y porque sus resoluciones son dadas en derecho, esto es con estricto apego a la juridicidad del Estado, a su Constitución Política, y con el cometido del bien común. De modo general, el Tribunal Constitucional opera como un legislador negativo, al declarar la inconstitucionalidad de una norma la expulsa del ordenamiento jurídico positivo, lo que equivale en mi modo de ver a su derogatoria. El ejercicio de la jurisdicción constitucional, no implica que el Tribunal Constitucional forme parte o ejerza un poder similar al que ejerce la Función Judicial. A lo dicho se puede agregar que, de modo general, el Poder Judicial en los Estados que, como el nuestro, han optado por el control concentrado de constitucionalidad, no se extiende a la facultad de expulsar del ordenamiento jurídico positivos las normas inconstitucionales sino, a lo sumo, a declararlas inaplicables, con efectos inter partes.

### **3.1.1 Destitución de alcalde**

<sup>130</sup>RESOLUCION No. 135-98-RS

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el caso No. 135-98-RS

ANTECEDENTES:

---

<sup>129</sup> <http://www.dh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/D.Constitucional.67.htm>

<sup>130</sup> Tribunal Constitucional del Ecuador, RESOLUCION No. 135-98-RS,

La licenciada Miriam Cadena Gaibor, alcaldesa del Municipio de Montalvo, interpone recurso de apelación de la resolución expedida por el H. Consejo Provincial de los Ríos, de 20 de marzo de 1998 que, acogiendo el informe presentado por la Comisión de Municipalidades Excusas y Calificaciones de la Corporación, resolvió: "admitirá la apelación propuesta por la licenciada Miriam Cadena Gaibor y allanarse a los fundamentos de hecho y de derecho que motivaron la remoción de su condición de alcaldesa del cantón Montalvo, provincia de Los Ríos" (oficio No. 0656-SG-CPLR de marzo 20 de 1998.)

#### CONSIDERANDO:

Que, el trámite sustanciado por la Sala, cumple con las formalidades legales, por lo que se declara válido;

Que, la Sala es competente para conocer y resolver el presente recurso, de acuerdo a las atribuciones que le confiere el numeral 6 del artículo 175 de la Constitución de la República, en concordancia con lo previsto en el artículo 12 de la Ley de Control Constitucional, así como lo dispuesto en el numeral c) del artículo 80 de la ley de Régimen Municipal y literal q) del artículo 28 de la Ley de Régimen Provincial;

Que, el 9 de enero de 1998, el Vicealcalde cantonal de Montalvo, convoca a los concejales con el objeto de analizar la situación anómala en que se encuentra la Municipalidad y resolver la remoción de la condición de alcaldesa de la licenciada Miriam Cadena Gaibor, la sesión en referencia se realiza en el domicilio del señor Héctor Miranda Gómez, oriundo del lugar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 inciso segundo de la ley de Régimen Municipal, fijándose y realizándose el día 10 de enero de 1998 a las 16H00, sesión en la que por SEIS VOTOS A FAVOR se resuelve la remoción de la Alcaldesa Cantonal, por haber incurrido en las causales señaladas en las letras b), d), y h) primer inciso del artículo 79 de la Ley de Régimen Municipal;

Que, el 12 de enero de 1998 igualmente en el domicilio del señor Héctor Miranda Gómez, al amparo de la disposición legal últimamente citada, convocados por el

Vicealcalde del cantón Montalvo, con seis votos a favor, se aprueba el acta de la sesión ordinaria del día 10 de enero de 1998, por no existir ninguna observación sobre ella; y, a moción del Concejal Segundo Córdova Pintado, se notifica con la resolución a la Alcaldesa Cantonal:

Que, el artículo 109 de la Ley de Régimen Municipal señala: “Las sesiones del Concejo se celebrarán en la cabecera cantonal y en el Salón de la Casa de Gobierno Municipal consagrado al objeto.-Solo por causas de fuerza mayor el Concejo puede sesionar en poblaciones o en locales distintos”. Del informe de la Comisión de Municipalidades Excusas y Calificaciones del H. Consejo Provincial de los Ríos, sobre el caso de la remoción de la licenciada Miriam Cadena Gaibor, de su condición de Alcaldesa del cantón Montalvo, se establece en el numeral 2 que las sesiones se efectuaron en el domicilio del señor Héctor Miranda Gómez, de acuerdo al artículo 109 inciso segundo de la Ley de Régimen Municipal, por cuanto se ha demostrado que el Municipio se encontraba en un estado caótico, de anarquía y además tomado por elementos desconocidos para la comunidad Montalván, por lo que no se garantizaba el uso físico del Salón Municipal, y por ende según criterio de los señores concejales se ponía en riesgo su seguridad física;

Que, de los documentos agregados como pruebas, actas, testimonios de empleados, ilustraciones fotográficas, certificaciones técnicas, el informe de comisión especialísima del Consejo Provincial, certificaciones de las organizaciones y comunidades, se justifica la completa incapacidad administrativa y la falta de realización de obras de parte de la licenciada Miriam Cadena Gaibor, lo que es corroborado por las firmas de respaldo a la remoción de la licenciada Miriam Cadena Gaibor;

Que, de igual forma debe considerarse la circunstancia de que el informe presentado por la Comisión Especialísima del Consejo Provincial, que estuvo integrada por los señores consejeros Carlos Cevallos, Hugo Carbo y Francisco Galarza, señala la paralización de los servicios en la que ha incurrido el Concejo Cantonal o Municipal, lo que ha motivado la designación por parte del Ministerio

de Gobiernos de un INTERVENTOR, de conformidad con el artículo 20 de la Ley de Régimen Municipal vigente que dice: "El Gobierno Nacional podrá suplir la gestión municipal en casos de comprobada paralización de esta y podrá intervenir en la prestación de un servicio municipal si se demostrare su deficiencia". Nombramiento que ha sido dispuesto por el Ministerio de Gobierno, habiendo recaído en la persona del doctor Marco Tarquino Parra Saltos, mediante decreto Ministerial No. 635, de fecha 15 de enero de 1998, a fin de que por el tiempo que sea necesario coordine las acciones tendientes a normalizar las actividades de ese Municipio, especialmente en lo relacionado a las gestiones administrativas y financieras. Nombramiento que ha sido dispuesto por el Ministro de Gobierno porque a su entender la administración no ha funcionado en forma regular y peor armónica, justificándose por ende los motivos dispuestos por el artículo 75 numerales 1, 2, 3,5 y el artículo 79 literales b), c), y h) primer inciso de la Ley de Régimen Municipal vigente, que motivaron la remoción de la licenciada Miriam Cadena Gaibor;

Que, debe señalarse que los argumentos presentados por la licenciada Miriam Cadena Gaibor en su apelación, son fácilmente desvirtuados, puesto que en muchos casos se extienden certificaciones de ex funcionarios departamentales, que han sido cesados en meses anteriores por el pleno del Concejo Municipal de Montalvo, tomando en consideración el principio de que el régimen laboral municipal es de carácter autónomo y por lo tanto, siendo atribución del Pleno del Concejo nombrar jefes departamentales y otros, también está la de poderlos cesar en sus funciones por cualquier otra circunstancia determinada en la ley. Es de anotar también que una vez normalizada un tanto las actividades por la presencia del Interventor, el alcalde encargado profesor Marcos Altamirano y los señores concejales, han podido reunirse en sesión normalmente en el Palacio Municipal, sesión que se realizó el día 28 de enero de 1998, para tratar la apelación acerca de la remoción de la licenciada Miriam Cadena;

Que, en el presente caso, se ha observado el procedimiento que se debe seguir para la remoción de un alcalde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80

de la Ley de Régimen Municipal, al haberse tratado este problema en dos sesiones del 10 y 12 de enero de 1998, además la alcaldesa licenciada Miriam Cadena Gaibor ha sido notificada para ejercer su derecho a la defensa, de acuerdo con la copia certificada del oficio No. 008-CPCM, proporcionada por la Secretaria titular del Concejo Cantonal de Montalvo, señorita Janet Miranda López, lo que ha permitido que presente las pruebas que obra del expediente (fojas 15). Además ha sido notificada por dos ocasiones por la prensa haciéndole conocer de su remoción de su condición de Alcaldesa del Ilustre Municipio del cantón Montalvo, notificaciones realizadas en el diario EL CLARIN de Babahoyo, los días 20 y 21 de enero de 1998, lo que motivo su escrito de apelación de la destitución del cargo de Alcaldesa, expedida por el Concejo Cantonal, para ante el Consejo Provincial, escrito de apelación presentado el 21 de enero de 1998, para posteriormente apelar de la resolución del Consejo Provincial para ante el Tribunal Constitucional, consecuentemente ha agotado todas las instancias, en demostración de un ejercicio pleno de derecho a la defensa;

Que, la decisión de remoción adoptada por el Concejo de Montalvo y ratificada por el H. Consejo Provincial de los Ríos, de indiscutible responsabilidad de los concejales y consejeros que emitieron su voto, se ha concretado respetando el principio de legalidad sancionado por el inciso tercero del artículo 22, numeral 19, letra e) de la Constitución Política de la República; y,

Que, no se debe dejar de rechazar determinadas actitudes de dos bandos opuestos; pero, asimismo, es obligación del órgano supremo del control constitucional respetar la voluntad popular y las decisiones adoptadas por cuerpos colegiados.

En ejercicio de la atribución que le confiere el tercer inciso del artículo 62 de la Ley de Control Constitucional.

RESUELVE:

Confirmar La resolución expedida el 20 de marzo de 1998 por el H. Consejo Provincial de los Ríos.- Notifíquese y devuélvase el expediente al inferior”

(f) Dr. Vicente Burneo Burneo, presidente.

Del fallo dictado, se puede tener como conclusiones que la destitución del cargo de alcalde es una facultad exclusiva del concejo municipal de la jurisdicción correspondiente de la que se está privando de ejercer las funciones a la autoridad señalada y que lógicamente es de la misma que fue elegido.

Este acto administrativo responde al principio de autonomía con la que cuentan los gobiernos seccionales y para el presente caso los gobiernos municipales; ya que es desde el seno del concejo municipal que se analiza y toma este tipo de decisiones. Reconoce además al principio de legalidad contenido en la Constitución Política de la República vigente para esa fecha

<sup>131</sup>Las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la Ley, y tendrán el deber de coordinar sus acciones para la consecución del bien común. Aquellas instituciones que la Constitución y la ley determinen, gozaran de autonomía para su organización y funcionamiento.

Con la sujeción a esta norma constitucional y a las leyes vigentes se señala que la decisión de destitución que fue adoptada por el Concejo Cantonal y el Consejo Provincial ha sido lo suficientemente motivada de acuerdo a que se encontró más de una causal que la justifica

<sup>132</sup>El concejo puede remover al alcalde, antes de la terminación del período para el cual fue electo, exclusivamente por las siguientes causas, debidamente

---

<sup>131</sup> Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, 5 de junio de 1998, Art. 119

<sup>132</sup> Codificación de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, 5 de diciembre del 2005, Art. 76

comprobadas: a) Incurrir en delito de cohecho, soborno o peculado; b) Omisión en la presentación de la proforma de presupuesto, en los plazos fijados por esta Ley; c) Despilfarro o malos manejos de fondos municipales, cuya inversión o empleo sea de su competencia; d) Actitud de franca rebeldía que demuestre oposición declarada y sistemática al concejo en el cumplimiento de la gestión administrativa; e) Ejercicio de actividades electorales en uso o con ocasión de sus funciones, abusar de la autoridad que le confiere el cargo para coartar la libertad de sufragio u otras garantías constitucionales; f) Pérdida de los derechos políticos declarada judicialmente en providencia ejecutoriada; g) Sentencia ejecutoriada condenatoria a pena privativa de la libertad por más de seis meses o de auto de llamamiento a juicio dictados en su contra; y, h) Imposibilidad física o mental. También podrá removerlo, por recomendación del cabildo ampliado, según lo previsto en la parte final del Art. 136 de esta Ley.

Se ha visto que el proceso de destitución del alcalde se ha ceñido a lo previsto en la ley :

<sup>133</sup>Para la remoción del alcalde se seguirá el siguiente procedimiento: a) Expedida la recomendación de que trata el último inciso del artículo anterior, o presentada la denuncia y acogida por un concejal, el concejo estudiará el problema por lo menos en dos sesiones diferentes, celebradas con un intervalo no inferior a veinticuatro horas) El alcalde será notificado, por escrito, con la recomendación del cabildo ampliado o con la acusación que se le hace, y podrá presentar sus descargos en el seno del concejo) El concejo, una vez que hubiere examinado el asunto y después de la exposición del alcalde por escrito o verbalmente, por sí o por procurador, tomará la decisión que estimare procedente. Para la remoción se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la corporación, por lo menos. El alcalde podrá recurrir de la decisión del concejo para ante el consejo provincial respectivo, el cual deberá pronunciarse en el plazo

---

<sup>133</sup> Codificación de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, 5 de diciembre del 2005, Art. 77.

máximo de treinta días contado a partir de la notificación de la providencia de recepción del proceso y, de la resolución de éste, para ante el Tribunal Constitucional. La resolución de este Tribunal deberá dictarse en el plazo máximo de treinta días y será definitiva. Cuando se interpusiere los recursos que señala el inciso precedente, el alcalde continuará en el ejercicio del cargo hasta la expedición de la resolución definitiva por parte del consejo provincial o del Tribunal Constitucional y se ajusta también a lo previsto en el decimo numeral del artículo 24 de la constitución vigente para ese entonces, pues se ha garantizado el derecho a la defensa del destituido quien ha agotado todas las instancias de apelación.

Se ha establecido también con suficiente razón que el estado caótico y de anarquía del municipio constituye causa de fuerza mayor para que sesione en un local distinto al habitual. <sup>134</sup>“Las sesiones del concejo se celebrarán en la cabecera cantonal y en el salón de la casa de gobierno municipal consagrado al objeto. Sólo por causas de fuerza mayor el concejo puede sesionar en poblaciones o en locales distintos.”

### **3.1.2 Remoción del alcalde.**

<sup>135</sup>RESOLUCION No. 044-99-TP

“EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL”

En el caso signado con el No. 883-98-RS

#### **ANTECEDENTES:**

En lo principal, y de conformidad con los artículos 60 y 80 de la Ley de Régimen Municipal, el recurso de apelación planteado por los concejales profesor Félix

---

<sup>134</sup> Codificación de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, 5 de diciembre del 2005, Art. 105.

<sup>135</sup> Tribunal Constitucional del Ecuador, RESOLUCION No. 044-99-TP, 7 de octubre de 1999.

Abad, ingeniero Marco Bustamante, doctor Estuardo Hidalgo, ingeniero Vicente Ortiz e ingeniero Manuel Veintimilla, es debidamente formulado, por lo que al tenor de los artículos 12 y 62 de la Ley de Control Constitucional, el Pleno es competente para conocer y resolver el presente caso.

#### CONSIDERANDO:

Que en el trámite se han observado los mandatos legales que aseguran la validez del proceso:

Que, el profesor Félix Abad, ingeniero Manuel Veintimilla, comparecen ante el Alcalde (E) de Macara y denuncian irregularidades cometidas por la administración Municipal del alcalde doctor Carlos Bustamante Pardo y entre ellas se hace constar: 1) Omisión en la presentación de la pro forma del presupuesto en los plazos fijados por la ley y aprobación del presupuesto sin el debido financiamiento; 2) Despilfarro o malos manejos de fondos municipales cuya inversión o empleo sea de competencia del Alcalde; 3) Nepotismo; Incumplimiento de las disposiciones de la ley de Contratación pública como plazos, costos, especificaciones técnicas y financiamiento; 4) Oposición declarada y sistemática al concejo en el cumplimiento a la gestión administrativa; 5) Destitución ilegal de tres concejales principales; 6) inobservancia en lo previsto en la ley de Régimen Municipal con relación a las sesiones ordinarias; 7) desacato a las resoluciones tomadas por el Concejo Cantonal; 8)desacato a la rescisión del contrato en la carretera Sablango-Papayal; 9) Arrogación de funciones al encargar la alcaldía a un concejal no autorizado por el concejo; 10) pago de contratos sin partida presupuestaria y aun habiendo sido impugnada por el concejo; 11) ejercicio de actividades electorales; 12) utilización del vehículo en campaña política.- indican los comparecientes que presentan la denuncia para el trámite y procedimiento legal previsto en los artículos 79 y 80 de la Ley de Régimen Municipal; y

Que en la especie, asoma que el alcalde titular Carlos Bustamante Pardo no ha desvirtuado los cargos imputados en el ejercicio de sus funciones y especialmente aquellas que se refieren en los literales b) y e) del artículo 79 de la Ley de

Régimen Municipal, acciones que pueden devenir en actos de corrupción dando como resultado la violación de la garantía del sistema democrático y la administración pública libre de corrupción consagrada en el último inciso del artículo 3 de la Constitución Política de la República.

En ejercicio de sus atribuciones:

RESUELVE:

1. Revocar en todas sus partes, la resolución pronunciada por el Consejo Provincial de Loja el 11 de diciembre de 1998 y ratificar la resolución del Concejo Municipal de Macara con la que se remueve de la función de Alcalde al doctor Carlos Manuel Bustamante Pardo.

2. Devolver el proceso al Consejo Provincial de Loja para los fines legales consiguientes.- Notifíquese.(f) Dr. René de la Torre Alcívar, presidente.

Razón: Siento por tal que la resolución que antecede fue aprobada con cinco votos a favor y tres votos salvados correspondientes a los doctores Guillermo Castro Náger, Luis Mantilla Anda y Hernán Rivadeneira Játiva, en sesión del día miércoles veintinueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.- p certifico.(F) Dr. Fausto Garcés Pastor, secretario general.

Razón: Siento por tal, que hasta la presente fecha de notificación de esta resolución, no se ha entregado en secretaría general los votos salvados, conforme lo establece el artículo 13 de la Ley de Control Constitucional.- Quito, 07 de octubre de 1999.- lo certifico.Secretario general.

Razón: Siento por tal, que el día viernes ocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve, notifique con la resolución que antecede, a los señores: Carlos Bustamante Pardo y concejales de Macara, mediante boletas dejadas en los casilleros judiciales Nos. 179 y 1661, respectivamente; y, al prefecto provincial de Loja, mediante oficio No. 281-TC-SG, remitido a su despacho, conforme consta en anexos.- Quito, 07 de octubre de 1999.- lo certifico. Secretario general.

VOTO SALVADO DEL DR. HERNAN RIVADENEIRA JATIVA  
EN EL CASO No. 883-99 RS  
Resolución No. 044-99 TP

En el caso signado No. 883-99 RS, no comparto el criterio de la mayoría del Tribunal, en virtud de que de conformidad con lo estipulado en el artículo 80 de la Ley de Régimen Municipal, solo el Alcalde es quien puede recurrir de la decisión emitida por el Consejo Provincial para ante este Tribunal. En el presente caso a fojas 549 del segundo cuerpo, se encuentra que anteponen recurso de apelación varios señores concejales del Municipio de Macara y no el señor alcalde, naturalmente por lo constante en la resolución del consejo provincial que revoco lo resuelto por el Municipio de Macara. Por tal consideración, debe desecharse el recurso interpuesto por improcedente.- Notifíquese.-

(F) Dr. Hernán Rivadeneira Játiva, vocal.

Del fallo previamente analizado se puede manifestar que los cargos atribuidos al alcalde no fueron desvirtuados; que la omisión de presentar pro forma del presupuesto, el despilfarro en el manejo de fondos municipales, nepotismo, la presencia en actividades electorales, el desacato a las decisiones tomadas por el concejo, arrogación de funciones, oposición declarada y sistemática al concejo municipal son suficientes causales que corroboran la decisión tomada. Es procedente la remoción del alcalde, lo cual entraña la revocatoria de la resolución del Consejo Provincial y se ratifica la del concejo municipal con la que se remueve al alcalde de sus funciones.

<sup>136</sup>Quito, 12 de julio de 1999.

RESOLUCION No. 135-RS-99-IS.

“LA PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL”

En el caso signado con el No. 243-99-RS

---

<sup>136</sup> Tribunal Constitucional del Ecuador, Resolución No. 135-RS-99-IS.

**CONSIDERANDO:**

Que el señor Marcos Alfredo Molina Alcívar, alcalde del Municipio de Chone, interpone recurso de apelación ante el Consejo Provincial de Manabí, de la resolución adoptada por este el 8 de marzo de 1999, mediante la cual se confirmó la resolución del Concejo Cantonal de Chone, de 19 de enero de 1999, que resolvió su remoción, por hallarse incurso en lo previsto por los literales b) y d) del artículo 79 de la Ley de Régimen Municipal, esto es "Omisión en la presentación de la pro forma de presupuesto, en los plazos fijados por esta ley y actitud de franca rebeldía que demuestre oposición declarada y sistemática al concejo en el cumplimiento de la gestión administrativa",

Que la sala es competente para conocer y resolver el presente recurso, en virtud de lo dispuesto por el numeral 7 del artículo 276 de la Constitución política por el artículo 12 y 62 de la Ley del Control Constitucional y artículos 60 y 80 de la Ley de Régimen Municipal;

Que en el presente caso no se ha omitido solemnidad sustancial que pueda incidir en la resolución de la causa;

Que, de la revisión de la documentación presentada a fojas 8 del anexo 1 del expediente de la apelación consta copia notarizada de la denuncia que formuló Tulio Vera Arteaga, ex concejal del cantón, el 20 de enero de 1998, en el sentido de que existen graves irregularidades cometidas por el alcalde del Concejo Cantonal de Chone, señor Alfredo Molina Alcívar, así como que ha omitido cumplir con la presentación del Presupuesto del año 1998, en los plazos previstos por la ley de régimen municipal, en el artículo 527, esto es, hasta el 31 de julio de 1998. El alcalde Molina, con escrito de 24 de febrero de 1999, presenta ante el Consejo Provincial de Manabí, copia certificada de la acta de 20 de agosto de 1998. (Foja 12 del anexo 4 del expediente), en la que aparece, que la denuncia de Tulio Vera Arteaga, se pone en conocimiento del alcalde y se lee durante esa sesión con el pedido de que en la próxima sesión de Concejo, el acusado haga sus respectivos

descargos. A continuación consta copia del acta de 27 de agosto de 1998, en la que el Alcalde presenta sus descargos en relación con la denuncia presentada en su contra, indicando únicamente que ha actuado de acuerdo a la ley. Se mociona por uno de los concejales que se rechace el descargo formulado, además este indica que el documento presentado contiene términos no apropiados para el denunciante, ex concejal del cantón y que se declare que ha violado el artículo 79 literal a) y b), lo cual es aprobado con esta última sesión, por seis votos a favor y dos en contra.

Que, con anterioridad, el 13 de agosto de 1998, el Concejo nombró una Comisión Especial, encargada de investigar la denuncia del concejal Ramiro Zambrano sobre la no aprobación del presupuesto para el año de 1998, fundado a su vez en el oficio No. 0174, de 30 de diciembre de 1997; (fojas 9 del anexo No 1), suscrito por el Procurador Sindico Municipal, en el que efectivamente, sugiere al Alcalde que se proceda a formular el presupuesto de 1998, conforme a los preceptos de los artículos 520 a 550 de la Ley de Régimen Municipal. Esta comisión en su informe luego de señalar una serie de irregularidades en los libros de citaciones a sesiones, así como en el de sesiones ordinarias y sesiones extraordinarias, (referentes, por ejemplo, a que el **1 de octubre de 1997**, se ha hecho constar la aprobación del Presupuesto, sin que en el tema haya constado en el orden del día formulado, y que luego el **15 de octubre de 1997**, el Alcalde haga referencia a que es necesario aprobar el Presupuesto, llega a la conclusión de que: "... ha quedado clara y meridianamente demostrado en el análisis de la presente investigación de los actos administrativos del Alcalde de Chone, en dos de las tres actas.... Se ha introducido la presentación y aprobación definitiva de la proforma presupuestaria... para el ejercicio económico de 1998, pero lo más sorprendente es que en el lapso intermedio entre las dos sesiones señaladas, existe otra sesión del concejo, con fecha 15 de octubre de 1997, en la que el concejal Tulio Vera, manifiesta que es necesario elaborar la pro forma presupuestaria, ya que hasta ahora no se ha elaborado. Se evidencia mutilaciones en el libro de actas de las sesiones ordinarias del Concejo.."

Que, se concluye que se han dado los elementos previstos en el literal b) del artículo 79 de la Ley de Régimen Municipal, estos son las comunicaciones en que se le recuerda al Alcalde de que se aprobó sesionar los días jueves, sin que se cumpla lo aprobado por el Concejo (fojas 71 del anexo 1), o los asistentes pedidos de los concejales para que se les confiera copias de las actas o contratos (fojas 74 del anexo 1), o pedidos para que presente informes sobre la contratación de obras, sin la autorización del concejo, etc.

Que con todos estos antecedentes, finalmente en sesión de **19 de enero de 1999**, el Concejo Cantonal de Chone resuelve remover de las funciones de alcalde del cantón Chone, al señor Alfredo Molina Alcívar, por hallarse incurso en las causales previstas en los literales b) y d) del artículo 79 de la Ley de Régimen Municipal, resolución que consta suscrita por ocho concejales, a fojas 92 del Anexo 1, y la cual es notificada al alcalde del cantón por intermedio del Juez Vigésimo Tercero de lo Civil de Manabí, según consta a fojas 89 del expediente;

Que además de lo anotado es importante señalar que a) a fojas 64 del expediente consta copia del Oficio No. 227-CM-DN-CN, de 8 de abril de 1999, suscrito por siete diputados de la provincia de Manabí, dirigido al actual Contralor General del Estado, en el que luego de relatar algunos problemas del Municipio, indica que el 24 de agosto de 1998, por disposición del señor Subcontralor se debía realizar un Examen Especial, sin que se haya cumplido con ellos hasta la presente fecha, por lo cual solicitan que se proceda a realizar el mismo; b) Asimismo, a fojas 66 consta copia del oficio No. CCCC.99.244, de 2 de marzo de 1999, suscrito por el Ec. Pedro Votuba director ejecutivo de la Comisión Anticorrupción, en el que insiste en el envío de los resultado del examen especial de ingeniería y financiero para determinar responsabilidades sobre las presuntas irregularidades del manejo de fondos públicos por parte del Alcalde del cantón Chone, así como se refiere a que el ex Subcontralor del Estado, Dr. Ezequiel Bermeo, con oficio 30146 DPEI, de 24 de noviembre de 1998, comunico al alcalde de Chone que estaba por concluir la revisión de un informe de examen especial y que se ha resuelto que la Regional de Manabí ejecute otro examen especial que se refería exclusivamente a las

desviaciones denunciadas. c) A fojas 67, consta un informe de resultados de evaluación de control interno. Del Jefe de Equipo de Contraloría, de 11 de febrero de 1998, en el que entre varias recomendaciones, se indica que: “hay retraso en las conciliaciones bancarias, que impide comparar el movimiento registrado en bancos con lo que consta en el libro caja bancos, omisión que impide conocer las disponibilidades bancarias del Municipio... Saldo de estados de resultados al 31 de diciembre de 1996 sin realizar... Personal que trabaja en el área financiera no ha realizado cursos de contabilidad gubernamental.. De igual manera los comprobantes de egresos de caja (vales) no son entregados a contabilidad para su registro y archivo, mantenidos indebidamente en poder del tesorero hasta la fecha.. Inventarios no se lleva ningún tipo de control...”, y, d) a fojas 23 del Anexo 1 también consta copia notarizada del Plan de Fortalecimiento de la Municipalidad de Chone, presentado con oficio de 5 de marzo de 1998, por el Gerente de Operaciones del Banco del Estado, el cual con sus conclusiones indica que: “... las deficiencias del control interno, anteriormente, anotadas han incidido en el normal cumplimiento administrativo financiero; por no aplicar las normas vigentes en la parte pertinente del Área Financiera en todo su contenido, el desconocimiento de labores y actividades propias de cada sección. Ante este problema se deberá elaborar un reglamento de funciones del área y exigir a la brevedad posible su aplicación en cada una de las unidades financieras,... Existen deficiencias de la determinación de rentas; es así que los ingresos tributarios y no tributarios evidencian falta de conocimiento y la aplicación de políticas de recaudación y registro acorde con la realidad económica del cantón..”,

Que es obligación de la sala en el presente caso, precautelar el legal y debido funcionamiento del Concejo Municipal de Chone; en orden a que la disposición constante en el artículo 119 de la Constitución Política que establece “Las instituciones del Estado, sus organismos, sus organismos y dependencias y los funcionarios públicos...tendrán el deber de coordinar sus acciones para la consecución de bien común. “Así como, la norma del **artículo 120**, que prevé que:

**“El ejercicio de dignidades y funciones públicas constituye un servicio a la colectividad, que exigirá capacidad, honestidad y eficiencia.”**

Que en razón de todo lo expresado se puede concluir que se siguió el trámite previsto en el artículo 80 de la Ley de Régimen Municipal y se removió al Alcalde referido por hallarse incurso en las causales previstas en los literales b) y d) del artículo 79 de la Ley de Régimen Municipal;

En ejercicio de sus atribuciones,

#### RESUELVE:

Confirmar la resolución venida en grado del Consejo Provincial de Manabí el 8 de marzo de 1999, que confirmó la resolución del Concejo Cantonal de Chone, de 19 de enero de 1999, que resolvió la remoción del alcalde del Concejo, señor Marcos Alfredo Molina Archivar, por hallarse incurso en lo previsto en los literales b) y d) del artículo 79 de la Ley de Régimen Municipal, esto es omisión en la presentación de la pro forma de presupuesto, en los plazos fijados por la ley y actitud de franca rebeldía que demuestre oposición declarada y sistemática al Concejo en el cumplimiento de gestión administrativa.

Devolver el expediente al Concejo Provincial de Manabí.- Notifíquese.”

(F) Dr. Luis Chacón Calderón, presidente Primera Sala; Dr. Marco Morales Tocar, vocal Primera Sala, Dr. Hernán Salgado Pesantes, vocal Primera Sala.

Del fallo estudiado se puede indicar que la acepción de destitución en este caso es equivalente a la de remoción, la misma que debe ser examinada por el concejo municipal en al menos dos sesiones diferentes y siguiendo el procedimiento legal establecido. Que para el presente caso las causales fueron suficientemente probadas. Que el alcalde está obligado a convocar a una sesión ordinaria semanal y el no hacerlo implica violación legal, que el nombramiento realizado por el alcalde de un director departamental constituye arrogación de funciones puesto que dicha facultad le corresponde al concejo cantonal, que la falta de presentación

oportuna de la pro forma presupuestaria es causal para la remoción del alcalde, como lo son también las actuaciones señaladas anteriormente.

Además se señala que el concejo municipal que juzga la conducta oficial del alcalde no puede establecer responsabilidades civiles o administrativas, ni presunciones de responsabilidad penal y que el consejo provincial procedió con apego a derecho al ratificar la resolución del concejo municipal con la que se removió al alcalde de sus funciones

### **3.1.3 Competencias en materia de vialidad**

<sup>137</sup>RESOLUCION No. 089-2001-TP

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el caso signado con el No. 003-2000 CC

ANTECEDENTES:

El señor Marco Villafuerte Tamayo y la doctora Maria Salgado Silva, en sus calidades de alcalde y procuradora sindica del Municipio de Rumiñahui, demandan competencia en contra del Consejo Provincial de Pichincha por cuanto este Organismo dejó sin efecto una resolución del Ilustre Municipio del cantón Rumiñahui, con el cual ratifican su decisión de no permitir la construcción de un paso deprimido en la Autopista General Rumiñahui en el sector del triángulo.

Dicen los reclamantes que el Municipio de Rumiñahui, en Oficio 084-AIMR de 29 de mayo del 2000, se dirigió al H. Consejo Provincial de Pichincha para comunicarle, entre otras cosas, que dicha Municipalidad ha resuelto “ratificar la decisión de no permitir la construcción del paso deprimido. Mientras no se conozca, en forma detallada el proyecto integral y no se presente para conocimiento de la comunidad y de la Municipalidad toda la documentación pertinente”. Así mismo comunican que: “técnicamente el Concejo Municipal, no

---

<sup>137</sup> Tribunal Constitucional del Ecuador, Resolución No. 089-2001-TP

comparte el proyecto de paso deprimido a través del Consejo Provincial de Pichincha”. La resolución del Municipio de Rumiñahui fue revocada por el H. Consejo Provincial de Pichincha el 13 de junio del 2000. La Municipalidad de Rumiñahui reclama que tal resolución adoptada por el H Consejo Provincial de Pichincha, viola los artículos 17 y 161 de la Ley de Régimen Municipal, ya que interfiere en la Administración municipal pues, de acuerdo al inciso 2do del artículo 228 de la Constitución de la República gozan de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa, pueden dictar, entre otros actos, resoluciones.

#### CONSIDERANDO:

Que, el tribunal es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo que dispone el numeral sexto del artículo 276 de la Constitución y lo previsto en el numeral 5 del artículo 12 y 62 de la Ley de Control Constitucional;

Que, no se ha omitido solemnidad sustancial alguna que pueda incidir en la resolución de esta causa, por lo cual se declara su validez;

Que, la demanda planteada busca dirimir la competencia entre el H. Consejo Provincial de Pichincha y el Ilustre Municipio de Rumiñahui, por lo que es preciso analizar las competencias que la Constitución otorga a cada una de ellas;

Que, el artículo 233 de la Constitución Política prevé que en cada provincia habrá un Consejo Provincial con sede en su capital y la representara. A su vez establece esta norma que los consejos provinciales promoverán y ejecutarán obras de alcance provincial en vialidad, entre otros casos, aunque “exclusivamente en áreas rurales”.

En el presente caso la pretendida construcción de la obra vial por parte del Consejo Provincial de Pichincha se la hará en una razón urbana perteneciente a la parroquia San Rafael del cantón Rumiñahui;

Que, el artículo 234 de la Constitución determina que cada cantón constituirá un Municipio, otorgándole además de las competencias que le asigne la ley, la planificación, organización y regulación del tránsito y transporte terrestre, en forma

directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, de acuerdo con las necesidades de la comunidad. Por su parte la Ley de Régimen Municipal, en su artículo 1 establece como finalidad del Municipio “el bien común local” y; “en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción”. Igualmente el artículo 12 *ibídem*, señala otro fin esencial: “satisfacer las necesidades colectivas del vecindario, especialmente las derivadas de la convivencia urbana”; así como “planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales”;

Que, las capacidades privativas de las municipalidades impiden la interferencia en su administración a cualquier organismo o autoridad extraña a ellas, a las cuales les está prohibido “derogar, reformar o suspender la ejecución de las ordenanzas, reglamentos, resoluciones o acuerdos de las autoridades municipales” (artículo 17 *ibídem*), como ha ocurrido en el presente caso.

Que, por mandato legal para “evitar conflicto de competencia, interferencias o dispendios, las municipalidades se comunicaran entre sí o con otras entidades u organismos de servicio público o recabaran de estas y particularmente del Consejo Provincial de su jurisdicción, los planes y programas que tengan elaborados o que puedan ser de interés para coordinación o integración de actividades. Si consideren diversas entidades en los planes de obras y servicios que la ley imponga realizar o mantener, se asociaran necesariamente o concurrirán con los recursos indispensables para ejecutarlos o administrarlos en común:” (artículo 24 *ibídem*). Así también el artículo 119 de la Constitución impone a las diversas instituciones del Estado su obligación de coordinar sus acciones para la consecución del bien común; y a su vez el artículo 229, la posibilidad de asociación de los gobiernos seccionales para su desarrollo económico y social.

Precisamente la asociación necesaria entre el Municipio y Consejo Provincial, evitaría el conflicto de competencias cuya dirimencia se ha solicitado.

Que, el contrato de concesión y los acuerdo ampliatorios suscritos entre el Consejo Provincial de Pichincha y la empresa “Tribasa Colisa” celebrados en

Quito a los 18 días del mes de noviembre de 1994, 1 de octubre de 1999, 23 de julio de 1996, 1 de marzo de 1995, 31 de enero de 1995, respectivamente ha tenido varios cuestionamientos, especialmente en cuanto a los beneficios mayores obtenidos por la empresa concesionaria en desmedro de los intereses que representa la Corporación Provincial, precisamente bajo consideraciones de mayor inversión, como la construcción del paso deprimido en San Rafael; entre los cuales pueden anotarse: la eliminación de las garantías de la operación de la vía, la no existencia de un esquema de multas que permitan sancionar a la concesionaria por el retraso en sus obligaciones, etc.; según lo han expresado las autoridades del Consejo Provincial.

Que, en el Registro Oficial No. 185 de 4 de octubre de 1976 se encuentra publicada la Ordenanza del Consejo Provincial para la utilización de la Autopista Quito – Valle de los Chillos, la cual en sus considerandos, establece que se la dicta para **“velar por la conservación de sus bienes y su más provechosa aplicación, mediante una adecuada regulación de las condiciones, características, formas de utilización y normas técnicas de la vía”**

Que, a fojas 106 y siguientes del expediente consta el informe técnico preparado por una comisión de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central del Ecuador respecto al paso deprimido en el cruce de prolongación de la autopista “General Rumiñahui”; en el cual se pueden destacar las siguientes circunstancias:

“El aspecto fundamental de la pertinencia del paso deprimido propuesto es que el mismo se inserta como una alternativa que pretende resolver un absurdo vial de graves consecuencias, cual es el de adaptar a una avenida urbana de uso residencial, como desembocadura de una autopista de tres carriles por cada sentido que soporta un TPDA (trafico promedio diario anual) de 31000 vehículos produciendo la figura de un embudo cuya congestión vacía de sentido de acuerdo a los horarios de punta en los desplazamientos de trabajo-hogar.

“La planificación de la autopista hecha a finales de la década de los setenta (1978) por parte del Consejo Provincial de Pichincha no contempló la lógica prolongación

de la autopista evitando ingresar a las zonas consideradas de expansión urbana, con trazado periférico y con el mismo diseño geométrico en todo el trayecto sin cruzar la estructura considerada urbana en la ciudad”;

“El proyecto de la autopista Rumiñahui fue producto de una planificación unilateral del Consejo Provincial de Pichincha realizado en los años 1976 1978. No hubo una planificación integrada de los municipios involucrados en el trazado de la vía, que analice los efectos urbanos que este trazado produciría en la estructura urbana por donde se desarrollaba y las posibilidades de enfrentar una solución definitiva contemplando el largo plazo. Ha transcurrido 32 años desde que la autopista entro en funcionamiento y no se ha realizado un estudio definitivo que prevea un trazado periférico a los centros urbanos existentes que los vincule de manera tangencial sin ingresar a una zona urbana ya consolidada.”

“Esta combinación de la utilización de vías alternas complementarias y un sistema de semaforización computarizado en el cruce (de acuerdo a flujos u volúmenes calculados en las diferentes horas del día) racionalizando la distribución de los diferentes tipo de transporte: de carga, pasajeros y particulares y el adecuado uso de las vías, garantiza una solución a mediano plazo que mejore de manera sustancial las condiciones actualmente existentes reemplace a la realización de una obra que indudablemente producirá un efecto negativo en la estructura urbana consolidada, un impacto ambiental y perjudicara a las actividades del sector al momento y a futuro con mayor gravedad, a un alto costo y por último que convierta en una alternativa transitoria el problema presente”

El Municipio del cantón Rumiñahui, el Distrito Metropolitano de Quito, el H. Consejo Provincial de Pichincha deben concertar con la empresa concesionaria de la autopista Rumiñahui un estudio real de la microregión que organice el tráfico vehicular con una visión de mediano y largo plazo, cuyos beneficios para la comunidad serán mayores que el temporalmente conseguido, con el paso deprimido la concesionaria de la autopista puede ser beneficiaria de un control más amplio de esta red microregional que justificaría una ampliación de los plazos de concesión”

Que el Congreso Nacional el 5 de agosto de 1999 resolvió exhortar a los Consejo Provinciales del país para que sus obras las realicen exclusivamente en reas rurales, conforme a la norma constante en el ultimo inciso 233 de la ultima constitución. Ante esta resolución el Consorcio de Consejos Provincial a través de su presidente

Esta sentencia nos deja como conclusiones que la competencia de las instituciones del estado nace de la norma jurídica que hay que respetar, sea esta la constitución o las leyes en general, al tribunal constitucional en este caso le corresponde es dilucidar si la constitución atribuye a los consejo provinciales y concejos municipales de modo positivo la competencia. Y determina que es facultad privativa del concejo municipal la ejecución y desempeño de obras en materia de transito en zonas urbanas, sus facultades son privativas en materia de planificación, organización y regulación de tránsito y transporte terrestre en zonas urbanas sin que pueda existir interferencia en el ejercicio de tales facultades, mientras que la competencia del Consejo Provincial se concentra en la ejecución de obras de alcance provincial en materia de vialidad.

Además que es deber de los consejos provinciales y municipalidades el coordinar sus acciones para alcanzar el bien común lo cual lo confirmo el fallo de mayoría.

### **3.1.4 Destitución de Concejales Municipales.**

<sup>138</sup>**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. PRIMERA SALA.-** Quito, 27 de febrero del 2002, a las 15h15.- Vistos: En el caso signado con el No. 007-2001.RS, los escritos presentados por el profesor Alejandra Noteno Lanza, el 18 de febrero del 2002, por el señor Daniel Lozada Cortés, prefecto de la provincia de Orellana, el 19 de febrero del 2002 y los presentados por el profesor Franklin Cox Sanmiguel, el 19 y 22 de febrero del 2002, agrupándose al expediente. El profesor Alejandro Noteno Lanza señala que ha extendido una segunda remoción, posterior a la

---

<sup>138</sup> Tribunal Constitucional del Ecuador, Caso No. 007-2001.RS

resuelta por este Tribunal, del señor Cox Sanmiguel, en sesiones de 6 y 7 de agosto del 2001, la que no fue apelada y sobre la cual no puede existir pronunciamiento ni del Consejo Provincial de Orellana ni del Tribunal Constitucional, agregando que el Ministro de Gobierno ha señalado a la Gobernación que corresponde asumir la alcaldía. El prefecto de la Provincia de Orellana, Daniel Lozada Cortés, señala que, de conformidad con la Resolución del Tribunal Constitucional, es al profesor Cox Sanmiguel a quien corresponde el ejercicio de la Alcaldía y agrega que la segunda remoción fue resuelta por el Consejo en sesiones de 6 y 7 de agosto del 2001, integrado por concejales destituidos de 15 y 20 de junio del 2001, resultado sorpresivo el oficio enviado, en este sentido, por el Ministro de Gobierno, por lo que solicita que este funcionario cumpla con la Resolución de la Primera Sala del Tribunal Constitucional, de 17 de septiembre del 2001. El profesor Franklin Cox Sanmiguel, señala que el Ministro de Gobierno, a través de su oficio, trata de destituirlo de su cargo de Alcalde Aguarico, sin tener facultades para dirimir sobre la representación en el Consejo Cantonal de Aguarico, reiterando que los concejales William Biffarini, Alejandro Noteno y Marcelo Alvarado, fueron destituidos, por lo que se han abrogado funciones al integrar la Comisión de Mesa en violación al artículo 100 de la Ley de Régimen Municipal y que, además, sobre ellos pesa orden de captura, distada por la Corte Superior de Justicia de Tena. Por ello solicita que se requiera al Ministro de Gobierno el cumplimiento de la resolución de la Primera sala de este Tribunal de 17 de septiembre del 2001. En relación a los pedidos formulados, esta Sala considera: **1.-** Que, el 17 de septiembre del 2001, la Primera Sala del Tribunal Constitucional resolvió, por unanimidad, negar por improcedente, la apelación presentada por el Vicealcalde y otros concejales del Municipio de Aguarico contra la Resolución adoptada por el Consejo Provincial de Orellana, de 23 de junio del 2001, que revocó la remoción del Alcalde del cantón Aguarico, profesor Franklin Cox Sanmiguel; **2.-** Que, mediante providencia de 14 de noviembre del 2001, a las 09h45, esta Sala de Tribunal Constitucional declaró que la Resolución del Consejo Provincial de Orellana se ejecutorió. **3.-** Que, tal como los señaló la sala

mediante providencia de 5 de febrero del 2002, alas 09h30, a fojas 29 del expediente aparece la certificación del Tribunal Provincial Electoral de Orellana en la que consta que la única persona que se ha posesionado para ejercer legalmente la dignidad de Alcalde del cantón es el profesor Franklin Nicolayet Cox Sanmiguel; 4.- Que, el profesor Alejandro Noteno Lanza remite un oficio No. 026-ANL- A GMCA-2002, presentado ante este Tribunal el 18 de enero del 2002, en calidad de Alcalde del cantón Aguarico, señalando que el Consejo Municipal ha destituido al señor Cox Sanmiguel en sesiones de 6 y 7 de agosto del 2001; 5.- Que, el Ministro de Gobierno y Policía, mediante oficio No. DAJ-PT-2002-279-000281, de 14 de febrero del 2202, le señala al Gobernador de la provincia de Orellana que se sirva disponer que las autoridades de la fuerza pública de la provincia presten la colaboración necesaria al a señor Alejandro Noteno Lanza, quien ha sido designado alcalde del cantón aguarico por el Consejo Municipal; 6.- Que, en sesiones de 15 y16 de junio del 2001, los señores Alejandro Noteno Lanza, William Biffarini Ramos y Marcelo Alvarado Conquinche, fueron destituidos del cargo de concejales del cantón Aguarico, por violación del artículo 47, numeral 7, de la Ley de Régimen Municipal, tal como consta de la certificaciones del tribunal Provincial Electoral de Orellana que corren a fojas 29 y 30 de los autos, por lo que mal el Consejo pudo destituir al profesor Cox Sanmiguel, en sesiones de 6 y 7 de agosto del 2001, integrándose con concejales destituidos de sus funciones; 7.- Que, en relación al oficio DAJ-PT-2002-279-000281, suscrito por el Ministro de Gobierno y Policía, en el que señala la nominación del profesor Noteno Lanza como Alcalde dela cantón Aguarico, que fundamenta el oficio No. 091-CAC-GPO-02, de 18 de febrero del 2002, suscrito por el Gobernador de la provincia de Orellana, en el cual se dispone que la fuerza pública preste su colaboración para con él, esta Sala hace presente que los municipios gozan de autonomía para el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los artículos 228, inciso segundo de la Constitución y I de la Ley de régimen Municipal; 8.- Que, en el ejercicio de la autonomía municipal, el Consejo Municipal procedió a destituirá los concejales Alejandro Noteno Lanza, William Biffaarini Ramos y Marcelo Alvarado

Conquinche, dejando vacantes sus cargos, de conformidad con el número 7 del artículo 47 de la Ley del Régimen Municipal, en concordancia con los incisos primero y tercero del artículo 234 de la Constitución; **9.-** Que, en materia de gobierno municipal, la Ley de Régimen Municipal señala taxativamente las atribuciones del Ministro de Gobierno, de modo general en sus artículos 7,9,11 letra d, 20,50,64 números 11 y 37,253,288,300-A,395,433 y 469, con las condiciones y los requisitos señalados en el mismo cuerpo normativo; **10.-** Que, ninguna de las disposiciones de la Ley de Régimen Municipal reseñadas facultan al Ministro de Gobierno a decidir la designación de personeros municipales, debiendo someter sus atribuciones respecto de quienes ocupan dichas dignidades; **11.-** Que, como lo ha señalado esta Sala en reiteradas ocasiones, en definitiva, el alcalde del cantón Aguarico es el profesor Franklin Nicolayet Cox Sanmiguel, a quien le corresponde ejercer en esa calidad, todas las facultades que le asigna la Constitución y la Ley debiendo los demás órganos del poder público respetar esa dignidad y las Resoluciones de este Tribunal.- Por expuesto, **RESUELVE:** Disponer el inmediato cumplimiento de la Resolución del 17 de septiembre del 2001, distada por esta sala, respecto de la cual no se admitirán incidentes de cualquier clase, bajo señalamiento de prevenciones de ley.- Notifíquese.-

(f) Dr. Luis Chacón Calderón, Presidente de la Primera Sala; Dr. Marco Morales Tobar, vocal de la Primera sala; Dr. Ezequiel Valarezo Cedeño, Primera Sala.

Se puede colegir primeramente que los concejales legalmente destituidos no pueden continuar desempeñándose como tales y su intervención en el concejo municipal vicia de nulidad los actos del organismo.

Que las decisiones tomadas por el concejo provincial y posteriormente ratificada por el Tribunal Constitucional confirman una vez más el principio de autonomía de los gobiernos seccionales en este tipo de decisiones político administrativas y que al gozar de autonomía para el ejercicio de sus funciones, no existe norma jurídica

alguna que faculte al Ministro de gobierno a decidir sobre la designación de personeros municipales.

### **3.1.5 Omisión de pago de partidas presupuestarias a Municipio.**

<sup>139</sup>RESOLUCIÓN No. 0092-2005-RA

“TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el caso el No. 0092-2005-RA

#### **ANTECEDENTES:**

En el caso N° 0092-2005-RA, los señores Dimas Pacífico Zambrano Vaca, Alcalde del cantón Rocafuerte y abogado Ramón Gustavo Vélez Ulloa, Procurador Síndico de la Municipalidad del cantón Rocafuerte, comparecen ante los Ministros del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Manabí y Esmeraldas, y plantean acción de amparo constitucional en contra de los Ministros de Desarrollo Urbano y Vivienda y de Economía y Finanzas, en los siguientes términos:

Que el acto ilegal e inconstitucional que motiva este recurso de amparo constitucional es la omisión en el pago por parte de los Ministerios de Economía y Finanzas y Desarrollo Urbano y Vivienda, de dos asignaciones presupuestarias debidamente aprobadas dentro del Presupuesto General del Estado a favor de la Municipalidad del Cantón Rocafuerte para el ejercicio económico del año 2002, la primera denominada “CONVENIO INTERINSTITUCIONAL ALCANTARILLADO ROCAFUERTE”, por un valor de un millón trescientos mil dólares, y la segunda denominada “CONVENIO INTERINSTITUCIONAL AGUA POTABLE ALCANTARILLADO ROCAFUERTE”, asignaciones con cargo a las Partidas Presupuestarias respectivas y que alcanzan a un total de dos millones quinientos mil dólares americanos, cuyos valores están destinados a la ejecución de obras de Alcantarillado y Agua Potable y Saneamiento Básico del Cantón Rocafuerte.

---

<sup>139</sup> Tribunal Constitucional del Ecuador, Resolución No. 0092-2005-RA

Que el Ministerio de Economía y Finanzas, dentro del Presupuesto General del Estado, ha asignado dos millones quinientos mil dólares al presupuesto del MIDUVI para el año 2002 con cargo a la Partida Presupuestaria que se consigna en la demanda, "TRANSFERENCIA AL MUNICIPIO DE ROCAFUERTE", cuyo valor se encontraba destinado exclusivamente a la ejecución de la Obra el Plan Maestro de Alcantarillado en la Ciudad de Rocafuerte, provincia de Manabí.

Que el Director Nacional Financiero del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, mediante memorando de febrero 2 del 2002, certifica la existencia de la Partida Presupuestaria "TRANSFERENCIA AL MUNICIPIO DE ROCAFUERTE", por el valor de dos millones quinientos mil dólares americanos.

Que en virtud de la existencia de la partida presupuestaria indicada, el 9 de febrero del 2002 la I. Municipalidad del cantón Rocafuerte y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), han suscrito un convenio de Transferencia de Fondos por el valor de dos millones quinientos mil dólares americanos, destinados a realizar el Plan Maestro de Alcantarillado Sanitario y Pluvial en la ciudad de Rocafuerte.

Que posteriormente se ha suscrito un acuerdo de voluntades entre el Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda y la representada de los comparecientes, el 22 de mayo del 2002, mediante el cual han acordado dejar insubsistente el Convenio de Transferencia celebrado el 9 de febrero de 2002 y en su lugar se firma dos nuevos convenios de transferencia de fondos el 22 de mayo de 2002, el uno por la suma de un millón doscientos mil dólares con cargo a la Partida Presupuestaria denominada "CONVENIO INTERINSTITUCIONAL AGUA POTABLE ALCANTARILLADO ROCAFUERTE"; y el otro, por la suma de un millón trescientos mil dólares con cargo a la Partida Presupuestaria denominada "CONVENIO INTERINSTITUCIONAL ALCANTARILLADO ROCAFUERTE".

Que por reiteradas ocasiones se ha solicitado la indicada transferencia de estos recursos, y finalmente, el 27 de octubre del 2004, el Alcalde se ha dirigido al

Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, solicitándole que, en virtud de existir dos convenios y en lo que dispone el Art. 30 incisos primero y segundo de la Constitución, en concordancia con el Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado, se digne disponer la transferencia respectiva por el valor de dos millones quinientos mil dólares a favor de la Municipalidad del cantón Rocafuerte, sin que hasta la fecha se hayan transferido los valores reclamados, causando un grave daño a los ciudadanos que viven en el Cantón, al extremo que la Municipalidad en sesión de 5 de agosto del 2004, ha resuelto declararlo en emergencia.

Que se han violado las siguientes normas constitucionales: numerales 3 y 26 del Art. 23, incisos primero y segundo del Art. 30.

Que solicitan se disponga que el Ministerio de Economía y Finanzas, transfiera de manera inmediata el valor de dos millones quinientos mil dólares americanos a la Municipalidad del Cantón Rocafuerte.

En la Audiencia Pública realizada ante los señores Ministros del Tribunal Distrital Contencioso Administrativo de Portoviejo, las partes por si mismos u ofreciendo poder o ratificación los abogados que comparecen, han hecho uso de la palabra con el fin de demostrar los derechos que les asisten a cada una de ellas.

El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 4 de Portoviejo, mediante resolución adoptada por mayoría el 21 de Diciembre de 2004, admite la acción de amparo constitucional propuesta por Dimas Pacífico Zambrano Vaca y abogado Ramón Gustavo Vélez Ulloa, Alcalde y Procurador Síndico respectivamente de la Municipalidad de Rocafuerte, contra los Ministros de Economía y Finanzas y de Desarrollo Urbano y Vivienda y dispone que el Ministro de Economía y Finanzas transfiera a la Municipalidad de Rocafuerte la cantidad dos millones quinientos mil dólares para el cabal cumplimiento de los objetivos constantes en el convenio suscrito entre el MIDUVI y la Municipalidad de Rocafuerte y puedan destinar tales Recursos exclusivamente a la ejecución de las Obras de Alcantarillado, Agua Potable y Saneamiento Básico del cantón Rocafuerte; y, luego conceden los recursos de apelación planteados por los demandados.

### CONSIDERANDO:

PRIMERO.- El Tribunal Constitucional, de acuerdo con el numeral 3 del Art. 276 de la Constitución Política de la República, es competente para conocer y resolver en este caso.

SEGUNDO.- Para que proceda la acción de amparo constitucional establecida en el inciso primero del Art. 95 de la Carta Suprema del Estado, es necesario que concurren los siguientes elementos; a) Que exista un acto u omisión ilegítimo de una autoridad pública; b) Que ese acto u omisión viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución, convenio o tratado internacional vigente; y c) Que de modo inminente amenace causar grave daño.

TERCERO.- Existen situaciones, en relaciones jurídicas entre las instituciones del sector público, en las que claramente se violan los derechos constitucionales que se califican de fundamentales, tales como el derecho al medio ambiente sano, a la paz social, a la salud, a la seguridad personal y jurídica, etc. que ameritan la necesidad de realizar una interpretación amplia de la legitimación activa, para los efectos de interponer una acción de amparo constitucional; de forma tal, que ello permita el acceso a medidas cautelares urgentes, para la tutela efectiva de los derechos colectivos. Solamente así se justifica la Acción de Amparo Constitucional, cuando esta se propone por una entidad del sector público contra otra del Estado, pues sin esa realización, la acción cautelar indicada pierde su razón de ser.

El reconocimiento de derechos difusos y colectivos, que albergan a un número no siempre determinado de individuos y la invocación constitucional de garantías para su defensa, requieren de nuevas pautas que iluminen las tradicionales normas y criterios que condicionan el acceso a la justicia constitucional. Ello es necesario, para evitar que se conduzca a los ciudadanos de una colectividad, a un ámbito de absoluta indefensión, cuando se trata de una altísima gama de intereses cuya titularidad no pertenece sólo a un individuo y que distintos tipos de agrupaciones

Asumen para bregar por su defensa. La Constitución garantiza una legitimación activa amplia en aquellos casos donde se pretenda obtener de las autoridades la protección de intereses difusos, ecológicos o de cualquier índole.

Resulta de ello el derecho a peticionar ante las autoridades, recurrir y accionar, contra la inactividad o morosidad de la administración. Es claro que en situaciones, como la que se examina, se afectan a intereses de incidencia colectiva y por ello cobra mayor valor el principio in dubio pro legitimatione, pues lo que interesa no es tanto la perfección formal de quien actúa, sino la reparación del daño público que es preciso evitar y la tutela efectiva de tales derechos, como así lo tiene entendido la jurisprudencia de algunos países del orbe. En efecto la jurisprudencia argentina ha dicho que: “Los derechos difusos son preponderantemente derechos híbridos, que poseen alma pública y un cuerpo privado, que trasciende el derecho subjetivo particular y extiende el campo de la protección pública...En consecuencia, es inevitable ensanchar el catálogo de habilitados para obrar en defensa de los intereses difusos, derechos de incidencia colectiva, derechos ambientales, para evitar perjuicios” y esta Sala estima, por el carácter progresivo de la interpretación de las normas constitucionales, que tal razonamiento, bien se podría aplicar a los derechos colectivos. El Art. 95 de la Constitución Política del Estado permite interponer la acción de amparo a cualquier persona “por sus propios derechos o como representante legitimado de una colectividad”. En la especie, el Alcalde del Cantón Rocafuerte, funcionario elegido por votación popular, es representante legitimado de la comunidad que conforma el cantón Rocafuerte, y por lo tanto, tiene como principal obligación procurar el bien común y la satisfacción de las necesidades de los habitantes de la ciudad. El Art. 23 numeral 20 de la Constitución Política del Estado dice: “El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios”.

En consecuencia, cualquier habitante del Cantón Rocafuerte pudo haber propuesto la presente acción de amparo para que se transfiera los recursos

necesarios que aseguren el agua potable y alcantarillado para la comunidad, pero por tratarse únicamente de sus derechos subjetivos individuales hubiese sido improcedente, situación que no ocurre cuando lo interpone el representante legitimado de la colectividad, puesto que éste tiene el deber fundamental de velar Por el cumplimiento de los derechos humanos de todos sus administrados.

De esta manera, es procedente la acción de amparo propuesta por un órgano público, cuando los efectos del acto u omisión que se impugnan tienen relación con los derechos fundamentales de un colectivo o comunidad, de forma tal que el proponente de la acción, por su calidad de máximo personero de la institución pública, pueda considerarse representante legitimado de tal colectividad

CUARTO.- La materia de este amparo constitucional constituye la omisión en el pago por parte de los Ministerios de Economía y Finanzas y Desarrollo Urbano y Vivienda, de dos asignaciones presupuestarias debidamente aprobadas dentro del Presupuesto General del Estado a favor de la Municipalidad del Cantón Rocafuerte para el ejercicio económico del año 2002, la primera denominada "CONVENIO INTERINSTITUCIONAL ALCANTARILLADO ROCAFUERTE", por un valor de un millón trescientos mil dólares, y la segunda denominada "CONVENIO INTERINSTITUCIONAL AGUA POTABLE ALCANTARILLADO ROCAFUERTE", asignaciones con cargo a las Partidas Presupuestarias respectivas y que alcanzan a un total de dos millones quinientos mil dólares americanos, cuyos valores están destinados a la ejecución de obras de Alcantarillado y Agua Potable y Saneamiento Básico del Cantón Rocafuerte.

QUINTO.- Del análisis procesal se desprende que el 22 de mayo de 2002, en esta ciudad de Quito, se suscribieron dos convenios de transferencias de fondos, mediante los cuales el MIDUVI se ha comprometido a transferir al Municipio de Rocafuerte la cantidad de USD 1'300.000 dólares para que sean destinados a ejecutar las obras de alcantarillado y USD 1'200.000 dólares para que sean destinados exclusivamente a ejecutar obras de alcantarillado y agua potable, transferencias que se hacen del Presupuesto del MIDUVI, para el año 2002, con

Cargo a la partida presupuestaria denominada “CONVENIO INTERINSTITUCIONAL ALCANTARILLADO ROCAFUERTE” y “CONVENIO INTERINSTITUCIONAL AGUA POTABLE ALCANTARILLADO ROCAFUERTE”, respectivamente.

SEXTO.- Visto así el asunto, cabe el siguiente análisis: Los municipios son instancias territoriales, administrativas pero fundamentalmente tienen que proyectarse hacia la comunidad, y es que esa es su razón de existir. De acuerdo con la Ley Orgánica de Régimen Municipal, los municipios tienen como finalidad: “el bien común local”, es decir, procurar el bienestar material y social de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales, planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas rurales y urbanas; y entre sus Funciones primordiales contempla la dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado para atender las necesidades básicas de la comunidad. Los cabildos son la expresión de esa potestad soberana expresada en las urnas, y por tanto, están obligados a cumplir con ese mandato; esto es, atender y dar respuesta a todas las demandas ciudadanas y garantizar pacíficamente el goce de sus derechos fundamentales.

SEPTIMO.- El Art. 259 inciso cuarto de la Constitución Política del Estado dice: “Ningún organismo público será privado del presupuesto necesario para cumplir con los fines y objetivos para los que fue creado”.

El Art. 231 de la Constitución Política del Estado manifiesta:

“Los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros **y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad.**

“Los recursos que correspondan al régimen seccional autónomo dentro del Presupuesto General del Estado, se asignarán y distribuirán de conformidad con la ley. **La asignación y distribución se regirán por los siguientes criterios:** número de habitantes, **necesidades básicas insatisfechas**, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa. **“La entrega de recursos a los organismos del régimen**

**seccional autónomo deberá ser predecible, directa, oportuna y automática. Estará bajo la responsabilidad del ministro del ramo, y se hará efectiva mediante la transferencia de las cuentas del tesoro nacional a las cuentas de las entidades correspondientes...**"

El Art. 24 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control dice: "Las atribuciones y deberes del Ministro de Finanzas, en materia de administración financiera, son fundamentalmente las siguientes: numeral 12 Asegurar la transferencia oportuna de los recursos financieros autorizados a las entidades y organismos del sector público, para el cumplimiento de sus metas y objetivos".

El Art. 21 de la Ley de Presupuestos dice: "Vigencia y Obligatoriedad.- Los presupuestos de las Entidades y Organismos señalados en el Art. 2 de esta Ley, entrarán en vigencia y serán obligatorios a partir del 1 de Enero de cada año, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

OCTAVO.- En general la administración pública debe y tiene que servir con objetividad a los intereses generales, debe actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, obviamente, con sometimiento pleno a la ley y al derecho. En esta misma tónica por mandato constitucional el Estado debe impulsar mediante la **descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país**, fortaleciendo a las entidades seccionales, y en este sentido dispone que el gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. La Carta Política, consigna que los recursos que correspondan al régimen seccional autónomo dentro del Presupuesto General del Estado, se asignarán y distribuirán de conformidad con la ley. La asignación y distribución de estos recursos se regirán por los siguientes criterios: número de habitantes, **necesidades básicas insatisfechas**, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa, y agrega que: "la entrega de recursos a los organismos del régimen

seccional autónomo deberá **ser predecible, directa, oportuna y automática**. Estará bajo la responsabilidad del ministro del ramo, y se hará efectiva mediante la Transferencia de las cuentas del tesoro nacional a las cuentas de las entidades correspondientes”.

NOVENO.- Contempla además la norma suprema que es responsabilidad del Estado la provisión de servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias y otros. En el caso, la Municipalidad de Rocafuerte, aspira que el Ministerio de Economía y Finanzas, haga la entrega de las dos asignaciones presupuestarias que fueron debidamente aprobadas dentro del Presupuesto General del Estado, por el monto de dos millones quinientos mil dólares que fueron incorporados en el presupuesto del MIDUVI, para el año 2002, con cargo a la Partida Presupuestaria que se consigna en la demanda, “TRANSFERENCIA AL MUNICIPIO DE ROCAFUERTE”, cuyo valor se encontraba destinado exclusivamente a la ejecución de la Obra el Plan Maestro de Alcantarillado en la Ciudad de Rocafuerte, provincia de Manabí. Petición que como hemos analizado tiene fundamento constitucional y legal, y sobre todo tiene justeza, dado el nivel de desigualdad y el abandono de muchos cantones que deben gestionar recursos para atender las necesidades básicas de su población; no podemos soslayar el hecho de que muchos de los compromisos económicos que no han tenido concreción, han llevado que se escalonen los conflictos humanos y sociales, siendo obligación de la administración pública atenderlos correctamente.

DECIMO.- Si bien es verdad que al producirse la omisión de pago de las asignaciones presupuestarias analizadas, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas y el MIDUVI al Municipio del Cantón Rocafuerte, se viola los convenios firmados para tal efecto, éstos no tienen las características contractuales que fundamentalmente consisten en un pacto sinalagmático entre partes que actúan en condiciones de igualdad, sino que simplemente se trata de una fórmula de colaboración entre órganos del Estado, por lo que para el efecto no es aplicable el Art. 50 numeral 6) del Reglamento de Trámite de Expedientes del Tribunal

Constitucional, que se refiere a la improcedencia de la acción de amparo respecto de actos de naturaleza contractual o bilateral.

Por lo expuesto, El Tribunal Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones,

**RESUELVE:**

1. Confirmar la Resolución de mayoría pronunciada por el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo No. 4 de Portoviejo y consecuentemente, se concede la acción de amparo constitucional presentada por el Alcalde y Procurador Síndico de la Municipalidad de Rocafuerte;
2. Devolver el expediente al Tribunal de origen para los fines previstos en el Art. 55 de la Ley del Control Constitucional.
3. Publicar la presente resolución en el Registro Oficial.- Notifíquese”.

Dr. Santiago Velázquez Coello PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la resolución que antecede fue aprobada por el Tribunal Constitucional con: seis votos a favor correspondientes a los doctores Jorge Alvear Macías, Ezequiel Morales Vinuesa, Carlos Soria Zeas, Enrique Tamariz Baquerizo, Manuel Viteri Olvera y Santiago Velázquez Coello y 3 votos salvados de los doctores Jacinto Loaiza Mateus, Juan Montalvo Malo y Tarquino Orellana Serrano, en sesión del día miércoles dieciocho de julio de dos mil seis.- Lo certifico. Dr. Juan Carlos Calvache Recalde SECRETARIO GENERAL

Los considerandos de la presente sentencia del Tribunal Constitucional retratan las penurias económicas en las que se desenvuelven los gobiernos seccionales, que deben superar el sinnúmero de trabas burocráticas, estancamiento de trámites, falta de colaboración y diligencia de autoridades del gobierno central, para recibir las asignaciones fiscales que les corresponden por ley. Todos los funcionarios del gobierno central deben comprender que los gobiernos seccionales son los representantes legitimados de la comunidad y que, por su afán de atender y dar

respuesta a todas las demandas ciudadanas y procurar el bien común, se ven obligados a recurrir a este tipo de acciones constitucionales en defensa de sus derechos económicos que, finalmente, pertenecen al pueblo al cual representan.

Las autoridades del gobierno central y de las otras instituciones del Estado, deben cumplir con las leyes vigentes y propender a la concertación y coordinación de sus actividades para la satisfacción de los administrados.

### **3.1.6 De la jurisdicción de los gobiernos seccionales.**

**<sup>140</sup>RESOLUCIÓN Nro. 0037-2006-TC**

**“EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**En el caso signado con el Nro. 0037-2006-TC**

#### **ANTECEDENTES:**

Los señores economista Jorge Alfredo Proaño Bonilla C. y doctora Mabel María Intriago Solórzano y más de mil ciudadanos, fundamentados en los artículos 276 numeral 1 y 277 numeral 5 de la Constitución Política del Ecuador, solicitan se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Sustitutiva de la Ordenanza para el Cobro de Peaje por el Uso de la Autopista “Manuel Córdova Galarza”, aprobada Por el Consejo Provincial de Pichincha el 19 de junio del 2002 y publicada en el Registro Oficial No. 204 de 5 de noviembre del 2003, que fue reformada mediante Ordenanza del 12 de febrero del 2003, publicada en el Registro Oficial No. 213 de 18 de noviembre del 2003.

Que desde el 25 de enero de 1971, el Consejo Provincial de Pichincha puso en vigencia una Ordenanza para el cobro de peaje por la construcción y uso de la carretera que unía a Quito con el Monumento a la Línea Equinoccial.

---

<sup>140</sup> Tribunal Constitucional del Ecuador, Resolución Nro. 0037-2006-TC.

Que cuando se construyó la vía, la que se encuentra ya pagada, ésta unía la ciudad de Quito con las parroquias rurales de Pomasqui y San Antonio, hasta el monumento, y luego continuaba a Calacalí, al noroccidente de la provincia, a la Independencia y a la región costanera norte del Ecuador; y, en la actualidad la avenida recorre varios barrios urbanos y urbanizables de la ciudad de Quito.

Que la diferencia entre la avenida urbana y la vía Inter-cantonal e Inter-provincial la ha establecido el Consejo Provincial de Pichincha al ubicar en Calacalí un nuevo peaje para los vehículos que usan esa vía para viajar a la costa.

Que en 1993 se creó el Distrito Metropolitano de Quito, mediante Ley Orgánica 46PCL, publicada en el Registro Oficial No. 345 de 27 de diciembre de 1993, cuya competencia es el uso y la adecuada ocupación del suelo de su jurisdicción. Que, desde esa fecha se incluyó a los barrios que se encuentran a su margen en la zona urbana y urbanizable del Distrito. Que la llamada autopista, devino en una avenida más del Distrito Metropolitano y se trata de una prolongación, con las mismas características de la avenida Mariscal Sucre (Occidental) hasta llegar al Monumento a la Mitad del Mundo.

Que la relación de sus barrios con la ciudad de Quito, se encuentra probada con las planillas con las que se paga el impuesto del predio urbano, lo que demuestra que el Distrito Metropolitano de Quito percibe el tributo para obras y que las personas que poseen vehículos y viven en la zona, pagan el impuesto municipal a los vehículos, conforme a la Ordenanza No. 3551, publicada en el Registro Oficial No. 521 de febrero 10 del 2005, por lo que resulta doblemente abusivo el cobro adicional como peaje, por el uso de la única vía que une la parte correspondiente de la ciudad con sus barrios.

Que el artículo 233 de la Constitución prevé como competencia exclusiva de los Consejos Provinciales, promover y ejecutar obras de alcance provincial en vialidad y dispone que ejecutarán obras exclusivamente en áreas rurales.

Que el Gobierno Provincial al mantener el peaje, está violentando el artículo 119 de la Constitución y está realizando cobros arbitrarios por un servicio que ya se lo está pagando a la Municipalidad de Quito al cancelar los tributos prediales.

Que se está violentando los artículos 23 numeral 3 y 256 de la Constitución Política del Estado.

Por lo expuesto demandan la inconstitucionalidad por el fondo de la Ordenanza Sustitutiva de la Ordenanza para el Cobro de Peaje por el Uso de la Autopista "Manuel Córdova Galarza", aprobada por el Consejo Provincial de Pichincha el 19 de junio del 2002, publicada en el Registro Oficial No. 204 de noviembre 5 del 2003, que fue reformada mediante Ordenanza del 12 de febrero del 2003 y que se encuentra publicada en el Registro Oficial No. 213 del 18 de noviembre del 2003 y solicitan su suspensión total.

La Comisión de Recepción y Calificación del Tribunal Constitucional, en providencia de octubre 30 del 2006, las 16h15, admite la demanda a trámite.

El Pleno del Tribunal Constitucional mediante providencia del 8 de noviembre del 2006, a las 10h40, avoca conocimiento de la causa y pasa a la Primera Sala para que informe como Comisión. La Primera Comisión, en providencia de noviembre 15 del 2006, asume competencia de la causa y hace saber del contenido de la misma a los señores Prefecto y Procurador Síndico del Consejo Provincial de Pichincha. El Procurador Judicial del Prefecto Provincial y Procurador Síndico del Consejo Provincial de Pichincha, en su contestación manifiesta que el Consejo Provincial de Pichincha, con la facultad legislativa que le otorga el artículo 228 de la Constitución, en concordancia con el artículo 29 de la Ley Orgánica de Régimen Provincial, en sesiones ordinarias de 5 y 19 de junio del 2002, publicadas en el Registro Oficial No. 204 de 5 de noviembre del 2003, dictó la Ordenanza Sustitutiva para el cobro del peaje por el uso de la Autopista Manuel Córdova Galarza. Que en sesión de 12 de febrero del 2003, publicada en el Registro Oficial 213 de 18 de noviembre del 2003, dictó la reforma al artículo 3 de la misma Ordenanza. Que el Consejo Provincial de Pichincha en aplicación de lo dispuesto en el literal a) del artículo 29 de la Ley Orgánica de Régimen Provincial, por administración directa y con recursos propios, construyó la vía, actual autopista que conduce desde la ciudad de Quito hasta la ciudad Mitad del Mundo, "Dr.

Manuel Córdova Galarza”, con la finalidad de propender al desenvolvimiento económico, social, cultural y turístico.

Que con el objeto de brindar un adecuado mantenimiento a la autopista, mediante Ordenanza Provincial se instauró el cobro de peaje por el uso de la misma, el que en su integridad se revierte en el mantenimiento, ampliación, mejoramiento y demás servicios que se brindan a todos los usuarios.

Que en forma periódica se efectúa el mantenimiento de la autopista con la capa de rodadura, drenajes, cunetas, señalización horizontal y vertical.

Que se encuentran aprobados los estudios técnicos para la ampliación de la vía de cuatro a seis carriles, los que se construirán próximamente.

Que se mantienen los servicios de ambulancia, además se cuenta con un grupo de policías, asistido por un patrullero, que resguardan el orden y la seguridad de los usuarios en toda la autopista y una wincha para brindar auxilio mecánico, sin costo alguno.

Que el Consejo Provincial de Pichincha es un cuerpo colegiado con autonomía y facultad legislativa para dictar ordenanzas, reglamentos, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras, facultad que está señalada en el artículo 228 de la Constitución, en concordancia con el artículo 29 de la Ley Orgánica de Régimen Provincial.

Que la Ordenanza impugnada fue legítimamente dictada y aprobada por el Consejo Provincial de Pichincha, siguiendo el procedimiento reglamentado en los artículos 56 y 57 de la Ley Orgánica de Régimen Provincial.

Que la capacidad de autogestión de los gobiernos seccionales está señalada en los artículos 231 y 232.

Que el objeto de la Ordenanza Provincial para el cobro del peaje, asegura a los administrados de la jurisdicción de Pichincha.

Que los artículos 7 y 29 de la Ley Orgánica de Régimen Provincial, señalan las facultades que tienen los Consejos Provinciales.

Que con la aprobación de la Ordenanza del Consejo Provincial, se ha respetado el principio del régimen tributario de igualdad, proporcionalidad y generalidad.

Que los demandantes no han demostrado las normas constitucionales que han sido vulneradas y que la Ordenanza ha sido dictada por un cuerpo colegiado, facultado para hacerlo (artículos 228, 231 y 232 de la Constitución; y, 29 de la Ley Orgánica de Régimen Provincial). Que existe ilegitimidad de personería de los demandados. Por lo expuesto solicita se rechace la demanda por improcedente.

#### **CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.-** Que, el Pleno del Tribunal Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso de conformidad con el mandato de los artículos 276.1 de la Constitución Ecuatoriana; 12.1 y 62 de la Ley Orgánica del Control Constitucional y 1 y siguientes del Reglamento de Trámite de Expedientes en el Tribunal Constitucional.

**SEGUNDO.-** Siendo la Constitución Política la Ley Suprema dentro del Estado, su alta jerarquía exige la existencia de un órgano de control que vigile y haga efectiva su vigencia dentro del ordenamiento jurídico; por ello, el control de constitucionalidad y el principio de supremacía constitucional se ligan y actúan interrelacionados para armonizar nuestro ordenamiento infraconstitucional y encasillarlo dentro de la Ley Suprema. Así lo reconoce nuestro sistema jurídico político, según el cual, la Constitución es ley de máxima jerarquía, y su control constitucional importante y trascendente es ejercido por el Tribunal Constitucional, con rango de supremo juez constitucional, con facultades plenas para juzgar la validez jurídica de las normas tanto formal como materialmente, y tiene además plena potestad para hacer respetar esta Norma Fundamental y hacer que todos los poderes constituidos cumplan con las resoluciones emanadas por este Organismo, manteniendo su total autonomía e independencia de las demás funciones. El control de constitucionalidad a posteriori lo ejerce el Tribunal Constitucional, para dejar sin efecto las normas o el acto impugnado que se encuentra vigente dentro del ordenamiento jurídico, declaratoria que no tiene efecto retroactivo. Las demandas o acciones de inconstitucionalidad de acto normativo pueden impugnar una ley orgánica y ordinaria, decreto-ley, decreto,

estatuto, reglamento y resolución; y también pueden impugnar una Ordenanza, como sucede en la especie.

**TERCERO.-** Que, la acción de inconstitucionalidad de actos normativos se orienta a preservar la unidad del orden jurídico, cuya declaratoria, en tanto legislación negativa, produce la expulsión o eliminación del mundo jurídico de las normas que así se declaren, total o parcialmente. En el caso sometido a conocimiento y resolución del Tribunal Constitucional, se impugna una Ordenanza por la cual se determina un monto y se cobra peaje, en un área que, según afirman los accionantes, corresponde a la jurisdicción del Distrito Metropolitano de Quito.

**CUARTO.-** En la especie, por vicios de fondo, se demanda la inconstitucionalidad de la Ordenanza Sustitutiva de la Ordenanza para el Cobro de Peaje por el Uso de la Autopista Manuel Córdova Galarza, aprobada por el Consejo Provincial de Pichincha el 19 de junio de 2002 y publicada en el Registro Oficial No. 204 del 5 de noviembre del 2003, que fue reformada mediante Ordenanza del 12 de febrero del 2003 y se encuentra publicada en el Registro Oficial No. 213 del 18 de noviembre del 2003. Piden la suspensión total del acto mencionado, ya que señalan que viola los preceptos establecidos en la Constitución Política de la República.

**QUINTO.-** Que, con fecha 25 de enero de 1971, el Consejo Provincial de Pichincha puso en vigencia una Ordenanza para el cobro de peaje por la construcción y uso de la carretera que unía a Quito con el Monumento a la Línea Equinoccial, y con las parroquias rurales de Pomasqui y San Antonio, y luego continuaba a Calacalí, al noroccidente de la provincia, y conectaba con la Independencia y la región costanera norte del Ecuador. Al expedirse la Ordenanza, ni por la forma ni por el fondo, se pueden establecer inconstitucionalidades que deban ser declaradas, ocurre más bien que, es en la determinación de los ámbitos geográficos de jurisdicción y competencia correspondientes tanto al Consejo Provincial del Pichincha como los del Distrito Metropolitano de Quito, se han producido variaciones y nuevas delimitaciones que es necesario considerar. Conforme se evidencia, de acuerdo a la Ordenanza de

Zonificación que contiene el plan de uso y ocupación del suelo (PUOS) y que deroga las ordenanzas de zonificación Nos. 0011, 0013, 0014, 0016, y 0019 y las Ordenanzas Especiales de Zonificación No 001, y 0017, publicado en el R. O. 339 de 22 de agosto del 2006, la autopista “Manuel Córdova Galarza” es una avenida que recorre varios barrios urbanos y suburbanos de la ciudad de Quito. Corresponde de acuerdo con la Ley Orgánica del Distrito Metropolitano de Quito, determinar las áreas urbanas y suburbanas de sus competencias privativas, pues, según dispone el Art. 233 de la Constitución de la República, los Consejos Provinciales, están atribuidos de competencias ejecutorias, exclusivamente en las áreas rurales, de lo cual resulta entonces, tal como se advierte, que la Ordenanza no es inconstitucional en su origen, ni contiene, ni en la forma ni en sus contenidos sustantivos, expresiones que confronten con alguna norma constitucional. Más bien, nos encontramos con una situación relativa al ámbito de su aplicación y régimen obligatorio, que no puede ocurrir en áreas ajenas y diferentes a las de la jurisdicción del H. Consejo Provincial de Pichincha, pues son éstas áreas en su determinación de desarrollo físico, de reglamentación y control de uso y ocupación, de obligaciones tributarias y de responsabilidades y deberes de provisión de servicios, áreas que corresponden a la jurisdicción y competencia privativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por lo que resulta inaceptable que los organismos públicos que deben mantener la coordinación obligatoria, permitan la coexistencia de un régimen de regulación, organización y control, correspondiente a áreas urbanas, y al mismo tiempo, la imposición de obligaciones por parte de una institución, el H. Consejo Provincial, que sólo puede hacerlo en el ámbito rural.

**SEXTO.-** Constituye responsabilidad del Estado y sus entidades que integran el régimen seccional autónomo, la provisión de servicios públicos de agua potable y riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias y otros de naturaleza similar. “...El Estado garantizará que los servicios públicos, prestados bajo su control y regulación, respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad; y

velará para que sus precios o tarifas sean equitativos.”. Tasas que, de acuerdo a la doctrina constituyen una especie de remuneración que perciben las entidades públicas de los contribuyentes, como contraprestación a los servicios especiales prestados por las Administraciones; o como dice el tratadista Roberto Dromí: “El peaje es la percepción de una tasa por el uso de una obra determinada, destinada a costear su construcción y mantenimiento o solo su mantenimiento o conservación “[...] El importe del peaje debe ser razonable y acorde con los principios constitucionales sobre tributación, legalidad, igualdad y no confiscatoriedad”. En el asunto que tratamos, se ha fijado un peaje en una vía que está en un área urbana, y liga barrios y parroquias urbanas, de muy distinta naturaleza de las vías inter-cantonales o inter-provinciales, Por lo anotado, también carece de justificación objetiva y razonable que quienes habitan en la zona rural de Nanegalito o Pacto tengan que pagar peaje en la vía pública urbana “Manuel Córdova Galarza”, y a unos pocos kilómetros, otro peaje en Calacalí, siendo este último potestad del Consejo Provincial de Pichincha. Adicionalmente, los ciudadanos residentes de las parroquias suburbanas, pagan una doble contribución, ya que en sus cartas de impuesto predial, al ser zonas suburbanas, se encuentran gravados con diversos impuestos, tasas y contribuciones, entre ellas, mejoras por arreglos de vías y utilización de las mismas, y el pago del peaje resulta una doble contribución que vulnera el principio de igualdad estipulado en nuestra Constitución Política.

**SÉPTIMO.-** En esta tónica, cabe preguntarnos, por qué los usuarios de una vía, que tiene características similares a otras que están en el perímetro urbano, tienen que pagar un peaje, y otros ciudadanos usuarios de las otras vías no lo pagan; siendo razonable que el peaje como en el caso de la vía Calacalí, que es puerta de entrada o comunicación con parroquias rurales, tenga un trato diferenciado a efecto de lograr atención de grúas, primeros auxilios, y mantención de la vía. Y es que, como hemos señalado, al Estado y a las entidades de régimen seccional autónomo les corresponde la provisión de servicios públicos como son la vialidad, así lo hace a través del Ministerio de Obras Públicas en tratándose de vías

interprovinciales, o de los municipios, en relación a las vías urbanas; correspondiéndole a los consejos provinciales ejecutar obras exclusivamente en áreas rurales, tal como lo manda la Constitución Política del Ecuador. Guardando armonía con este mandato el Congreso Nacional el 5 de agosto de 1999, exhortó a los Consejos Provinciales del país para que sus obras las realicen exclusivamente en áreas rurales, conforme a la normativa constitucional.

El Art. 230 de la Carta Magna establece que la ley determinará, entre otras cosas, los deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales. En concordancia con esta disposición constitucional, el Art. 236 de la Constitución Política dispone que la ley “establecerá las competencias de los órganos del régimen seccional autónomo, para evitar superposición y duplicidad de atribuciones, y regulará el procedimiento para resolver los conflictos de competencia”. En cuanto a este punto, la misma Constitución en el último inciso de su Art. 233, establece que el Consejo Provincial “ejecutará obras exclusivamente en áreas rurales”. Norma constitucional, que en la especie ha sido violentada por el accionar del Consejo Provincial de Pichincha.

En la actualidad, las parroquias aledañas a la Autopista Manuel Córdova Galarza, tales como Pusuquí, Pomasqui y San Antonio de Pichincha, forman parte de las zonas metropolitanas suburbanas del Distrito Metropolitano de Quito, razón por la cual, tanto el mantenimiento de la Autopista como la atención a éstas parroquias debería corresponder al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Si el asunto materia de este planteamiento de inconstitucionalidad, es el pago de un peaje a cargo de un organismo seccional, que carece de competencia para cobrarlo, al encontrarse en una zona urbana, de jurisdicción de otro organismo, como es, el I. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se torna inaplicable la ordenanza, en razón de competencia y por tanto su declaratoria con efectos generales o erga omnes, es facultad del Tribunal Constitucional, de conformidad con lo establecido en los artículos 272 y 273 de la Norma Suprema.

Por lo expuesto y en ejercicio de sus atribuciones y facultades que la Constitución y la Ley le confieren;

**RESUELVE:**

1.- Declarar que la Ordenanza impugnada, no rige ni puede regir en áreas ajenas a la jurisdicción del Consejo Provincial de Pichincha, por lo que se declara la inconstitucionalidad parcial de la Ordenanza para el Cobro de Peaje por el Uso de la Autopista "Manuel Córdova Galarza", aprobada por el Consejo Provincial de Pichincha el 19 de junio del 2002 y publicada en el Registro Oficial No. 204 de 5 de noviembre del 2003, que fue reformada mediante Ordenanza de 12 de febrero del 2003, publicada en el Registro Oficial No. 213 de 18 de noviembre del 2003, en el área urbana correspondiente a la jurisdicción del Distrito Metropolitano de Quito y se suspenden sus efectos, en cuanto al cobro del peaje en la Avenida "Manuel Córdova Galarza";

2.- Disponer que los organismos seccionales, como son, el Consejo Provincial de Pichincha y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, coordinen sus actividades, de conformidad con lo estipulado en el Art. 119 de la Norma Suprema, que manda "Las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la ley, y tendrán el deber de coordinar sus acciones para la consecución del bien común"; y, 3.- Publicar la presente resolución en el Registro Oficial.- Archívese.- Notifíquese".- Dr. Santiago Velázquez Coello **PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la resolución que antecede fue aprobada por el Tribunal Constitucional con seis votos a favor correspondientes a los doctores Jorge Alvear Macías, Jacinto Loaiza Mateus, Juan Montalvo Malo, Tarquino Orellana Serrano, Carlos Soria Zeas y Enrique Tamariz Baquerizo y tres abstenciones de los doctores José García Falconí, Manuel Viteri Olvera y Santiago Velázquez Coello, en sesión del día martes trece de marzo de dos mil siete.- Lo certifico.

Dr. Juan Carlos Calvache Recalde **SECRETARIO GENERAL**

De la sentencia emitida se puede colegir que el ámbito de aplicación de las normas para los gobiernos seccionales no solo que está limitado por el ordenamiento jurídico sino que se necesita de la permanente coordinación de los organismos para que se cumpla con las disposiciones legales y con los derechos que la sociedad demanda en la permanente construcción del bien común.

Con acciones coordinadas se evitaría no solo la superposición de competencias sino los perjuicios que esta situación puede acarrear; así en este caso se constituyo el cobro arbitrario de peaje a vehículos que transitaban en esta zona del Distrito Metropolitano de Quito.

### **3.1.7 De la transferencia de atribuciones a gobiernos seccionales por medio de tratados bilaterales que no tienen la naturaleza de acto administrativo.**

<sup>141</sup>RESOLUCIÓN No. 004-2006-AA

CASO No. 004-2006-AA

SEGUNDA SALA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ANTECEDENTES:

Segundo Marcelino Mite Castillo, Wilson Berruz Reyes, Narcisa Delgado, Mario Zúñiga Zambrano, Oswaldo Bonilla Moreno, Gina Cevallos Cevallos, Guillermo Vásquez Arévalo y Nancy Coronel, Presidente y miembros de la Directiva de la federación de Servidores Públicos del Registro Civil, Identificación y Cedulación del Ecuador; Fernando Rodrigo Barzallo Romero, Héctor Augusto Mosquera Chonillo, Rosita Nuvia Pástor Echeverría, Rosaura Fabiola Aguilar Vera, Presidente y miembros de la Directiva de la Asociación de Empleados del Registro Civil de la Provincia del Guayas, otros funcionarios, trabajadores y empleados y más de dos mil seiscientas personas demandan la inconstitucionalidad por la

---

<sup>141</sup>Tribunal Constitucional del Ecuador, Resolución No. 004-2006-AA

forma y por el fondo del “Convenio para la Transferencia de Competencias para la Prestación de Servicios de la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación hacia la I. Municipalidad del Cantón Guayaquil” celebrado el 28 de noviembre de 2005, entre el Gobierno Nacional representado por los señores Dr. Alfredo Palacio González, Presidente Constitucional de la República; Dr. Galo Chiriboga Zambrano, Ministro de Gobierno y Policía (e); Ec. Fausto Ortiz de la Cadena, Ministro de Economía y Finanzas (e), Ing. Galo Cevallos Mancheno, Director Ejecutivo del CONAM (e); Econ. Iván Tapia Flores, Director General del Registro Civil; y, la I. Municipalidad de Guayaquil representada por el Ab. Jaime Nebot Saadi, Alcalde de Guayaquil y Dr. Miguel Hernández, Procurador Síndico del I.M. del Cantón Guayaquil.

Entre otras consideraciones previas, los recurrentes señalan: Que desde un buen tiempo a esta parte, en el país se viene hablando insistentemente de autonomía y descentralización de poderes que se han encontrado ancestralmente concentrados en pocas manos, regiones y entidades del sector público, para una mayor y eficaz administración del poder, en beneficio de la optimización de los servicios que deben prestar a la comunidad. La descentralización apunta al traspaso de entidades del poder central al local, con todas sus funciones, con todos sus derechos y obligaciones; esto quiere decir que las entidades descentralizadas puedan tomar sus propias decisiones políticas y administrativas. Advierten, que en el caso del Registro Civil, al ser descentralizado parcialmente, no se podrían tomar decisiones políticas sino solo administrativas porque aquellas necesariamente corresponden al poder central. Del análisis de la propuesta del I. Municipio de Guayaquil se infiere que en el país coexistirían dos entidades que prestarían los mismos servicios, con facultades administrativas similares las dos, pero con facultad de emitir políticas solo la una, la central. Esta realidad cierta, choca con el principio constitucional que trata de evitar la superposición y duplicidad de atribuciones. Agregan, que la Ley Orgánica de Régimen Municipal no contempla la posibilidad de que el I. Municipio de Guayaquil pueda asumir las facultades y hacer lo que la Ley le otorga expresamente al Registro Civil,

Identificación y Cedulación. En resumen, los gobiernos seccionales no pueden ampliar sus atribuciones más allá de los límites establecidos en la Ley; no pueden ampliar sucesivamente sus competencias ni rebasar las del Gobierno Central u otras entidades del sector público previstas en el artículo 118 de la Carta Fundamental pues deben someterse a las leyes que les rigen, sin que esté entre sus facultades modificar esas leyes, para ampliar sus competencias, mediante normativas legales seccionales.

Entre los fundamentos de hecho exponen que el Registro Civil, ha sido una de las entidades más importantes de las que se compone el Estado, pues se relaciona nada menos con la identidad del ser humano que habita el Ecuador. La heredad nacional tiene íntima conexión con la personalidad de quienes habitan permanente o transitoriamente, y de los ecuatorianos que dejan la Patria. No dudan de la posibilidad de un manejo eficiente del Registro Civil por parte del Municipio de Guayaquil, pero ¿Podrían tener la misma seguridad con los cientos de municipios, comunidades, parcelas de poder que existen el Ecuador? Además de que, como se ha dicho, no se trata de eficiencia en el servicio, que si no se la ha alcanzado actualmente, es fácil que lo logre con solo contar con el apoyo político de la autoridad competente y con el respaldo por ejemplo, del Alcalde de I. M. de Guayaquil. La existencia de las unidades del Registro Civil en todos los rincones de la Patria es un elemento esencial que debe tomarse en cuenta para no desarticular la Entidad, para permitirle cumplir con los fines específicos previstos en la Ley y para fortalecerlo como entidad nacional, sin que se permita su desmembración.

Como fundamentos constitucionales se cita el artículo 236 de la Constitución Política y agrega que la Ley de Régimen Municipal no contiene una norma expresa que determine la competencia de los municipios en general y peor del I. Municipio de Guayaquil, en lo referente a las funciones específicas que desempeña el Registro Oficial; y más bien, existe ley que le confiere estas facultades, en forma exclusiva, al Registro Civil, Identificación y Cedulación. Invoca el artículo 119 ibídem, por lo que insiste que al no existir Ley que le permita

al Municipio de Guayaquil hacerse cargo de las funciones del Registro Civil, la desconcentración pretendida viola esta norma constitucional por lo que el pedido del señor Alcalde debe ser desestimado y el procedimiento archivado. Interpretan el contenido del artículo 226 de la Constitución al señalar que la decisión de pedir la descentralización no ha de versar sobre las materias que están expresamente excluidas de la norma constitucional, de ahí la importancia de conocer si las tareas encomendadas, desempeñadas y cumplidas por el Registro Civil, son de aquellas que tienen que ver con las excepciones establecidas en el referido artículo 236.

Aseguran que no es de su incumbencia, lo referido a la transferencia de recursos materiales, pero sí, la que se refiere a la transferencia del recurso humano a la I. Municipalidad de Guayaquil, y de ésta a las tercerizadoras de que habla la petición del señor Alcalde. De conformidad con el artículo 124 de la Constitución los funcionarios públicos gozan de la garantía de estabilidad y solo pueden salir de las entidades del Estado solo por causa justa y previo un sumario administrativo y por las razones previstas en el artículo 49 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, mismas que la Municipalidad de Guayaquil no ha determinado, por ende no se ha concretado el requisito sine qua non para que prospere la petición de transferencia de los recursos humanos lo que convierte en inviable aquella pretensión. Que se podría estar pensando como posible solución a la transferencia de recursos humanos, en la supresión de los cargos de los empleados del Registro Civil que prestan sus servicios en la ciudad de Guayaquil, como un mecanismo para desembarazarse de ellos y entregar saneada la Institución; sin embargo esta posibilidad no es legalmente viable pues, la supresión de puestos de trabajo y sus correspondientes partidas presupuestarias en el sector público solo opera en el evento técnico, económico y funcional de una reducción del tamaño de la entidad, cuando hay duplicidad de funciones o éstas no son más necesarias en la entidad del Estado. Naturalmente en la transferencia del Registro Civil a la I. Municipalidad de Guayaquil no se va a producir reducción del tamaño de la Entidad, merma de funciones, ni existen motivos técnicos, económicos y funcionales para que se den las supresiones de los puestos de trabajo; en

consecuencia, es legalmente imposible que se dé la transferencia solicitada a través de la descentralización porque al entregar la Entidad al Municipio de violaría entre otras leyes, el artículo 66 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Solicitan desestimar la petición de descentralización descrita y se la archive, no sin antes aconsejar a unos e instruir a otros que tienen competencia para realizar este tipo de peticiones que se concreten en expedir o hacer expedir el marco legal que viabilice la autonomía, descentralización y desconcentración del poder, por lo que se viola los artículos 1; numerales 2 y 5 del artículo 3; 17; numerales 15, 20, 26 y 27 del artículo 23; numeral 10 del artículo 24; numerales 1, 2, 3, 4 del artículo 35; 119; 124; 226 de la Constitución Política; así como los artículos 5, 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales; los artículos 2, 6, 10, 11 letra b) de la Declaración No. 60 sobre el Progreso y Desarrollo en lo Social, proclamada por la Asamblea de la ONU el 11 de Diciembre de 1968; 6 y 8 de la Declaración No. 66 sobre el Derecho al Desarrollo adoptada por el mismo Organismo; Convenio No. 87 Sobre la Protección del Trabajo adoptado por la Conferencia General de la OIT, entre otros.

El Convenio impugnado, contiene cláusulas que desestiman algunos derechos de los trabajadores del Registro Civil, especialmente el de estabilidad, sumiéndoles en la desocupación. Lo realizado por las autoridades que expidieron el acto administrativo, en forma de convenio de transferencia de competencias, pretenden dejar, si no lo han hecho ya, sin fuentes de trabajo a cientos de ecuatorianos que trabajan en el Registro Civil. El convenio al contener una cláusula de repudio del recurso humano del Registro Civil y al estar suscrito por 150 las máximas autoridades del Gobierno Nacional no solo que no se ha garantizado el eficaz ejercicio de los derechos humanos, especialmente del trabajo y a la dignidad, sino que los ha conculcado, convirtiéndolo en inconstitucional.

### CONTESTACIONES A LA DEMANDA:

Eco. Iván Tapia Flores, en su calidad de Director General del Registro Civil, Identificación y Cedulación dentro del término legal, da contestación a la demanda en los siguientes términos: Negativa de los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda por cuanto la misma no se ajusta a la realidad constitucional y jurídica, propia de este tipo de demandas; Alega falta de personería jurídica del Director General del Registro Civil para ser parte del proceso, toda vez que, de conformidad con el Decreto 2283 de 7 de Diciembre de 2004, publicado en el R.O., 476, la Dirección General del Registro Civil, paso a ser una Institución adscrita al CONAM, por lo que su representante legal, de conformidad con el artículo 13 de la Ley de Modernización, es su Director Ejecutivo; en tal virtud la Dirección del Registro Civil, no tiene personería jurídica, por lo que representar a la misma se debió tomar en cuenta al Procurador General del Estado. Hace caer en cuenta, que el Convenio es un acto administrativo a más de legítimo, legal porque está basado en expresas disposiciones de la Ley de Modernización, además las condiciones en que se firmó son más convenientes para la Institución, que aquellas contenidas en la demanda mismas que garantizan la vigencia y prevalecía de la rectoría del Sistema Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación, por parte de ésta Dirección General. Solicita se deseche la demanda.

Dr. Rafael Lugo Naranjo, Subsecretario Jurídico del Ministerio de Economía y Finanzas, dentro del término concedido comparece y en lo principal dice: Que existen disposiciones legales y constitucionales suficientes para implementar cualquier proyecto de descentralización entre las municipalidades y el Estado, sin embargo de lo cual hace notar que luego del artículo 9, el artículo innumerado tercero de la Ley Orgánica reformativa a la Ley de Régimen Municipal, publicada en el suplemento del R.O., No. 429 de 27 de Septiembre de 2004, se tipifica que “Suscrito el convenio de manera expresa o aceptada tácitamente la propuesta municipal, el ministerio del ramo transferirá los recursos humanos y materiales en el ámbito de su competencia y el Ministerio de Economía y Finanzas transferirá los recursos económicos equivalentes, que en ningún caso serán inferiores a los

destinados por el Gobierno Central...”, agrega que, para la elaboración del convenio materia de esta demanda, da a conocer que si bien es cierto, la Ley de Descentralización del Estado, faculta al Ministro de Economía firmar conjuntamente con el Presidente de la República los convenios para la transferencia de funciones, este nunca fue remitido oportunamente para su análisis de las áreas técnicas, a pesar de que dicho proyecto de Convenio contempla obligaciones para ese Portafolio, Convenio que a su criterio violenta el artículo 226 de la Constitución, por cuanto no podrá haber transferencia de competencias sin que exista transferencia de recursos equivalentes dentro de los cuales obviamente se incluyen los recursos materiales, económicos y humanos. En síntesis, si bien es pretensión de la Municipalidad de Guayaquil transferir las competencias para el manejo de la información en relación al Registro Civil, éste manifiesta en el convenio que “En ningún caso y bajo ninguna circunstancia, la Municipalidad asumirá relación laboral ni responsabilidad del mismo tipo, ni social, respecto a dicho personal” creando una carga laboral para el Estado, por cuanto 97 empleados que son del Cantón Guayaquil, se quedarían sin funciones y el costo para la indemnizaciones no se encuentra previsto en el presupuesto del Estado, rubro que asciende a la cantidad de USD 1.671.315.00. Por lo expuesto, solicita un pronunciamiento sobre el mentado convenio por cuanto al existir normas constitucionales y legales que garantizan la descentralización, éstas a su vez garantizan la descentralización con el recurso humano, condicionamiento que no se hace constar en el Convenio materia de esta demanda. Pedro Antonio Cornejo Calderón, Subsecretario de Gobierno, delegado del señor Ministro de Gobierno, por las consideraciones expuestas en la demanda, opone las siguientes excepciones: Negativa pura y simple de los fundamentos esgrimidos; improcedencia de la demanda por cuanto el Director del Registro Civil, representante administrativamente de la Dirección del Registro Civil, participó en el Convenio de transferencia; Improcedencia de la acción por cuanto al momento no se halla justificado que los accionantes hayan sido cesados en sus funciones;

y, por cuanto el Convenio se enmarca dentro de los presupuestos constitucionales y legales, solicita se inadmita el reclamo presentado.

Alexandra Pérez Salazar, Directora Ejecutiva y representante legal del Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM; y, Juan Francisco Salinas Palacios, Director General Encargado del Registro Civil, Identificación y Cedulación, manifiestan lo siguiente: El CONAM órgano administrativo adscrito a la Presidencia de la República, entre otras cosas, debe dar cumplimiento al Decreto Ejecutivo 2283 de 24 de Diciembre de 2004, en su artículo 1, dispuso que el CONAM emprenda inmediatamente la reforma y modernización de la Dirección del Registro Civil, a fin de que preste un servicio eficaz y libre de corrupción. El artículo 2 señala que el Registro Civil estará representado por el Director General designado por el Presidente del CONAM. En ese contexto y en ejercicio de sus competencias que la Ley de Modernización confiere al CONAM para dirigir, coordinar y supervisar los procedimientos se creó el Sistema Nacional del Registro Civil, Identificación y Cedulación en los términos prescritos en el Decreto Ejecutivo 331 de 15 de Julio de 2005. El 6 de junio de 2005, la I. Municipalidad de Guayaquil en su condición de gobierno seccional autónomo e invocando el artículo 266 de la Constitución Política demandó del Presidente de la República, Ministro de Gobierno, Director Ejecutivo del CONAM del Director General del Registro Civil, la transferencia total y definitiva de la competencias que tiene en el Cantón Guayaquil la Dirección General del Registro Civil y de las que respecto de la actividad del Registro Civil del Cantón Guayaquil, tienen, en el ámbito de sus competencias todos los funcionarios y organismos requeridos y antes mencionados. El 15 de Julio de 2005 se aceptó de manera expresa la demanda de transferencia de competencias formula por la Municipalidad de Guayaquil, destacando que para el efecto, conforme el artículo 19 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y su Reglamento, los términos de la transferencia deben acordarse en el respectivo convenio. Con fecha 18 de Agosto de 2005, el Procurador General del Estado emite dictamen vinculante y obligatorio para toda

la administración en que se concluye que las competencias que ejerce la Dirección General de Registro Civil, son descentralizables a las entidades del régimen seccional autónomo "...los recursos humanos...podrán ser transferidos de acuerdo al análisis de capacidad operativa que para el efecto realice el Concejo Municipal de conformidad con el artículo 9 de la Ley No. 44, reformativa a la Ley Orgánica de Régimen Municipal". Aclara que tanto el dictamen del Procurador General, como la demanda de competencias realizadas por el Municipio de Guayaquil el 6 de Junio de 2005 y el pedido de reconsideración del Procurador General, fueron puestos en consideración del Ministerio de Economía mediante oficio de 12 de Septiembre de 2005, advirtiendo del impacto que podría tener en la Caja Fiscal. La descentralización de competencias demandada por la Municipalidad de Guayaquil y aceptada por el Gobierno Central, se encuentra normada en el Convenio impugnado. De lo expuesto se colige que la actuación tanto del CONAM, como de la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación ha sido ajustado a los preceptos constitucionales, a las leyes, normas vigentes así como a los dictámenes vinculantes y obligatorios del Procurador General del Estado. Dr. Diego García Carrión, Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República y Delegado del señor Presidente de la República en lo principal señala: Que los recurrentes califican al Convenio como un acto administrativo; sin embargo, bajo el principio jurídico contenido en el artículo 24 de la Ley de Control Constitucional, el Convenio materia de la presente acción de inconstitucionalidad no constituye un acto administrativo como equivocadamente señalan los recurrentes, basta señalar y transcribir la cláusula tercera del convenio (objeto del convenio). Falta de legitimación activa. Que el Convenio de Transferencia de Competencias no contraría norma constitucional ni legal alguna por cuanto la suscripción del mismo se la efectuó en aplicación del principio fundamental de la administración descentralizada consagrada en el artículo 1 de la Constitución, a la organización y desarrollo descentralizado y desconcentrado de la administración pública prevista en el artículo 124 en concordancia con los artículos 225 y 226 ibídem y demás normativa aplicable, todo ello desvirtúa la

inconstitucionalidad planteada. Abogado Jaime Nebot Saadi, Alcalde de Guayaquil y Dr. Miguel Hernández Terán, Procurador Síndico Municipal, comparecen y en lo principal exponen: El sometimiento pleno a la Ley y al Derecho es un imperativo de todo Estado de Derecho, este no se caracteriza solo por la existencia de un marco jurídico calificado, bien estructurado jurídicamente, sino también por su efectivo respeto por parte de la institucionalidad pública y privada. En materia de asunción de competencias por parte de las instituciones de régimen seccional autónomo existe un esquema jurídico específico, elocuente en lo sustantivo y en lo procedimental que ha venido consolidándose jurídicamente con el devenir del tiempo. En efecto, la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social data del 8 de Octubre de 1997 y recoge con claridad la vía fundamental a través de la cual se instrumenta la transferencia de competencias: El convenio entre la institución que demanda la competencia y las instituciones estatales respectivas. La Constitución Política define en el último párrafo del artículo 226 una conquista fundamental: La obligatoriedad de la descentralización “cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla”. En cuanto al procedimiento para el logro de la descentralización debemos destacar que nos encontramos jurídicamente ante un procedimiento reglado, no discrecional y que como es propio de todo procedimiento, se encuentra ubicado dentro del Derecho Público ecuatoriano. Luego, lo que no consta en ese específico procedimiento establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, no puede impedir, obstar, suspender, afectar ni total ni parcialmente el sendero que legítimamente delimita la ley de la materia para la transferencia de las respectivas competencias. Como no puede ser de otra manera, los recursos que se transfieren en materia de descentralización y que en definitiva viabilizan como regla, se demandan conjuntamente con la competencia, pero también es posible que no se demanden o que se demanden parcialmente; téngase en cuenta que la Constitución exige la capacidad operativa del ente seccional que demande la competencia, es posible que la necesidad de los recursos sea total o parcial. Lo de fondo es que se pueda satisfacer

apropiadamente el servicio público materia de la solicitud o demanda de competencia.

Por demás está decir, que la estabilidad de los servidores públicos no llega a su fin por la suscripción y ejecución de los convenios de transferencia de competencias, Así no lo señala la Ley, y por consiguiente al enmarcarse la relación de los servidores públicos con el Estado en el campo del Derecho Público, es simplemente imposible jurídicamente que opere una cesación, disminución o afectación de la estabilidad referida por la suscripción y ejecución de convenios de descentralización. A pesar de lo expuesto, no deja de ser razonable que exista una natural inquietud y si se quiere una preocupación material de los servidores del Registro Civil, no porque jurídicamente sea posible afectar sus derechos sino por las características de inseguridad jurídica que a veces se capitaliza en el Ecuador. Se ha demandado la inconstitucionalidad del Convenio, como acto administrativo, definido por los demandantes como un acto administrativo “complejo”, porque en él intervienen dos o más órganos administrativos, lo que conduce a plantear las siguientes puntualizaciones: Es primario que el acto administrativo supone la necesidad de la existencia, de un lado de la administración pública, constituida por uno o más órganos del poder público, como regla, y de otro, el administrado; supone también un contenido jurídico idóneo para producir efectos jurídicos en forma directa e individual y para que genere efectos jurídicos es necesario que sea notificado al administrado. El Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva en su artículo 66 define: “VIGENCIA.- Los actos administrativos, para su plena validez deberán ser obligatoriamente notificados al administrado y mientras no lo sean no tendrán eficacia con respecto a quienes se haya omitido la notificación”. Esta norma de la necesidad jurídica de la notificación es tan antigua y clásica que la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa que data de 1968, establece que: El término para deducir la demanda en la vía Contencioso Administrativa será de tres meses en los asuntos que constituyen materia del recurso contenciosos de

plena jurisdicción, contados desde el día siguiente al de la notificación de la resolución administrativa que haya causado estado y de la cual se reclama”.

Según los demandantes el supuesto acto administrativo, sin lugar a dudas ha producido efectos jurídicos individuales, en forma directa, en los funcionarios del Registro Civil del Guayas, pues la estabilidad en sus trabajos se ve seriamente amenazada. Preguntan ¿Cuál puede ser el efecto jurídico individual de un convenio de descentralización de competencias respecto de, jurídicamente, terceros que tienen una estabilidad garantizada en la Constitución y en la Ley de la materia, y a los cuales no es posiblemente jurídicamente afectar?, la respuesta es clara: Ninguno. Se argumenta con insistencia que por haber afirmado la Municipalidad de Guayaquil en el escrito de demanda de competencia que no asumirá la relación laboral, ni responsabilidad del mismo tipo, ni social, hay afectación a sus derechos. Jurídicamente esa apreciación es inexacta, pues la relación jurídica con los servidores mantiene su estabilidad entre las partes vinculadas jurídicamente. No puede ser desconocida. Lo que la Municipalidad de Guayaquil, sostiene, en definitiva, sin demagogia, es que no es necesario contar con ese recurso humano por parte de la Municipalidad, para el servicio que asumirá, pero en este caso ocurre algo singular: Ese mismo personal presta servicios no sólo para el Cantón Guayaquil sino para otros cantones de la Provincia del Guayas, y para prestar ese servicio por supuesto que siguen siendo necesarios para la Dirección General del Registro Civil. No hay ni ha sido la intención producir una afirmación despectiva respecto de los servidores públicos.

La Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada ha previsto la racionalidad y eficiencia administrativa como un deber de las instituciones del Estado, la cual no puede ser desconocida por la Municipalidad de Guayaquil al asumir la nueva competencia.

Es decir, el respecto al derecho de los servidores públicos y el derecho de los ciudadanos a contar con un servicio público de buen nivel, que es lo que quiere

titular la Municipalidad de Guayaquil son totalmente compatibles. Ni aunque se quisiera se podría afectar los derechos de los servidores, pues ninguna ley dice que la relación entre los servidores públicos de una institución del Estado a la cual están vinculados se extingue por la descentralización. Respecto de la supuesta violación del principio de legalidad porque no hay una Ley expresa que determine que la Municipalidad de Guayaquil puede asumir la competencia en materia de registro civil, tal argumentación se destruye con los siguientes argumentos: El artículo 2 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social define en su ámbito de aplicación que las disposiciones contenidas en tal Ley “se aplicarán a las entidades, organismos y dependencias del Estado y otras del sector público; las que integran el Régimen Seccional Autónomo, y las personas jurídicas creadas por Ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos descentralizados o para desarrollar actividades económicas de responsabilidad del Estado”. El artículo 9 de la misma Ley especial se refiere a los Municipios como actores de la descentralización, así como también el artículo 12. El artículo 225 de la Carta Fundamental, párrafo segundo, establece que: “El Gobierno Central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional...”. El capítulo IV del Título I de la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en los artículos 19, 20 y 21 regula la descentralización hacia los municipios del País; y finalmente, la definición de descentralización que realiza el artículo 2 de la Ley de la materia posiciona a los gobiernos seccionales autónomos como beneficiarios de la descentralización.

La única posibilidad jurídica de que existiera inconstitucionalidad de forma del Convenio impugnado, es que el procedimiento previo para suscribirlo estando regulado por la Constitución no haya sido respetado. Esa posibilidad jurídica es imposible, pues el proceso de formación del Convenio está regulado en la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social y en la

codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, no en la Constitución Política. Solicitan se declare sin lugar la demanda de inconstitucionalidad.

Encontrándose la causa en estado de ser resuelta, para hacerlo se hacen las siguientes:

#### CONSIDERACIONES:

PRIMERA.- Que, el Tribunal Constitucional es competente para resolver la presente causa, de conformidad con lo señalado en el Art. 276, numeral 2 de la Constitución de la República y Art. 12, literal b) de la Ley del Control Constitucional.

SEGUNDA.- Que, los peticionarios se encuentran legitimados para interponer esta acción de inconstitucionalidad de conformidad con el numeral 5 del artículo 277 de la Constitución Política en concordancia con la letra d) del artículo 23 de la Ley de Control Constitucional;

TERCERA.- Que no se advierte omisión de solemnidad sustancial alguna que pueda incidir en la resolución del presente caso, por lo que se declara su validez.

CUARTA.- Que, es pretensión de los recurrentes se declare la inconstitucionalidad por el fondo y por la forma del Convenio de Transferencia de Competencias para la Prestación de Servicios de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación hacia la M.I. Municipalidad de Guayaquil, suscrito el 28 de Noviembre de 2005;

QUINTA.- Que, la pretensión planteada, exige de algunas precisiones jurídicas, así: 1.- Que, los vicios de forma se determina cuando la norma subordinada a la Constitución no ha seguido los procedimientos previstos en el texto constitucional para su formación; 2.- Que, la Constitución no señala el procedimiento de formación de todas las normas previstas en el ordenamiento jurídico, sólo lo hace respecto de: Leyes orgánicas y ordinarias, artículos 144 al 160; de la reforma constitucional, artículos 281 a 283; de las normas interpretativas de la Constitución, artículo 284; y, del trámite interno de aprobación de instrumentos

internacionales, artículos 161 a 163; 3.- Que, en la especie, el Convenio materia de ésta acción de inconstitucionalidad se encuentra regulada en la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social y en la codificación de la Ley de Régimen Municipal; por lo tanto, de existir irregularidades jurídicas en la formación de éste instrumento jurídico, el análisis no corresponde a la jurisdicción constitucional, sino a la contencioso administrativa, al tratarse de una eventual revisión de legalidad del Convenio impugnado; Por lo señalado, no procede el análisis respecto del pedido de inconstitucionalidad por la forma.

SEXTA.- Que, el Convenio para la Transferencia de Competencias para la Prestación de Servicios de la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación hacia la M.I. Municipalidad de Guayaquil, ha sido definido por los demandantes como un acto administrativo “complejo”, porque en él, intervienen dos o más órganos administrativos. Así mismo, tal afirmación, exige las siguiente puntualizaciones: El artículo 65 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva define al acto administrativo como “Toda declaración unilateral efectuada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa”.

Para Mario Cichero, tratadista de derecho Administrativo, citado por uno de los demandados, señala: “Los actos administrativos son uno de los medios de que se vale la administración para expresar su voluntad, de ahí que, estos tienen la propiedad de ser ejecutivos, por cuanto se ejecuta algo y forman parte de las normas jurídicas de Derecho Público. En esencia jurídica, los actos administrativos tienen lugar cuando la administración pública, decide mediante resoluciones de carácter particular, sobre algún derecho o interés de los administrados”.

Solón Wilches Martínez, otro autor citado por los recurridos, en referencia al acto administrativo, señala: “Es un hecho que por su procedencia emana de un funcionario de la administración; por su naturaleza se concreta a una declaración especial y por su alcance afecta positiva o negativamente a los derechos administrativos de las personas naturales o colectivas”.

De lo que se concluye, que los actos de naturaleza bilateral no se encuentran en la categoría de los actos administrativos propiamente dichos. Por último, y de manera definitiva, el artículo 24 de la Ley de Control Constitucional, señala: “Para los efectos de la demanda de inconstitucionalidad se entenderá por acto administrativo las declaraciones que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas individuales, así como las de mero trámite que influyan en una decisión final”. En virtud de los principios jurídicos señalados en las citas invocadas y la norma legal transcrita se tiene que el Convenio materia de la presente acción, no constituye un “acto administrativo” como erradamente se afirma en la demanda y menos todavía con la característica de “complejo” que se lo pretende atribuir. El Convenio de Transferencia de Competencias, es un Instrumento jurídico de naturaleza bilateral celebrado en virtud de principios constitucionales claramente establecidos en los artículos 225 y 226 y que han sido invocados en ésta acción, atinentes a la “descentralización y desconcentración”, que al contrario de conculcar la Unidad Nacional, tiene por objetivo principal el desarrollo armónico y sustentado del País, por lo que nada tiene que ver, con medidas o resoluciones de carácter particular. Por las consideraciones señaladas, es evidente la inexistencia de materia sobre la cual pronunciarse en esta acción.

SÉPTIMA.- Que, por otro lado, no cabe duda, tal cual lo afirma el Alcalde de Guayaquil, no deja de ser razonable que exista una natural preocupación material por parte de los servidores del Registro Civil, Identificación y Cedulación del Cantón Guayaquil; sin embargo, en el supuesto no consentido de que el Convenio que se impugna fuese un “acto administrativo” para que genere efectos jurídicos habría sido necesario como requisito sine qua non que sea “notificado” al administrado; pues de lo contrario, nos encontramos frente a un acontecimiento de incierta culminación, ante una mera expectativa, circunstancias que no generan derechos. Al respecto, el artículo 66 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, señala: “VIGENCIA.- Los actos administrativos para su plena validez deberán ser obligatoriamente notificados al

administrado y mientras no lo sean no tendrán eficacia con respecto a quienes se haya omitido la notificación...”;

OCTAVA.- Que, de autos, no aparece constancia alguna que evidencie que los servidores del Registro Civil, Identificación y Cedulación hayan sido cesados en sus funciones; lo que, de llegar a ocurrir, siempre que exista vulneración de sus derechos, bien podrían acogerse a los diferentes mecanismos que franquea el ordenamiento jurídico para impugnarlos. En definitiva, ya porque el Convenio de Transferencia de Competencias para la Prestación de Servicios de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación hacia la M.I. Municipalidad de Guayaquil, suscrito el 28 de Noviembre de 2005, no es materia para impugnarse mediante ésta acción, ya porque no se ha configurado el acto administrativo de cese de funciones de los servidores de dicha Institución, la demanda de inconstitucionalidad planteada deviene en improcedente.

En ejercicio de sus atribuciones,

RESUELVE:

- 1.- Negar la demanda de inconstitucionalidad planteada; y,
- 2.- Publicar la presente Resolución.- NOTIFIQUESE.- Dr. Carlos Soria Zeas  
PRESIDENTE SEGUNDA SALA Dr. Jacinto Loaiza Mateus Dr. José García  
Falconí VOCAL SEGUNDA SALA VOCAL SEGUNDA SALA

RAZÓN.- Siento por tal que la resolución que antecede fue aprobada por los señores doctores Carlos Soria Zeas, Jacinto Loaiza Mateus y José García Falconí, Vocales de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional a los once días del mes de julio del año dos mil seis.- Lo certifico.-

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA SEGUNDA SALA

Esta sentencia constituye una muestra más de que la justicia constitucional ha colaborado a que el desarrollo descentralizador del Estado siga en camino toda

vez que se cuenta con las disposiciones en la carta suprema así como en las leyes especiales. Que el principio de legalidad debe cumplirse y que la necesidad de ciertos gobiernos seccionales por cumplir con las demandas de la población requiere de la transferencia de competencias que para el presente caso se han dado siguiendo con el procedimiento legal ya que tienen que darse gradualmente y teniendo en cuenta la capacidad operativa para asumirla por parte de los gobiernos seccionales que la soliciten.

### **3.2. Sentencias de la Corte Suprema de Justicia en materia de descentralización a partir de 1998.**

#### **3.2.1 Legitimidad de personería: representación legal del consejo provincial de pichincha**

<sup>142</sup> **“VISTOS (...)**; El Dr. Iván Rengel Espinoza en su calidad de procurador judicial de Constructora del Litoral S.A. COLISA interpone recurso de casación de las sentencia dictada el 15 de diciembre del 2003, por la Segunda Sala del tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo dentro del juicio incoado por los personeros del Consejo Provincial de Pichincha contra los representantes de las compañías: TRITURADOS BASALTICOS S.A. de C.V. –TRIBASA-, Constructora del Litoral S.A. COLISA y Consorcio TRIBASA COLISA; sentencia que declaró la terminación anticipada de los contratos principal y ampliatorios celebrados entre las mismas partes con excepción del último contrato ampliatorio, suscrito entre el Consejo Provincial de Pichincha y la Compañía TRIBASA COLISA S.A., constituida ya como una compañía anónima esto es como una persona jurídica, por la obligación contractual estipulada en la clausula segunda del contrato principal suscrito el 18 de noviembre de 1994, que obra desde las fojas 4 de los autos. El recurrente fundamentó su recurso en la causal primera del art. 3 de la Ley de Casación, por errónea interpretación del artículo 20 de la Ley para la

---

<sup>142</sup> Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 192-06, R.O.25-II-2007

Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana publicada en el Registro Oficial N° 144 del 18 de agosto del 2000 y en la causal segunda del art. 3 de la ley ibídem, por falta de aplicación de los artículos 71, N° 8, 72, N°5,73, inciso segundo, 353 y 355, número 3 del Código de Procedimiento Civil. Por no reunir los requisitos formales que tanto la Ley de Casación como la técnica jurídica imponen para la procedencia del recurso de casación (falta de precisión en la conexión entre las causales y los cargos), se rechazó el deducido por el representante legal de TRIBASA COLISA aclaración que es pertinente en atención a la serie de incidentes planteados por la parte demandada en el trámite procesal ante esta sala, en franca violación de lo dispuesto en el art.15 de la Ley de Casación. Admitido a trámite el recurso y encontrándose la causa en estado de resolver para hacerlo, se considera: ...

**SEGUNDO.-** Corresponde al juzgador efectuar el control de la legalidad en las providencias judiciales previstas en la Ley de Casación, mediante el proceso de casación en el que se confrontan la sentencia o autos recurridos y el derecho; así, las normas estimadas infringidas constituyen los fundamentos de hecho o cargos y las causales invocadas configuran los fundamentos de derecho, respaldados en la argumentación que el recurrente efectúa sobre su pertinencia, y que en el presente caso, en lo principal, se dirige a que se declare nulo el proceso y se vuelva a tramitarlo desde que se produjo el vicio que, según se afirma, es desde la calificación de la demanda. Al haberse acusado a la sentencia ibídem incurrir en la falta de aplicación de normas de procedimiento que daría lugar a la declaratoria de nulidad del proceso, es necesario considerar previamente tal hecho ya que, de proceder, le estaría vedado a la Sala pronunciarse sobre los demás cargos imputados a la sentencia objeto del recurso al efecto, es prioritario puntualizar lo siguiente: 1): La doctrina procesal habla de legitimatio ad causam y de legitimatio ad procesum; la primera, es la legitimación de la causa, y su ausencia determina la falta de legítimo contradictor; y la segunda es la legitimación en el proceso y su ausencia determina la ilegitimidad de personería; de ellas, la última es de interés del recurrente. La misma doctrina enseña que la legitimación, en general, es la

titularidad del derecho respecto al objeto del proceso, de donde se infiere que la legitimidad de personería es una calidad de sujeto jurídico, que determina que esté pueda actuar en un proceso por tener capacidad legal o actitud jurídica para comparecer a juicio, así como también la de representación legal y suficiente para litigar

2) Legalmente, se considera que hay ilegitimidad de personería de personería cuando comparece a juicio: a) Quien por sí solo no tiene capacidad para hacerlo; 'La capacidad legal de una persona consiste en poderse obligar por sí misma, y sin el ministerio o la autorización de otra' , según lo previsto en el art. 1461 inciso final de La Codificación Actual del Código Civil; b) quien afirma ser representante legal y no lo es; el art. 570 del Código Civil establece quienes representan a las personas jurídicas; c) el que afirma ser procurador y no tiene poder, situación prevista en el art. 38 del Código Adjetivo Civil d) el procurador cuyo poder es insuficiente; y, e) quien gestiona a nombre de otro y su actuación no ha merecido su aprobación, en el efecto de que haya comparecido ofreciendo poder o ratificación.

3) los artículos 253 y 255 del Código de Procedimiento Civil que según el recurrente se habría infringido en la sentencia, prescribían; ' art. 353 (344): 'cuando el proceso es nulo .- sin perjuicio de lo dispuesto por el art. 1067, el proceso es nulo, en todo o en parte, solamente cuando se ha omitido algunas de las solemnidades sustanciales determinadas en este código'; y el artículo 355 (346), 'solemnidades sustanciales comunes a todos los juicios.- Son Solemnidades Sustanciales a todos los juicios e instancias: ...3.Legitimidad de Personería; ':A su vez los artículos del 368 al 371 del código de Procedimiento Civil, vigente a la fecha de interposición del recurso (actuales 359 al 362de la codificación actual del Código de procedimiento Civil), establecen los presupuestos de convalidación del proceso por efecto de la legitimación de personería, y, en su orden, prevén el efecto de la legitimación de la personería en cualquier instancia del juicio, la convalidación del proceso al legitimar la personaría, quienes pueden ratificar la personaría, y la legitimación de quien gestiono sin poder el juicio. Del examen de estas últimas normas legales se establece que en todos los presupuestos señalados en el número anterior, en

estricto derecho, cabe convalidación, de los actos realizados por quien carecía por capacidad para comparecer a juicio, aun en situación de declaratoria de nulidad expedida por jueces superiores. La doctrina estima que esta nulidad se deriva de un vicio de apartamiento de formas, donde el consentimiento purifica el error. Es preciso relieves que esto tiene lugar en el ámbito civil, que, como es natural, difiere del ámbito administrativo; en lo civil se habla de capacidad como actitud jurídica del individuo de la persona psicofísica para ser sujeto de derechos y obligaciones por sí mismo y no por interpuesta persona ni por ministerio de la ley, en tanto que en lo administrativo se habla de competencias, de atribuciones otorgadas a los entes públicos con el propósito de alcanzar la realización del interés público en cuya virtud expresa los actos de voluntad soberana y de imperio. 4) la personería se acredita con la presentación de los documentos habilitantes que justifican la representación legal de un organismo desde la primera gestión que se realice a nombre del representado y, en el caso, tales documentos que se aparejaron a la demanda, obran a fojas 1 y 2 de los autos y certifican que el economista Ramiro Gonzales Jaramillo fue electo Prefecto Provincial de Pichincha, por votación popular, en 21 de mayo del 2000 y que asumió el cargo desde el 10 de agosto 2000, fue designada por el H. Consejo Provincial de Pichincha, por unanimidad, Procurador Sindico de la entidad, de la terna presentada por el señor Prefecto. El Consejo Provincial es una entidad de derecho público, con personería jurídica y representa a la provincia, atento en lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley de Régimen Provincial; está representado oficial y legalmente por el Prefecto Provincial, y juntamente con el Procurador Sindico en los asuntos judiciales y extrajudiciales de la entidad, según lo dispuesto en los artículos 37 y 39 de la misma ley, de donde se desprende que los dos personeros que comparecieron a juicio representan al Consejo Provincial de Pichincha y que se hallan justificadas las calidades en que lo hicieron, por lo que no se hallan en incursos en ningunos de los presupuestos señalados en las 5 letras del número 2 de este considerando **TERCERO**.- aunque en la calificación del recurso de casación no se admitió a trámite lo concerniente a la infracción del artículo 40 letra h) de la Ley de Régimen

Provincial, por la reiterada invocación de esta norma que hace el representante de COLISA y porque es deber de la Sala asegurar su pronunciamiento, es necesario referirse a ella. Dicha norma prescribe que “Esta prohibido al Prefecto:... h) Absorber posiciones, definir el juramento decisorio, proponer juicio alguno, allanarse a la demanda y aceptar conciliaciones, sin previa autorización del Consejo;” (...). A fojas 456 de los autos consta la certificación de la Secretaria General del Consejo Provincial de Pichincha, que faculta a los personeros de la entidad “realizar todos los actos previos o preparatorios con miras a adoptar la acción legal que se justifique iniciar en su momento en contra de la Empresa Tribasa Colisa” (...), resolución adoptada el 17 de abril del 2001. Consta también los autos, el seguimiento que ha hecho el Consejo Provincial de Pichincha a través de sus personeros y dependencias del incumplimiento del contrato por parte de la Empresa TRIBASA COLISA, que dan fe de que, efectivamente se realizaron actos administrativos previos para decidir el enjuiciamiento posterior, conforme la facultad constante de la certificación aludida. Asimismo, obra de autos, de fojas 885 a 894, el escrito de prueba de la parte actora presentado el 27 de septiembre del 2002, al que acompaña un sobre serrado de preguntas y una carpeta de documentos que por su volumen no se ha agregado al proceso, pero que forman parte del expediente por haberlo solicitado la parte actora y así ordenado el Tribunal a quo en dicha fase procesal. Entre esos documentos, que obran de fojas 1 a 132, se encuentran las copias certificadas de sendas actas resumidas de las diferentes sesiones del Consejo Provincial de Pichincha que abordan, sucesivamente, el tema de la concesión de la Autopista General Rumiñahui, del incumplimiento de las obligaciones contractuales contraídas por la Empresa TRIBASA COLISA, de las decisiones tomadas en relación con ese asunto y de la penitencia de dar por terminados, anticipadamente, en vía judicial, los contratos suscritos entre dichas partes. El acta de la sesión celebrada el 16 de mayo del 2001, expresamente y por unanimidad, ratifica la actuación de los personeros del Consejo Provincial de Pichincha, que se remite a la acción judicial por el incumplimiento incurrido por la Empresa TRIBASA COLISA. Del examen del

expediente, se desprende también que la demanda ha sido presentada ante el Presidente de la Corte Superior de Justicia de Quito, el 15 de mayo del 2001 (y que tal actuación se ratificó con la decisión unánime del Consejo Provincial de Pichincha, tomada al día siguiente) y que el trámite ante el Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, empezó el 19 de junio del 2001; es decir, que ha esa fecha tanto para los actos administrativos previos como para la presentación de la acción judicial, los personeros legales en sus respectivas calidades, se hallan legalmente justificadas según la reseña superior, actuaron plenamente facultados por el Consejo Provincial de Pichincha. Consecuentemente, sus actuaciones administrativas y judiciales estuvieron ceñidas a las normas antes referidas y especialmente a la prevista en la letra h) del artículo 40 de la Ley de Régimen Provincial, como requisito previo y, aun en el evento de que se hubiera prescindido de dicha autorización su gestión bien pudo haberse convalidado, ante lo expuesto en los artículos del 368 al 361 del Código de Procedimiento Civil antes indicados (actuales 359 al 362); en esta virtud, la alegación formulada con respecto a los artículos 353y 355 número 3 del Código de Procedimiento Civil, es inadmisibile...

**CUARTO.-** En lo relativo a la información de las normas contenidas en los artículos 71, número 8, 72, número 5, y 73, inciso segundo, del Código de procedimiento Civil, vigentes a la época de presentación del recurso de casación (actuales 67, numero 8,68, numero 5 y 69, inciso segundo) prescriben lo siguiente: Artículo 71.- (...).- La demanda debe ser clara y contendrá; ... 8. Los demás requisitos que la ley exija para cada caso. Art. 72.- (...).- A la demanda se debe acompañar : ... 5 Los demás documentos exigidos por la Ley para cada caso. Art. 73.- (...).- Si la demanda no reúne los requisitos que se determinan en los artículos procedentes, ordenará que el actor la complete o aclare en el término de tres días; y si no lo hiciere, se abstendrá de tramitarla, por resolución de la que podrá apelar únicamente el actor. '(...); de estas normas, el recurrente se remite a los requisitos y documentos que la ley exige para cada caso y al hecho de que si la demanda no reúne tales requisitos legales el Juez ordenará su cumplimiento, en

el término de la ley y que si no lo hiciere, debe abstenerse de tramitarla, por resolución de la que podrá apelar únicamente el actor y que en el caso, específicamente, se trata de la autorización del Consejo Provincial de Pichincha para que sus personeros inicien la acción legal correspondiente. Es oportuno que para acusar la infracción de normas procesales bajo la causal segunda del artículo 3 de la ley de Casación deben tenerse en cuenta, fundamentalmente, los principios específicos y trascendencia; esto es, que el vicio esté expresamente determinado en la ley como causa de nulidad y que este sea de tal connotación que pueda influir en la decisión de la causa, con la aclaración de que no toda violación del procedimiento es motivo de casación, sino la o las que 'hayan vaciado el proceso de nulidad insanable o provocado indefensión, siempre que hubieren influido en la decisión de la causa y que la respectiva unidad no hubiere quedado convalidado legalmente'. Al tenor de lo establecido en la causal segunda del artículo 3 de la Ley de Casación, por lo que todo cargo formulado al amparo de esta causal debe hacer referencia, necesariamente, a las normas procesales relativas a la comisión de solemnidades sustanciales comunes a todos los juicios y/o a los que aluden a la violación del trámite correspondiente a la naturaleza del asunto que se juzgue. En tal virtud, por las razones expuestas en los considerados anteriores y atentos los principios de especificidad y trascendencia que informan la materia, la Sala estima que no se ha configurado la infracción de que se acuse a la sentencia. ...

**QUINTO.-** Amerita, entonces, pronunciarse sobre el último cargo imputado. El recurrente que en la sentencia se registra errónea interpretación del artículo 20 de la Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana, publicada en el Registro Oficial N°. 144 de 18 de agosto del 2000. Esta disposición legal, que forma el artículo 46 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, prescribe: 'Art., 20.- El artículo 46 dirá: Art. 46.- Contratos: los contratos de delegación contendrán las cláusulas necesarias para asegurar que los servicios públicos a prestarse

atiendan los intereses de los usuarios y la preservación del ambiente. En algún caso, el Estado garantizará la rentabilidad del negocio ni establecerá tratamientos tributarios especiales o diferentes a los que rijan al momento de la celebración del contrato. Las condiciones contractuales acordadas entre las partes no podrán modificarse unilateralmente durante la vigencia del contrato por leyes ni otras disposiciones de carácter general que se expidieron con posterioridad a su celebración" (...). Lo que interesa de esta norma, de acuerdo con las alegaciones del recurrente es la parte final, que se ha resaltado. En relación con este asunto la cláusula decimo octava del contrato principal suscrito entre los litigantes establece las causales de incumplimiento del contrato, imputables a los contratantes, que darían lugar a la terminación anticipada del mismo; la cláusula vigésimo octava determina que las controversias que se suscitasen entre las partes serán resueltas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa privada que para esa época prescribía que tales controversias se resolverán en juicio verbal sumario, en primera instancia ante el Presidente de la Corte Superior del respectivo distrito y en segunda y definitiva instancia, ante una Sala de la Corte Superior de Justicia correspondiente determinada mediante sorteo, y la cláusula vigésimo primera el contrato en mención, al estipular sobre la legislación aplicable al contrato en la parte que se torna textualmente, por ser pertinente, dice: ' ...EL CONCECIONARIO deberá cumplir con todas las leyes decretos, acuerdos, ordenanzas y reglamentos de la República del Ecuador\_, que se encuentren vigentes a la fecha de celebración del contrato de concesión que se relacionen con él y con todos los que se dicten durante su vigencia...'. incuestionablemente, a la presentación de la demanda el contrato principal y los ampliatorios se hallaban sujetos a las leyes, decretos, acuerdos, ordenanzas y reglamentos de esa época y, por el hecho de que tales contratos se encuentran vigentes a esta fecha, se hallan sujetos a la normativa dictada desde entonces, conforme acuerdo expreso de las partes, al tenor de la cláusula mencionada. Es principio básico en materia de obligaciones que el contrato legalmente celebrado

es una ley para los contratantes y no puede invalidarse sino por consentimiento mutuo o por causas legales, conforme lo prescrito en el artículo 1561 que corresponde al Título XII 'del efecto de las obligaciones', de la codificación actual del Código Civil. Para mayor abundamiento, una vez suscitado el conflicto entre la Presidencia de la Corte Superior de Quito que, a la fecha de la celebración del contrato (18 de noviembre de 1994), era el Juez competente para conocer y resolver las controversias legales que pudieran suscitarse entre los contratantes, y el Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, que adquirió competencia en forma definitiva, por mandato legal del artículo 16 de la Ley de Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana (18 de agosto 2000), que sustituyó íntegramente el texto del artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado, esta Sala, luego de un prolijo análisis de las normas correspondientes, en auto dictado el 31 de octubre del 2001(...), dirimió, a favor del Tribunal Distrital indicado, la competencia para conocer y resolver las controversias surgidas en relación con el contrato principal y los ampliatorios tantas veces referidos; de tal modo que si esta Sala cambiara de criterio en un asunto ya que fue dilucidado y cuyo pronunciamiento ya que goza de autoridad y eficacia contra la que no existen medios de impugnación que permitan modificarla (cosa juzgada) sería violatorio de los principios de seguridad jurídica y del debido proceso. En mérito a lo expuesto, la Sala considera que no hubo transgresión de la norma de derecho en cuestión. Por las consideraciones que anteceden, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, se rechaza el recurso de casación deducido por el doctor Iván Rangel Espinosa, procurador judicial de Constructora del Litoral S.A. COLISA.

Esta sentencia hace alusión y recuerda que el Consejo Provincial de Pichincha es un organismo de derecho público, con personería jurídica, que representa a la provincia de Pichincha, cuya representación legal y recae en el Prefecto y Procurador Sindico, en cuya calidad comparecen en los casos judiciales y extrajudiciales que deban ventilarse en las instancias públicas correspondientes y

que, además, estos personeros deben actuar con la autorización previa del consejo provincial para casos en que se contraigan obligaciones o se comprometan derechos institucionales.

### **3.3. Consultas absueltas de la Procuraduría General del Estado en materia de descentralización a partir de 1998.**

Se considera que las consultas jurídicas absueltas por la Procuraduría General del Estado como órgano colegiado de precautelar el control de la legalidad de los actos del sector público y de los intereses del Estado es trascendental para la construcción de una descentralización efectiva por cuanto el pronunciamiento emitido será de obligatorio cumplimiento para la Administración Pública, sobre la materia consultada.

<sup>143</sup>Sin perjuicio de las facultades de la Función Legislativa, del Tribunal Constitucional y de la Función Judicial, determinadas en la Constitución Política de la República y en la ley, el Procurador General del Estado asesorará y absolverá las consultas jurídicas con carácter de vinculantes, sobre la inteligencia o aplicación de las normas constitucionales, legales o de otro orden jurídico, a ludio de las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público y de los representantes legales o convencionales de las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, excepto cuando se trate de asuntos que hayan sido resueltos por jueces o tribunales de la República o que estén en conocimiento de los mismos, hallándose trabada la litis, incluyéndose acciones y recursos que se sustancien o deban sustanciarse en el Tribunal Constitucional. Toda consulta deberá estar respaldada por el informe del Asesor Jurídico de la institución, con relación al tema objeto de la consulta. El consultante, podrá solicitar al Procurador General del Estado la reconsideración de su

---

<sup>143</sup> Codificación de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, Ley No. 2004 - 015. R.O. 313 - Martes 13 de Abril del 2004, Art 13.

pronunciamiento, dentro del término de quince días, contados a partir de la fecha de notificación del instrumento que lo contiene, por una sola vez. La solicitud de reconsideración será debidamente fundamentada. El Procurador General del Estado resolverá motivadamente la reconsideración, rectificando o ratificando el pronunciamiento, en el término de quince días, y éste será definitivo. En consecuencia, no podrá modificarse a petición de parte. Si el pronunciamiento dictado por el Procurador General fuere adverso a los intereses de las instituciones del Estado, las máximas autoridades de las entidades y organismos del sector público o sus representantes legales están obligados a solicitar la reconsideración del pronunciamiento.

### **3.3.1 Sujeción a la normatividad del Estado**

<sup>144</sup> Señor Ingeniero Víctor Eugenio Reyes Zúñiga

#### **ALCALDE DE ZAMORA**

Señor Alcalde:

Contesto su oficio N° 2089 AMZ de 18 de diciembre del 2000, ingresado con el número 16457, mediante el cual solicita el pronunciamiento de esta Procuraduría sobre lo siguiente:

#### **CONSULTA**

“La Municipalidad desea contratar alguna obra o adquirir determinado bien, según la Ley de Contratación Pública, cuando se trata de montos superiores, se requiere los informes de Contraloría y Procuraduría... con lo cual las municipalidades perderían su autonomía... por la interferencia en su administración, es por ello que solicito... absolver nuestra consulta... si las municipalidades cumpliendo con todos los pasos previstos a la contratación, contando por supuesto con los documentos precontractuales, puede celebrar un contrato para la adquisición de maquinaria, sin los informes de Procuraduría y Contraloría pero eso sí con informes técnicos,

---

<sup>144</sup> Procuraduría General del Estado, Oficio, 31 Enero 2001, oficio 16109

con la participación del Colegio de Ingenieros mecánicos, estando dispuestos a someternos al control que ejercen estos organismos del Estado, cuyo ánimo no es otro sino el de agilizar el proceso de contratación”.

## **MARCO LEGAL**

**Art. I.** Constitución Política: “El Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.”

**Art. 118.** Numeral 4 ibídem: “Son instituciones del Estado:... 4.- Las entidades que integran el régimen seccional autónomo”...

**Art. 119.** Ibídem: “las instituciones del Estado, sus organismos y sus dependencias y los funcionarios públicos, no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la Ley, y tendrán el deber de coordinar sus acciones para la consecución del bien común”.

**Art. 224,** ibídem: “El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias...”

**Art. 228,** ibídem: “Los gobiernos seccionales serán ejercidos por los consejos provinciales, los consejos municipales, las juntas parroquiales... Los gobiernos provincial y cantonal gozaran de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones de mejoras”.

**Art. 230,** ibídem: “Sin perjuicio en lo prescrito en la Constitución, la Ley determinara la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y consejos municipales, y cuidara la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana. “

**Art. 1** de la Ley de Régimen Municipal: “El Municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico del Estado...”

**Art. 17**, ibídem: “Las municipalidades son autónomas. Salvo lo prescrito por la Constitución y esta Ley ninguna Función del Estado ni autoridad extraña a la Municipalidad, podrá interferir en su administración propia estándoles especialmente prohibido...”

**Art. 18**, ibídem: “La Municipalidad que juzgare que una ley contraviene algún precepto del artículo anterior, presentara su reclamación ante el Congreso Nacional o, en receso de este, ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. En caso de un acuerdo, resolución u orden de una autoridad pública, infringiere alguna disposición del indicado artículo, la Municipalidad elevara su reclamación ante la Corte Suprema de Justicia y desde la fecha de presentación de aquella, hasta la expedición del fallo los actos impugnados quedarán en suspenso”.

**Art. 64** ibídem: “La acción del Consejo está dirigida al cumplimiento de los fines del Municipio, para lo cual tiene los siguientes deberes y atribuciones generales:...12. Decidir, de acuerdo a la Ley, las obras y adquisiciones que deben licitarse y adjudicarlas.”

**Art. 72.-** “Son deberes y atribuciones del Alcalde y Presidente del Consejo, en su caso: 1.- Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República y las ordenanzas, reglamentos acuerdos y resoluciones del Consejo...”

**Art. 247**, segundo inciso ibídem: “...para acordar la contratación o concesión de obras a particulares y para las recepciones provisional y definitiva de las obras, el Consejo se ha tendrá a lo dispuesto en la ley de Contratación Pública y en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control...”

**Art. 1** de la Ley de Contratación Pública: “Se sujetarán a las disposiciones de esta Ley el Estado y las entidades del sector público- según las define la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control- que contraten la ejecución de obras , la adquisición de bienes así como la prestación de servicios no regulados por la Ley de Consultoría”.

**Art. 13** del Código Civil: “La ley obliga a todos los habitantes de la República, con inclusión de los extranjeros; y su ignorancia no excusa a persona alguna”.

## **ANALISIS**

Para determinar el sentido de la palabra **AUTONOMIA**, debemos acudir a sus antecedentes históricos y etimológicos. La Enciclopedia Jurídica OMEBA, (tomo I, letra A; Dr. Hugo Charny, p.961) encuentra que los griegos y romanos llamaban “autonomoi” y “autonomi” a los estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero. Según su etimología, **AUTONOMIA**, equivale a independencia y solo puede aplicarse a los estados independientes.

Sin embargo, para el mencionado autor, históricamente no se le ha dado su verdadera significación. Así, en la civilización helénica, los estados conservaron siempre su independencia, pero se confederaron con fines defensivos. En sus primeras campañas conquistadoras, los romanos no sometían a los vencidos sino que celebraban con ellos tratados de alianza y amistad, respetando y reconociendo sus autonomías locales, institucionales, leyes y gobiernos propios. Luego, el senado romano impuso sus leyes a las ciudades autónomas, quienes perdieron ese carácter.

Se ha escrito sobre la autonomía de los municipios de la Edad Media, pero ese criterio está en discusión porque los fueros municipales eran otorgados por el monarca y no eran fruto de la decisión de tales municipios. Actualmente, se habla de autonomías provinciales, regionales, provinciales y comunales, con diferentes alcances pero nunca con la significación de independencia, sino de **DESECTRALIZACION POLITICA O ADMINISTRATIVA**.- En la acepción actual, Charney la entiende como la facultad de una comunidad humana de gobernarse por sí mismo, mediante leyes propias y por autoridades elegidas de su seno.

El mismo autor también la define, dentro de un sistema de descentralización política como: “La facultad de algunos territorios subordinados a un Poder Central,

de tener su propio gobierno, dictar sus leyes y elegir sus autoridades, bajo la tutela del poder central de acuerdo a los principios centrales que rigen las instituciones políticas del Estado al cual pertenecen". Esta definición corresponde a un sistema federal de gobierno, es estados descentralizados como muchos países americanos, entre los cuales están México y Argentina, pero no es el caso de Ecuador.

En el inciso primero del art. I, de la Constitución Política de la República, se establece que el Ecuador es un Estado **UNITARIO Y DE ADMINISTRACION DESENTRALIZADA.**

Guillermo Cabanellas, en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual (tomo III, p. 577) define al Estado Unitario, así: "El regido por un gobierno central de Poderes iguales y plenos sobre todo el territorio nacional, con unidad legislativa y subordinación provincial y municipal...La forma contrapuesta al unitario es el Estado federal".

¿Porqué el referido art. I de nuestra Constitución establece que el Ecuador es un **Estado Unitario** pero al mismo tiempo descentralizado, si, aparentemente son conceptos contrapuestos y excluyentes?. La respuesta la encontramos en el Derecho Constitucional, donde se admite que hay estados unitarios que mantienen un régimen mayor o menor de descentralización.

Según Cabanellas (ibíd., p. 177) la descentralización es la "Acción de transferir a diversas corporaciones o personas parte de la autoridad o funciones antes ejercidas por un gobierno supremo de Estado. // Sistema administrativo que deja mayor o menor amplitud de acción, en lo provincial o en lo municipal, para la gestión de los servicios públicos y otras actividades que interesan en la esfera de su jurisdicción territorial, organismos dependientes de una rama o especialidad."

Como se puede apreciar con claridad, nuestra Constitución consagra la descentralización dentro de un sistema unitario de gobierno. Esto significa que un Estado centralizado y unitario como el nuestro, se admite la descentralización.

Ramiro Borja y Borja (Teoría General del Derecho Administrativo, 1955, p. 335) enseña que “La descentralización que cabe en los Estados centralizados o unitarios se llama “autonomía”. Según lo expuesto, Borja conceptúa a la autonomía como un régimen en el cual corresponde a los organismos descentralizados dictar respecto a ciertas materias, normas que sean inferiores a los grados más altos del derecho positivo, las cuales están exentas de la posibilidad de reformas provenientes del órgano central (ibídem, p-340).

Manuel María Díez (Derecho administrativo, tomo II, p-65) explica que la descentralización administrativa es una forma de administración del Estado, en el cual se reconoce a los organismos descentralizados una personalidad jurídica distinta de la del Estado y “el poder de decisión que le concierne corresponde a un funcionario que, cualquiera que sea su forma de designación, no está sometido al poder disciplinario del órgano central y no está subordinado jerárquicamente al mismo, vale decir que no recibe órdenes de los agentes del poder central”. Estos entes son personas jurídicas públicas estatales, que pueden administrarse a sí misma y cumplir los fines que le son propios con independencia y autonomía.

Según Ramiro Borja y Borja el Ecuador es un Estado centralizado de acuerdo a todas sus constituciones (Derecho Constitucional Ecuatoriano, tomo I, p. 126) pues, en ninguna pueden provenir sino del órgano central las normas generales inmediatamente inferiores, ni se establece la posibilidad de limitaciones para la vigilancia de esas normas por consideración a la existencia de otras sociedades en la nación que lo forma. La descentralización que cabe en los estados unitarios se llama autonomía (ibídem, p- 119). Esta consideración doctrinal tiene pleno respaldo en el art. I de la Ley de Régimen Municipal, la que dispone que el Municipio sea una sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado.

Para Juan Larrea Holguín (Derecho Constitucional Ecuatoriano, 1980, p. 443) la autonomía de que gozan algunos organismos estatales, supone regulaciones legales específicas de esas entidades, formas de gobierno y administración que

excluyen la intervención de otras autoridades del Estado, respecto a sus propios recursos económicos que deben destinarse a los fines para los que fueron creadas.

Al referirse a los municipios el mencionado tratadista manifiesta que la autonomía municipal es la que se ha definido con mayor esmero y la que por su mayor tiempo de vigencia, se ha concretado mediante una jurisprudencia abundante agrega que autonomía no significa de ninguna manera arbitrariedad, ni poderes ilimitados que los consejos están sometidos a las leyes y a la Constitución, como cualquier otra entidad y que la irregularidad, ilegalidad o inconstitucionalidad de esos actos, pueden y deben ser juzgados y sancionados (ibídem, sexta edición, p.236). Opina que es necesario que las leyes definan claramente las atribuciones del Gobierno Central y la de los organismos provinciales y cantonales, normas que se hallan dispersas en las Leyes de Régimen Provincia, de Régimen Municipal y en otras más.

Por lo expuesto se concluye que la Constitución Política confiere el carácter de autónomos a los municipios y consagra su calidad de organismos descentralizados. Esto significa que las municipalidades, por ser **AUTONOMAS** están facultadas para dictar normas propias de organización y por ser **DESCENTRALIZADAS**, pueden descentralizarse por sí mismas, es decir, pueden dictar normas para reglamentar la administración propia sin que requiera del poder central.

No obstante dichas autonomías y descentralización implican que las municipalidades están subordinadas al orden jurídico constitucional del Estado (art. I Ley de Régimen Municipal) y por ser instituciones del Estado (art. 118, Constitución) solamente pueden ejercer las atribuciones consignadas en la Constitución y las Leyes (art. 119, ibídem). La Ley de Régimen Municipal, dispone que el Consejo decidirá las obras que deben licitarse y adjudicarlas (art. 64) por tanto, para contratarlas debe sujetarse a la Ley de Contratación Pública, prevé que se sujetarán a esta Ley las Instituciones del Estado, ente las cuales figuran las

municipalidades, que contrátenla ejecución de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios no regulados por la Ley de Consultaría. Si alguna Municipalidad considera que una norma legal viola su autonomía o que alguna autoridad interfiere en su administración, deberá proceder de conformidad con lo dispuesto en el art. 18 de la Ley de Régimen Municipal, acudirá con su reclamación ante el Congreso Nacional, Tribunal de Garantías y Corte Superior de Justicia, en su orden, según lo previsto en la indicada norma.

### **PRONUNCIAMIENTO**

Al tenor de las normas legales y doctrina citadas, en criterio de esta Procuraduría que las municipalidades para contratar obras o adquirir bienes deben sujetarse a la Ley de Contratación Pública y cuando se tratan de montos iguales o superiores a los establecidos en el artículo 4 de la Ley ibídem para Concursos Públicos de Ofertas deben requerir los informes de Contraloría y Procuraduría General del Estado, lo cual no significa perder su autonomía o interferencia en su administración, puesto que, la autonomía municipal implica subordinación a la Constitución y Leyes del Estado por mandato del art. 1 de la Ley de Régimen Municipal; porque los municipios deben ejercer sus acciones en la forma y condiciones determinadas en las normas legales y constitucionales (art. 2 ibídem ); y porque es un deber fundamental de los alcaldes cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes al tenor de lo previsto en el art. 72 de La Ley ibídem.

Este pronunciamiento es balido únicamente para el caso de esta consulta; por lo tanto, no podrá aplicarse a situaciones similares, puesto que las mismas deberán ser analizadas bajo las circunstancias que corresponda. Además, no tendrá valor alguno respecto a casos sometidos a decisión de jueces o tribunal de la República del Ecuador.

De conformidad con el artículo 130, numeral 5, de la Constitución Política de la República, se deja expresa constancia que la interpretación generalmente obligatoria de la Ley corresponde al Congreso Nacional.

Atentamente,

DIOS PATRIA Y LIBERTAD

(f) Dr. Ramón Jiménez Carbo, Procurador General del Estado.

Los fundamentos que sustentan los pronunciamientos del Procurador General del Estado al absolver la presente consulta, deja en claro que los concejos municipales como cualquier institución al amparo de leyes de la República y que por su naturaleza son parte del sector público están subordinados al orden jurídico constitucional del Estado y a las leyes vigentes. Que vivimos en un Estado Social de Derecho y, por tanto, se debe observar en cada una de las acciones públicas. Que corresponde a las autoridades locales cumplir y hacer cumplir los preceptos del ordenamiento jurídico imperante, en las jurisdicciones y materias que sea de su competencia. Siendo así, no admite duda alguna que la contratación de obras o la adquisición de bienes por parte de una municipalidad debe sujetarse a la Ley de Contratación Pública vigente a la fecha, aunque en la praxis se constituya en obstáculo a la gestión municipal, siendo recomendable que los interesados promuevan las reformas que esta Ley requiera para no conspirar contra la eficiencia de la gestión local.

### **3.3.2 Compatibilidad del bien común local y del nacional**

<sup>145</sup> Señor Ingeniero

Pablo Terán Rivadeneira

MINISTRO DE ENERGIA Y MINAS

Ciudad.-

Señor Ministro:

Absuelvo las consultas legales formuladas en su Oficio N° 902-DM-2001-1717 de 16 de agosto del 2001, relativas a las acciones realizadas por la Municipalidad de

---

<sup>145</sup> Procuraduría General del Estado, Oficio N° 19227, Quito, 20 agosto 2001.

Lago Agrio, para impedir la construcción de la Estación Amazonas, que forma parte de la obra del Oleoducto de Crudos Pesados:

El contrato para la construcción y operación del OCP y prestación de servicios públicos de transporte de Hidrocarburos, suscrito el 15 de febrero del 2001, entre el Estado Ecuatoriano y la Compañía de Crudos Pesados OCP Ecuador SA., está sujeto al ordenamiento jurídico nacional, y para su aprobación conto con las opiniones favorables de los competentes organismos del Estado, en especial a los atinentes a la protección de los derechos de los habitantes en materia ambiental, y a las medidas preventivas y de reparación que deberán adoptarse en caso de eventuales daños contingentes que resultaren, en salvaguarda de la garantía constitucional consagrada en el numeral seis del Art. 23 de la carta Magna, en concordancia con el precepto del numeral 4 de su Art. 3, que establece como deber primordial del Estado la defensa del patrimonio natural y cultural del País y la protección del medio ambiente. De lo expuesto de infiere que siendo como es legitimo el aludido contrato, corresponde a las partes contratantes su estricto cumplimiento, por lo que en lo que Atañe al Estado este ha de acatarlo, no solo bajo el principio de seguridad jurídica que implica a las partes contratantes, sino además en atención a la finalidad de interés público que la obra contratada conlleva.

No obstante que los gobiernos provinciales y cantonales gozan de autonomía para la administración de sus respectivas jurisdicciones, esta debe ejercerse en la forma que determina la Constitución Política y la Ley, y tomándose muy en cuenta los objetivos nacionales que prevalece sobre los de menor rango; la subordinación del gobierno municipal al ordenamiento constitucional, conlleva también la compatibilización del bien común local y del bien común nacional de tal manera que la atención de las necesidades cantonales y la protección de sus

derechos y entre ellos el de orden ambiental no deberán pugnar con las garantías que son inherentes a todos los habitantes del País en general.

En el caso materia de sus consultas y en base a la documentación adjuntada a su petición, se puede establecer que la Municipalidad de Lago Agrio no le asisten razones jurídicas para obstaculizar la normal construcción de la Estación Amazonas, la que se ubicara fuera del perímetro urbano del Cantón, obra que cuenta con calificadas certificaciones de manejo ambiental, exigidos por el respectivo contrato OCP, sin que además haya prueba alguna que técnicamente demuestre riesgos que amenacen derechos ambientales particulares o colectivos puesto que el recorrido del oleoducto, diseñado y aprobado precautela la posibilidad de lesiones o vulneraciones al derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación.

Por lo expuesto, considero que la secciones administrativas generadas por la Municipalidad de Lago Agrio, de mantenerse, no solo contrarían las obligaciones que el Estado ha de cumplir en relación al contrato celebrado con la Compañía de crudos pesados OCP Ecuador SA., sino que al poner en grave riesgo la ejecución normal de la obra contratada, perjudica los intereses nacionales concomitantes; según el inciso final del Art. 271 de la Constitución Política del Estado, el contrato de la referencia que conlleva una importante inversión extranjera es de interés público y no puede ser modificado ni siquiera por leyes u otras disposiciones que afecten sus cláusulas, y por el contrario el Estado debe establecer garantías y seguridades especiales al efecto, especialmente tratándose de la contratación de oleoducto regulada por la Ley de Hidrocarburos. Por estas razones este Despacho, en ejercicio de la atribución prevista en la Disposición General Séptima de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado ordena a las autoridades de la Municipalidad de Lago Agrio rectificar lo actuado, permitiendo la construcción de la Estación Amazonas. Este pronunciamiento es de aplicación

obligatoria por la Administración Pública, sin perjuicio de las facultades que tiene el Congreso Nacional, el Tribunal Constitucional y la Función Judicial, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Atentamente,

DIOS PATRIA Y LIBERTAD

Dr. Ramón Jiménez Carbo, procurador del estado.

Los gobiernos seccionales teniendo en cuenta que son provinciales, cantonales y parroquiales gozan de autonomía para la administración de su territorio, esta se debe hacer sujetándose a lo que determina la Constitución Política y la ley, lo que entraña la compatibilización del bien común local y del bien común nacional. De modo que la atención de necesidades seccionales y protección de sus derechos no deberán pugnar con las garantías que son inherentes a todos los habitantes del país.

Los actos administrativos de una municipalidad no pueden obstaculizar la ejecución de un contrato que conlleva inversión extranjera y que es de interés nacional. Los contratantes deben enmarcar sus acciones en lo señalado por la Constitución de la república y en el marco de respeto al principio de seguridad jurídica

## **CAPITULO 4. LA ASAMBLEA NACIONAL Y LA DESCENTRALIZACION**

### **4.1. El legado del gobierno de Gustavo Noboa**

El gobierno de Gustavo Noboa adviene en un contexto nacional agobiado por una profunda crisis económico-social, producto de la pérdida de la unidad monetaria ecuatoriana, el sucre, y la adopción de la dolarización por parte de su antecesor

Jamil Mahuad, como secuelas de la incautación de los depósitos bancarios y la bancarrota de la mayoría de los bancos privados.

Fácil es deducir, entonces, que su gobierno debía prestar mayor atención a buscar soluciones para enfrentar esta crisis, dado el corto periodo de tiempo que tenía para gobernar. Además, como ha sido esa especie de lógica de los gobiernos instaurados desde el advenimiento del “régimen de derecho” en el Ecuador, la formulaciones teóricas en materia de descentralización han superado largamente a las realizaciones prácticas.

Este gobierno también incurrió en la firma de convenios de descentralización con los gobiernos seccionales; convenios cuya ejecución, en último término, dependían de la capacidad de gestión de los propios consejos provinciales y municipalidades, ante la ausencia de una verdadera decisión política de impulsar un sostenido proceso de descentralización en el país.

Quizá el mayor aporte de este gobierno a la descentralización sea la expedición del Reglamento a la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, publicado en el Registro Oficial No. 349 de 18 de junio del 2001.

Este Reglamento que, en su versión original, consta de 49 artículos, una Disposición General, tres Disposiciones Transitorias y una Disposición Final, regula y da operatividad a la firma de convenios de transferencia de funciones, responsabilidades y recursos desde el gobierno nacional a los gobiernos seccionales autónomos y demás instituciones públicas que se integran en el ámbito de su aplicación; también regula lo atinente a los acuerdos o resoluciones de desconcentración y delegación, a los convenios de mancomunidad, de fortalecimiento institucional, a la integración de los comités de desarrollo provincial y a los programas de desconcentración, delegación y descentralización de las funciones, responsabilidades y recursos del gobierno central, a favor de las circunscripciones territoriales, que se reconozcan de acuerdo con la ley.

Crea la Comisión Nacional de Competencias para impulsar y consolidar el proceso descentralizador, entre sus finalidades. Dispone descentralizar los servicios que prestan la Contraloría y la Procuraduría General del Estado, las superintendencias y otros organismos de control, a fin de que estén más cercanas al domicilio del peticionario. Igual descentralización manda que implementen las correspondientes oficinas públicas que tienen bajo su responsabilidad cualquier clase de registro. Finalmente, dispone que la participación social, en sus diversas formas y organización, sean reguladas, mediante ordenanza, por los municipios.

Sin lugar a dudas que este Reglamento constituye un formidable instrumento para impulsar sostenidamente la descentralización, lo que falta es la decisión política del nivel que sea o se requiera para hacer realidad este anhelado proceso. El gobierno de Gustavo Noboa no la tuvo o si la tuvo no encontró el camino ni el tiempo para llevarlo a cabo.

#### **4.2. El legado del gobierno de Lucio Gutiérrez**

Siguiendo la tónica de los gobiernos que se han turnado desde la vigencia de la Constitución Política de la República de 1998, en el gobierno de Lucio Gobierno también fue más lo que se dijo que lo que realmente se hizo en materia de descentralización.

Efectivamente, el presidente Gutiérrez también expidió el Decreto Ejecutivo No. No. 376, publicado en el Registro Oficial No. 83 de 16 de mayo del 2003. A través de este Decreto este gobierno se propuso:

- Elaborar e implementar el Nuevo Modelo de Gestión del Estado;
- Formular el Plan Anual de Descentralización; y,
- Crear la Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial.

El primero de los objetivos propuestos no culminó dentro de los límites de factibilidad que hubiere sido de desear y, por tanto, quedó en una fase de formulación teórica; en cuanto al segundo objetivo se formuló un Plan Anual de Descentralización que fue consensuado, especialmente, con los organismos seccionales, con varios de los cuales se firmaron convenios para implementarlos, pero tampoco pasaron del campo de las buenas intenciones; y, en relación con el tercero de los objetivos que se propuso este gobierno, se creó la Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial que se integró con siete miembros en representación del CONAM, Ministerio de Economía y Finanzas, Secretario de Diálogo Social, presidentes del CONCOPE y de la AME, Director de la Oficina de Planificación ODEPLAN y de las Juntas Parroquiales Rurales.

Entre las funciones más importantes asignadas a la Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial constan las siguientes: asesorar en la adopción e implementación del Nuevo Modelo de Gestión del Estado, formular el Plan anual de Descentralización y vigilar su cumplimiento, vigilar la asignación de recursos a los diferentes niveles de gobierno en correspondencia con las competencias que asuman los gobiernos seccionales y coordinar con las instancias respectivas, la formulación e implementación del plan en materia de descentralización y organización territorial. Además, debo acotar que la Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial debía conformar un Consejo Consultivo de especialistas reconocidos en el campo de la descentralización, cuyas función específica sería la de proporcionar criterios y asesoría técnica.

Finalmente, se dispuso que la Unidad de Descentralización y Estructura del Estado del CONAM, fuera la Secretaría Técnica de la Comisión antes citada. No existe informe o documento alguno que permita evaluar el avance o la proporción de ejecución efectiva de estas importantes formulaciones teóricas que fueron expedidas en el año 2003; pero si consideramos que el gobierno de Lucio

Gutiérrez terminó abruptamente por los acontecimientos que son de conocimiento público, puedo colegir que la descentralización, una vez más, se quedó en el papel.

### **4.3. El legado del gobierno de Alfredo Palacios**

Este gobierno comenzó ofreciendo la refundación del país. Creo que la historia no lo recordará, precisamente, por eso. Pero, en cuanto a la descentralización insistió en la firma de convenios improductivos con los gobierno seccionales y, tal vez, lo digno de señalarse fue que auspició y remitió al Congreso Nacional el PROYECTO DE LEY PARA EL EJERCICIO DE LAS AUTONOMIAS, elaborado bajo el auspicio de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y del Consorcio de Consejo Provinciales del Ecuador (CONCOPE), debiendo señalar la influencia decisiva en este proyecto del Alcalde de Guayaquil.

Este proyecto en su artículo uno, bajo el título de “Organización Especial Autónoma”, dispone que:

“Los Cantones, Distritos Metropolitanos, y Provincias, como comunidades territoriales que son, tienen derecho a acceder, individualmente o asociados, al Régimen de Organización Especial Autonomo previsto en la Constitución de la República y esta ley, para reglar y administrar sus asuntos y servicios públicos, por medio de los organismos de Gobierno Autónomo, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus pobladores”.

El proceso de Organización Especial Autónoma lo desarrolla el proyecto a través de 18 artículos, 7 Disposiciones Generales y dos Disposiciones Transitorias; su trámite no prosperó en la Legislatura y se quedó en el campo de las buenas intenciones.

En lo demás de la gestión gubernamental de Alfredo Palacio creo que lo corto del tiempo que gobernó también debe haber conspirado para tratar muy

marginalmente este trascendental proceso para el desarrollo nacional, aunque tampoco se pudo observar una sólida voluntad política a este respecto.

#### **4.4. El legado del gobierno de Rafael Correa**

Para intentar un análisis de lo que el gobierno del presidente Rafael Correa se propone en cuanto a descentralización o autonomía, considero necesario remitirme a la Constitución de la República del Ecuador en vigencia y, específicamente al Título V que desarrolla la Organización del Territorio Ecuatoriano.

En los artículos 238, 239, 240 y 241 del Capítulo primero del Título citado en el párrafo precedente, se desarrolla los principios generales que sustentan a los gobiernos autónomos descentralizados (consejos regionales, consejos provinciales, concejos metropolitanos, concejos municipales y juntas parroquiales rurales), reconociendo que gozan de autonomía política, administrativa y financiera, cuyo ámbito y ejercicio los remite a la ley correspondiente que “establecerá un sistema de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo”.

Así mismo, el Art. 240 de la Norma Suprema del Estado ecuatoriano hace referencia a los “gobierno autónomos descentralizados de la regiones...”, y en el Art. 242 se manifiesta que el “Estado se organiza territorialmente en regiones...”, que las define, dimensiona y explica en los siguientes términos:

“Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formularán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado

de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones”.

Esta breve descripción de la normatividad constitucional sobre la Organización Territorial del Estado, guarda coherencia con lo que señala el Art. 1 de la Constitución vigente, que describe el Ecuador como un Estado que “se gobierna de manera descentralizada”, y permite colegir que se propone una vía de más ancho cauce y perspectivas en torno al proceso de descentralización y autonomías en el Ecuador, puesto que se inserta la instancia territorial de las “regiones autónomas”, que, personalmente, la considero como un paso complejo, cuya necesidad debe conjugarse en el contexto de consolidar la unidad nacional, impidiendo cualquier brote o intento secesionista.

Empero, hay un pequeño gran detalle, la implementación del sistema nacional de competencias y de los gobiernos regionales autónomos, se la remite a la ley; por lo tanto, la factibilidad del proceso dependerá del contenido de esta ley, que exige una participación ciudadana de enorme responsabilidad si queremos que en nuestro país cobre fuerza definitiva un serio y sostenido proceso de descentralización y autonomías, como ejes transversales que soporten y confluyan en la tan esperada esperanza nacional de construir el desarrollo integral, sustentable y con equidad social del país.

Sin embargo, se puede avizorar que este gobierno empieza dando la debida importancia al tema de la descentralización y de los gobiernos autónomos. Para este efecto, creó en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), organismo adscrito a la Presidencia de la República, la Comisión de Organización Territorial y Gobiernos Autónomos, misma que según he podido investigar, se halla en plena elaboración de una propuesta de descentralización y planificación del territorio.

Por lo tanto, una evaluación de la descentralización en el gobierno del presidente Rafael Correa, cae todavía en el campo de las perspectivas y de las formulaciones teóricas, aun cuando, justo es decirlo, el ambiente gubernamental pro-descentralización existe, esperando que también emerja y se manifieste, lo más pronto, una sólida voluntad política para implementarla con la más amplia participación social e institucional.

Sin embargo, no se puede dejar de señalar como hechos concretos en el tema de la Organización Territorial del Estado promovidos por el actual gobierno, la creación de la Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas y de la provincia de Santa Elena, hechos gubernamentales que no necesariamente están inmersos en el.

#### **4.5. Las reformas que adoptó la Asamblea Nacional Constituyente**

A este análisis es aplicable lo que se detalló sobre la descentralización en el gobierno de Rafael Correa, puesto que fue la Asamblea Nacional Constituyente el organismo el que expidió la actual Constitución de la República del Ecuador que, posteriormente, fue sancionada y promulgada por el Ejecutivo.

Pero, vale acotar que sobre el tema de descentralización, autonomías y organización territorial, las instancias inmersas en el tema: Asamblea Constituyente, Gobierno, prefecturas, municipios y juntas parroquiales, no consensuaron un modelo único.

Lo que este trabajo no se propone es llevar a cabo un estudio de comparación profunda de la anterior constitución con la actual por cuanto resulta muy prematuro por la falta de materia empírico, me limitare a sus preceptos.

El proyecto de Constitución establece cinco niveles de gobiernos autónomos, con competencias específicas: parroquias rurales, cantones, distritos metropolitanos, provincias y regiones; más dos tipos de regímenes especiales (uno para Galápagos, y otro para circunscripciones indígenas y afro ecuatorianas).

La principal innovación es facultar a dos o más provincias a formar una región autonómica. Pero el proceso está supeditado a la Asamblea Nacional (Congreso) y a la Corte Constitucional. Ante el primero se tiene que presentar el proyecto de regionalización que debe ser aprobado en un máximo de 120 días; y ante la segunda instancia el estatuto de autonomía regional -estableciendo denominación, símbolos, principios, instituciones y sede-, para verificar su conformidad con la Constitución (en máximo 45 días).

El gobierno regional estará representado por un gobernador que será electo en comicios populares. Podrán planificar el desarrollo regional y formular planes de ordenamiento territorial, gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca. Además, tendrán facultades legislativas y podrán expedir leyes regionales.

La misma potestad se entrega a los distritos metropolitanos, que también tendrán un estatuto autonómico, mientras que los consejos provinciales y cantonales tendrán facultades normativas. Las juntas parroquiales solo tendrán facultades reglamentarias, pero por primera vez en sus diez años de existencia tendrán competencias, como planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos.

En todos los casos, la planificación del desarrollo deberá estar articulada con todas las demás instancias de poder.

Las competencias adicionales a las que se establecerán en la Constitución serán

transferidas a los gobiernos autónomos por un sistema nacional de competencias, “excepto aquellas que por su carácter no deban ser susceptibles de tal transferencia y permanecerán en el Gobierno nacional (la Constitución señala 12 casos)”. <sup>146</sup>“Con respecto al número de niveles de gobierno, la experiencia internacional muestra que la mayoría de los países descentralizados tienen dos o tres niveles de gobierno vertical dependiendo del tamaño del país” <sup>147</sup>“Las relaciones entre el grado de descentralización fiscal y el tamaño de un país pueden ser estudiadas desde varias dimensiones: diseño de política, efectividad, costo, representatividad, etc.”

<sup>148</sup> La atomización de la estructura municipal crea una serie de problemas importantes. El primer problema es el encarecimiento de los servicios públicos en los municipios pequeños por falta de una escala adecuada en la producción y entrega de servicios. Un tamaño reducido del municipio casi siempre significa también una capacidad administrativa reducida, lo que complica sino elimina la posibilidad de proveer cierto tipo de servicios públicos.

La Constitución elaborada en Montecristi establece cinco niveles de gobiernos autónomos, con competencias específicas: parroquias rurales, cantones, distritos metropolitanos, provincias y regiones; más dos tipos de regímenes especiales: uno para Galápagos, y otro para circunscripciones indígenas y afro-ecuatorianas.

Con carácter general, en el Art. 239 la Carta Magna vigente estipula que:

“El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de

---

<sup>146</sup> Arze Francisco y Martínez Jorge, Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de países pequeños Bolívar, El Salvador, Ecuador y Nicaragua, Marzo 2003, pág. 2.

<sup>147</sup> Arze Francisco y Martínez Jorge, Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de países pequeños Bolívar, El Salvador, Ecuador y Nicaragua, Marzo 2003, pág.

<sup>148</sup> Arze Francisco y Martínez Jorge, Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de países pequeños Bolívar, El Salvador, Ecuador y Nicaragua, Marzo 2003, pág.

carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo”;

Correlativamente, en el Art. 260 establece: “El ejercicio de las competencias exclusivas (Gobierno central, gobiernos: regional, provincial, municipal, parroquial rural), no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”. Las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno se detallan en los artículos 261, 262, 263, 264 y 267 de la Constitución vigente.

Así mismo, el Art.240 dispone que: “Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias”;

Y, en el Art. 241, se dispone que: “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobierno autónomos descentralizados (que incluye a las juntas parroquiales rurales)” Pero, una de las principales innovaciones que introdujo la Asamblea es la que faculta, a dos o más provincias, a formar una región autonómica, cuya iniciativa pertenece a los gobierno provinciales, que serán los encargados de presentar a la Asamblea Nacional el respectivo proyecto de Ley, mismo que deberá ser aprobado, reformado o negado en el plazo máximo de ciento veinte días, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes.; en forma complementaria, el proyecto de estatuto de autonomía regional será presentado a la Corte Constitucional para que determine su conformidad con la Constitución, este organismo deberá pronunciarse en un plazo máximo de cuarenta y cinco días.

Tanto el proyecto de ley orgánica aprobado por la Asamblea Nacional como el proyecto de estatuto de autonomía regional con dictamen favorable de la Corte

Constitucional, serán sometidos a consulta popular en las provincias que formarán la región; de ser aprobados estos instrumentos jurídicos por la mayoría absoluta de sufragantes en cada provincia, entrará en vigencia la ley y se convocará a elecciones regionales para nombrar autoridades y representantes que corresponda, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al pronunciamiento favorable de la consulta popular.

El Art. 247 de la Norma Suprema vigente determina que Igual procedimiento deberá seguirse para constituir un distrito metropolitano. Considero que la normativa constitucional en torno a la descentralización y las autonomías regionales ciertamente constituyen espacios que deben ser debidamente procesados y ejecutados no solamente por las instituciones que están obligadas a observarlas, sino, especial y fundamentalmente, deben ser promovidas mediante una acción sostenida de las organizaciones de la sociedad civil, mediante un ejercicio serio y responsable de los derechos de ciudadanía. Si hablamos de una democracia participativa y de rendición de cuentas, gran parte de los destinos nacionales, del desarrollo económico y del progreso social, dependerán de la actitud crítica y de compromiso social para con la patria y el pueblo, adoptemos los diversos sectores sociales que conformamos la realidad nacional en sus diferentes percepciones.

Para este propósito, no se debe olvidar que la propia Constitución vigente ha creado lo que se denomina el “quinto poder” cuya estructura orgánica y funcional se legisla en el Título IV denominado “PARTICIPACION Y ORGANIZACIÓN DEL PODER”, de cuyas disposiciones relieve la contenida en el Art. 96 que dice:

“Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones de políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como en las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos”.

En el ámbito de la temática del presente trabajo, no se puede dejar de señalar la enorme importancia y trascendencia que tiene el denominado “Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”, que, más allá del debate político en que se halla inmerso, es rescatable desde la óptica de la rendición de cuentas y la participación popular en los destinos nacionales.

No sopesar la real importancia que tiene o puede tener esta instancia constitucional, por las motivaciones que fueren, será mantener la misma política del avestruz, que esconde la cabeza para no conocer ni enfrentar la realidad concreta que tiene al frente.

Solamente una fuerte y sostenida voluntad ciudadana en pro de la descentralización y de las autonomías regionales debidamente reguladas y garantes de la unidad nacional, suplirá la falta de voluntad política para crear el Estado moderno, equitativo, soberano y descentralizado que todos anhelamos.

## **CONCLUSIONES**

El mecanismo de fortalecimiento local es sin duda la descentralización en nuestro país, la misma que debe ser entendida como una transferencia efectiva de poder y de recursos del gobierno central a los gobiernos seccionales, ella produce el efecto de un acercamiento del Estado a la sociedad civil, lo que justamente involucra al ciudadano directamente en la prestación de servicios públicos, lo cual descarga al Estado de una serie de actividades que no las realiza eficientemente y que serán ejecutados desde los niveles intermedios dotados de autonomía.

La descentralización en el país ha estado sometida a posiciones equivocadas que han obstaculizado su desarrollo integro debido a que los gobiernos locales supuestamente han asumido mayores responsabilidades de gasto pero muy poca

autonomía en el lado de los ingresos. La mayor parte del gasto sigue siendo financiado por transferencias del gobierno central. Este mecanismo no desarrolla la iniciativa impositiva local, y debilita el esfuerzo fiscal local.

Hay que entender al proceso de descentralización como tal, un proceso que marco su inicio pero que no tiene un final por su desarrollo dinámico, gradual, complejo e inacabado en la construcción permanente del bien común.

El fenómeno de la globalización pone a los países en condiciones de localidad o de locales y siendo los gobiernos seccionales, niveles intermedio de gobierno deben avanzar para que lo subnacionales no se queden al margen del proceso general y que lo nacional puede ser un mecanismo de integración internacional y así este proceso no signifique un debilitamiento o estancamiento nacional sino por el contrario constituya su fortalecimiento.

Si bien las consultas populares constituyen iniciativas autonómicas, en la praxis después de efectuarse y en su tránsito por un estado autonómico, ahora están interesadas en trabajar en una descentralización más profunda como un fin de sus proceso autonómicos, por lo tanto cabe aprovechar y fortalecer esta mayor participación ciudadana para facilitar a que haya mayor transparencia en el proceso de decisiones del gobierno y contribuya a elevar los niveles de honestidad del sector público así como permitir el acercamiento del gobierno al ciudadano, que sin duda aporta y contribuye a mejorar la gobernabilidad, a identificarse y recuperar el sentido de pertenencia a la comunidad y al país.

Pese a la cantidad de disposiciones legales, el proceso de descentralización está subordinado a la voluntad de las autoridades locales que soliciten determinada competencia y a la predisposición de los funcionarios nacionales de efectivizarla. En ese sentido, el modelo de voluntariedad y de convenio uno a uno ha profundizado el desorden en la administración pública.

Pese a que Ecuador inició la discusión y aplicación de políticas de descentralización hace ya varios años, la situación actual muestra un panorama con avances limitados y sectoriales, por lo que se debería fomentar la constitución de regiones como entramados sociales y políticos que incrementen la productividad de sus territorios, reconstruyan su tejido social y afiancen identidades y actores locales, construyan democracia local y participación.

El tema de fondo es el fortalecimiento de los logros alcanzados que han tenido como sustento el trabajo exitoso y eficiente de los gobiernos seccionales que sin malgastar los recursos han dado las mejores muestras de desarrollo. Se trata de entonces procurar la armonía y no desechar la institucionalidad pública que ha sido probada, que es el reflejo de una evolución constitucional importante y de una conquista digna de todo merecimiento. Apuntar a su fortalecimiento y avance es darle continuidad a los procesos que están en marcha y que frenarlos o peor aun retrocederlos constituye un retroceso en el progreso nacional.

La constitución reconoce una forma diferenciada de organización del territorio ecuatoriano, dividido en parroquias, cantones, distritos metropolitanos provincias, regiones y circunscripciones territoriales. Estas últimas, los distritos metropolitanos y la provincia de Galápagos constituyen regímenes especiales, por razones de carácter ambiental, étnico cultural y de población . De acuerdo con cada una de estas unidades políticas territoriales, se reconoce también diferentes niveles de gobierno autónomo descentralizado. Estos gobiernos son la Junta Parroquial, el Consejo Municipal, el Consejo Provincial, el Consejo Metropolitano y el Consejo Regional. Además de la parroquia, el cantón, la provincia y las circunscripciones territoriales indígenas y establece la posibilidad de constituir gobiernos autónomos descentralizados para los distritos metropolitanos y las regiones autónomas. Todas estas instituciones son formas de representación política de la ciudadanía. El gobierno que se encuentra más cerca

de la ciudadanía es la Junta Parroquial, pues la parroquia es una de las unidades políticas territoriales más pequeñas. Esto debería permitir una mayor participación de los ciudadanos en la vida política local, y por lo mismo, una mayor identificación de los ciudadanos con el gobierno local y el Estado ecuatoriano.

### **RECOMENDACIONES Y APORTES**

Para el progreso del Ecuador en materia de descentralización, es imprescindible reemplazar actitudes de divisionismo por actitudes positivas de solidaridad y unidad en la que el territorio nacional se complementa para propiciar mayor desenvolvimiento de las zonas y sectores más deprimidos a fin de alcanzar un desarrollo equilibrado, armónico sostenible y sustentable del país entero.

La visión del proceso debe configurarse en función de país que para ello se deberá tomar en cuenta las posibilidades y limitaciones de las provincias y cantones de la patria. Si queremos realmente combatir al Estado centralista y fortalecer los poderes locales, no existe otra vía que unificar las energías sociales que posibiliten concretar todas las normas constitucionales y legales que, en número, más que suficiente, han creado el campo propicio para procesar sostenidamente la descentralización en el Ecuador.

No se trata de municipalizar, o descentralizar todo sino de aprovechar la capacidad de convocatoria y gestión de los entes seccionales para facilitar los procesos de desarrollo de la sociedad, de promotor de iniciativas y ejecutor de acciones. Debe haber un proceso coherente también de desconcentración de las funciones del gobierno central para lograr conjuntamente avances entre organismos del sector público en todo sentido.

Muchos de los procesos de descentralización de los gobiernos seccionales también se dan por la ausencia de liderazgo o capacidad administrativa de sus

autoridades locales la cual requiere de una mayor participación de la sociedad entendida como un fenómeno dinámico y dialectico entre los ciudadanos y el Estado por medio de sus diferentes instituciones de organización y poder como lo son los gobiernos seccionales.

El proceso de descentralización debe ser obligatorio y de carácter general para los gobiernos seccionales en la definición de una política propia y de carácter global que le permite ejercer en las distintas materias del desarrollo en el territorio local. Que será promovida y fortalecida por el sistema nacional de competencias.

El nivel intermedio, en el actual esquema de las provincias, es excesivamente fragmentado (24 provincias). Fragmentación que se supera con la propuesta de regionalización (en 8 años el país estará regionalizado) y el Ecuador contará con un nivel intermedio fuerte que articule la base del territorio y de la población con el gobierno central.

La superposición de competencias en el nivel provincial es un problema que se debe superar mediante la eliminación de las organizaciones de desarrollo regional, unidades ejecutoras derivadas del Ejecutivo, cuyos recursos y competencias deben ser trasladados a los gobiernos autónomos en un plazo inmediato y debe quedar claro el alcance de las competencias del gobierno central en el ordenamiento territorial, siempre y cuando no se duplique el ejercicio de las competencias exclusivas, reforzando por tanto los niveles subnacionales y su responsabilidad frente a la ciudadanía en el ejercicio de sus competencias. y el reforzamiento de los respectivos niveles de gobierno. Por lo tanto un sistema de competencias claro.

No todos los casos responden a las mismas dinámicas. Por un lado están los gobiernos locales pequeños que lanzan una agenda proactiva que incluye, principalmente, dispositivos de participación ciudadana y planificación local. Los

casos paradigmáticos como por ejemplo Cotacachi y por otro lado está el municipio de Guayaquil y Quito que, por sus dimensiones y capacidad instalada, plantean innovaciones en la gestión.

Es un imperativo para los actores sociales, empezar entonces la construcción de instituciones políticas legítimas y estables en el mediano y largo plazo, que tienen como condición un sistema político que pueda recoger y canalizar valores y aspiraciones de amplios sectores sociales. La crisis institucional del Estado ecuatoriano depende de la satisfacción de esas demandas. Aunque el sistema político institucional filtra las demandas sociales, un proyecto político de desarrollo de la democracia ecuatoriana debe encontrar una forma de canalizar las demandas sociales y políticas más importantes. La demanda de autonomía es una de ellas, porque detrás de la misma está el secular conflicto regional del Ecuador. Aspirar a resolver este conflicto es asumir la necesidad de recoger adecuadamente la demanda de una descentralización profunda del Estado ecuatoriano. En este sentido, la unidad del Estado ecuatoriano depende de la negociación con las regiones que demandan autonomía. Esto significa que la universalidad del Estado se negocia. La universalidad política del Estado resulta de la articulación de los particularismos. Esto equivale a entender de otra forma la construcción de la identidad nacional. Esta ya no puede girar en torno a un centro que siempre permanece igual a sí mismo. Para que podamos producir una identidad colectiva nacional profunda, el centro y las regiones tienen que transformarse recíprocamente: la identificación de las regiones con el estado solo es posible si este último asimila sus demandas. Esto limitará el poder del Estado central. Pero una vez que se introduzca este cambio, las regiones quedarán identificadas con el Estado.

Bajo la lógica propuesta en esta investigación, se debería promover un proyecto de ley que reoriente la relación entre el poder y el territorio como base en la descentralización que debería ser un instrumento que, como mínimo, enfrente o

resuelva las dificultades señaladas anteriormente, esto es la gran heterogeneidad del desarrollo, la ampliación de las brechas y las asimetrías económicas y sociales; que estructure de manera racional y armónica la organización político administrativa del Estado. Aunque por sí misma la descentralización no resuelve las causas estructurales de la pobreza, ésta si puede contribuir significativamente a atenuarla si se la plantea y ejerce como estrategia primordial del Estado, sentando las bases fundamentales hacia una genuina democratización y la reforma económica y política del Estado, y la reconstrucción sustantiva de la nación en la diversidad cultural y multiétnica y sería aún más esperanzador que como parte de un proceso que amplíe la democracia y viabilice un país equitativo, productivo, democrático y territorialmente justo

Estas grandes orientaciones no deben ser sólo buenos y demagógicos deseos. Se trata de que alcancen a ser ejecutados en instrumentos de política pública: leyes, programas y planes, readecuaciones institucionales, procedimientos y mecanismos innovadores.

Sin embargo, está claro que no es posible imponer un nuevo mapa político administrativo del país, sin contar con la aceptación razonada de los propios habitantes y del sistema político.

## BIBLIOGRAFIA

- Constitución Política de la República del Ecuador (5 de junio de 1998).
- Constitución Política de la República del Ecuador (20 de octubre del 2008).
- Oswaldo Hurtado, Descentralización y gobiernos municipales. Quito, CORDES, 1993.
- [http://acuerdopais.com/blogs/alberto\\_acosta/2007/09/04/lo-nuestro-lo-mas-moderno-la-solidaridad/](http://acuerdopais.com/blogs/alberto_acosta/2007/09/04/lo-nuestro-lo-mas-moderno-la-solidaridad/)
- Constitución Política de la República del Ecuador, 23 de septiembre de 1830.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 13 de agosto de 1835.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 1 de abril de 1843.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 23 de febrero de 1851.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 10 de abril de 1861.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 6 de abril de 1878.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 23 de diciembre de 1906.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 24 de marzo de 1929.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 6 de marzo de 1945.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 31 de diciembre de 1946.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 25 de mayo de 1967.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 10 de agosto de 1979.
- Codificación de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, 5 de diciembre del 2005.
- Ley de Descentralización y Participación Social, 8 de octubre de 1997.
- Luis Verdesoto Custode, Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer a la democracia. Quito, Ediciones Abya Ayala, Abril del 2001.
- Codificación a la Ley Orgánica de Régimen Provincial, 20 de marzo del 2001.

- CONAM, GTZ, Competencias: ¿Qué descentralizar? Un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador, mayo del 2001.
- Ley especial de descentralización y participación social, 18 de febrero del 2000.
- Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, 8 de febrero del 2001.
- Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Madrid, 1992.
- Cabanellas Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Tomo I, Buenos Aires, 1974.
- Bibliográfica Argentina, Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo VIII, Buenos Aires, 1958.
- Léxico Político Ecuatoriano, ILDIS, mayo de 1994.
- Cardona Recinos Rokaël, Descentralización, autonomía y desarrollo local, factores clave en la reestructuración de los Estados Latinoamericanos: el caso de Centroamérica, Edición Abya Ayala, mayo del 2006.
- Enríquez Villacorta Alberto, Descentralización, autonomía y desarrollo local, factores clave en la reestructuración de los Estados Latinoamericanos: el caso de Centroamérica, Edición Abya Ayala, mayo del 2006.
- Ojeda Segovia Lautaro, Cuellos de botella de la descentralización en el Ecuador, Participación, Descentralización y Gestión Municipal. Elementos para una reforma democrática, Quito, noviembre del 2008.
- <http://www.definicion.org/desconcentracion-administrativa>
- Carrión M. Fernando, La descentralización, una perspectiva comparada entre América Latina y Europa, Quito, 2000.
- Borja Jordi, Descentralización y participación ciudadana, Ed. IEAL, Madrid, 1987.
- Corporación Instituto de la Ciudad, Proyecto de Estatuto Autonómico del Distrito Metropolitano de Quito, segunda versión. 13 de octubre del 2008.

- Iñaki Agirreazkuenaga, Descentralización y justicia constitucional, Sistema autónomo y poderes locales en España, Descentralización administrativa pública y constitución, Quito 2005.
- Sánchez de Losada Gonzalo, Bolivia, Democracia, descentralización y déficit presupuestario en América Latina, BID y OCDE, 1998.
- <http://www.hoy.com.ec/zhechos/1999/siglo08.htm>
- H. Congreso Nacional de Bolivia, Ley de Descentralización Administrativa, Ley 1654, 28 de julio de 1995.
- H. Congreso Nacional de Bolivia, Ley de Participación Popular, Ley 1551, 20 de abril de 1994.
- Cámara de Senadores Bolivia, Constitución de la República de Bolivia, Ley 2650, 13 de abril de 1994.
- Carlos D. Mesa Gilbert, Presidente Constitucional de la República de Bolivia, Decreto Supremo N° 27988, 28 de enero de 2005.
- H. Congreso Nacional de Bolivia, Ley especial complementaria al Código Electoral, a la Ley de Partidos Políticos y a la Ley de Agrupaciones y Pueblos Indígenas para la elección y selección de prefectos (as) de departamento N° 3015, 8 de abril del 2005.
- [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2008/irak\\_5/newsid\\_7371000/7371357.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2008/irak_5/newsid_7371000/7371357.stm)
- [http://eluniverso\\_com](http://eluniverso_com) - 'Autonomías son el mejor ejemplo del incumplimiento' - Mar\_31, 2007 - POLÍTICA.mht
- Arce Francisco y Martínez Jorge, Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de países pequeños Bolívar, El Salvador, Ecuador y Nicaragua, Marzo 2003.
- Gangotena Raúl, El Gobierno Municipal de Quito 1988- 1992 un caso de descentralización practico, Descentralización y Gobiernos Municipales, CORDES, Octubre de 1993.

- <http://www.cotacachi.gov.ec/htms/esp/ciudad/canton.htm>
- Guerrero C Fernando, CIUDADANIAS EMERGENTES: Experiencias democráticas de desarrollo local, Quito 1999.
- Concejo Municipal de Santa Ana de Cotacachi, Ordenanza Municipal, 31 de enero del 2000.
- <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/D.Constitucional.67.htm>
- Tribunal Constitucional del Ecuador, RESOLUCION No. 135-98-RS,
- Tribunal Constitucional del Ecuador, RESOLUCION No. 044-99-TP, 7 de octubre de 1999.
- Tribunal Constitucional del Ecuador, Resolución No. 135-RS-99-IS.
- Tribunal Constitucional del Ecuador, Resolución No. 089-2001-TP
- Tribunal Constitucional del Ecuador, Caso No. 007-2001.RS
- Tribunal Constitucional del Ecuador, Resolución No. 0092-2005-RA
- Tribunal Constitucional del Ecuador, Resolución Nro. 0037-2006-TC.
- Tribunal Constitucional del Ecuador, Resolución No. 004-2006-AA
- Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 192-06, R.O.25-II-2007
- Codificación de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, Ley No. 2004 - 015. R.O. 313 - Martes 13 de Abril del 2004, Art 13.
- Procuraduría General del Estado, Oficio, 31 Enero 2001, oficio 16109
- Procuraduría General del Estado, Oficio N° 19227, Quito, 20 agosto 2001.

**ANEXOS**

**ANEXO No. 1**

**Convocatoria a Consulta Popular por LA AUTONOMIA DE LA PROVINCIA DE  
SUCUMBIOS - Registro Oficial No. 147 Miércoles 23 de agosto del 2000**

Art. 8.- Los documentos habilitantes para el pago de horas extraordinarias serán: la hoja de control del reloj biométrico, hoja de control de asistencia autorizada, resolución del Pleno e informe de labores legalmente avalizado por quien autorizó laborar el tiempo extraordinario.

Art. 9.- Para el caso de los trabajadores (Choferes Profesionales), que se encuentran sujetos al régimen del Código del Trabajo, así como también para los empleados que tienen los nombramientos de guardianes, de igual manera se establece como máximo de horas extraordinarias hasta sesenta horas mensuales.

Art. 10.- En proceso electoral, los funcionarios, empleados y trabajadores que laboran en los Tribunales Supremo y Provinciales Electorales podrán percibir el pago de horas extraordinarias, hasta un máximo de ciento veinte horas mensuales (120), de acuerdo a las necesidades institucionales y previa resolución del Pleno del Organismo Electoral correspondiente.

Art. 11.- En todo lo no previsto en este Reglamento será norma supletoria las disposiciones legales y reglamentarias prescrita en Derecho Público.

Art. 12.- El presente Reglamento entrará en vigencia a partir de la fecha de su aprobación por parte del Pleno del Tribunal Supremo Electoral.

Publiquese en el Registro Oficial.

Dado en la Sala de Sesiones del Tribunal Supremo Electoral, en Quito a los cuatro días del mes de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

RAZON: Siento por tal que el Reglamento para el pago de horas extraordinarias para funcionarios, empleados y trabajadores de la Función Electoral, que consta en tres fojas útiles, fue aprobado por el Pleno del Tribunal Supremo Electoral, en sesión de 4 de octubre de 1999. Lo Certifico.

(.) Dr. Vinicio García Landáuzuri, Secretario General del Tribunal Supremo Electoral.

**EL H. TRIBUNAL PROVINCIAL ELECTORAL DE LOS RIOS**

Considerando:

Que el Consejo Provincial de Los Rios, mediante oficio N° 519 de diciembre 14 de 1999, puso en conocimiento de este Tribunal la resolución adoptada por ese Organismo, en sesión del 3 de diciembre de 1999, mediante la cual con el voto favorable de los siete Consejeros Principales, solicita se convoque a Consulta Popular a los ciudadanos domiciliados en la Provincia de Los Rios, a efectos de que se pronuncien sobre "LA AUTONOMIA DE LA PROVINCIA DE LOS RIOS";

Que se han cumplido los requisitos establecidos en los artículos 106 y 107 de la Constitución Política de la República del Ecuador; y,

Que la Comisión Jurídica del H. Tribunal Provincial Electoral de Los Rios, analizó la resolución adoptada por el H. Consejo Provincial de Los Rios, encontrando que la misma ha sido adoptada con sujeción a la Constitución y a las Disposiciones Legales pertinentes, resuelve:

**CONVOCAR**

A los ciudadanos domiciliados en la provincia de Los Rios con derecho a voto a CONSULTA POPULAR, para el día domingo 13 de febrero del año 2000, desde las 07:00 hasta las 17:00 (7 a.m. a 5 p.m.) a fin de que se pronuncien sobre las siguientes alternativas:

**PRIMERA:**

**a) AUTONOMIA PARA LOS RIOS.**

Dispongo que se establezca la AUTONOMIA DE LA PROVINCIA DE LOS RIOS, manteniendo el carácter unitario del Estado. Para lo cual, fundamentalmente, la provincia de Los Rios deberá ser titular permanente e inmutable de un régimen político, administrativo, económico y fiscal que estimule y consolide su desarrollo. El régimen autonómico de Los Rios será solidario con las demás provincias y con el país, para cuyo efecto seguirá apelando con parte de las rentas generadas en Los Rios para el normal funcionamiento de un Estado eficiente y el desarrollo de las provincias que no pueden lograrlo con sus propias rentas. En consecuencia el Congreso Nacional y el Presidente de la República deberán reformar la Constitución Política, cumpliendo con el procedimiento establecido para el efecto en dicha normativa suprema.

**b) LOS RIOS SIN AUTONOMIA.**

Estoy en contra de la AUTONOMIA de la provincia de Los Rios.

**SEGUNDA:**

**a) LOS RIOS CON MAS RENTAS Y SERVICIOS**

Dispongo que una cantidad equivalente a la mitad de la recaudación de los ingresos del Fisco que se genera en la provincia de Los Rios, se destine a financiar la transferencia de competencias y responsabilidades por parte del Gobierno Central al Consejo Provincial de Los Rios y a las municipalidades de la provincia de Los Rios, de acuerdo a lo dispuesto por el Art. 226 de la Constitución Política de la República.

**b) LOS RIOS SIN MAS RENTAS Y SERVICIOS**

Estoy de acuerdo con que se mantengan concentrados hasta ahora en el Gobierno Central la administración de los recursos y la prestación de servicios que corresponden a la provincia de Los Rios.

**TERCERA:**

**a) PAGO INMEDIATO Y COMPLETO DE LAS RENTAS DE LOS RIOS.**

Dispongo que los recursos financieros que constitucional y legalmente corresponden y correspondían en el futuro a la provincia de Los Rios, como asignación o adel, sean

los y entregados a las municipalidades de los cantones de la provincia de Los Ríos, y al Consejo Provincial de los Ríos, a través de un sistema de acreditación inmediata y simultánea con la recaudación u obtención de dichos recursos financieros por parte del Estado. Cualquier forma de incumplimiento a esta disposición causará la destitución del funcionario o funcionarios responsables. Estas cantidades contarán de los valores mencionados en la letra a) de la convocatoria anterior.

#### ARTICULO 1.- ATRASADO E INCOMPLETO DE LAS CONVOCATORIAS DE LOS RIOS.

Se declara de acuerdo con que se mantenga el actual sistema de convocatoria y que se agilice y mejore la eficacia que ocasiona recortes y tardanza que perjudica a los organismos seccionales de la provincia de Los Ríos.

#### ARTICULO 2.-

#### LOS RIOS CON OFICINAS PUBLICAS CON DINERO Y CAPACIDAD PARA ACTUAR.

Se declara de acuerdo con que todos los órganos e instituciones de la provincia de Los Ríos, dependientes de la Función Ejecutiva, los Organismos de Control y demás instituciones del Poder Judicial, autónomas o no, tengan obligatoriamente en el ámbito provincial, las mismas competencias y capacidad operativa de los órganos e instituciones centrales de los cantones a las que dependen. Los recursos suficientes para ejercer tales funciones deben ser acreditados en forma inmediata y simultánea a su obtención.

#### ARTICULO 3.- LOS RIOS CON OFICINAS PUBLICAS SIN DINERO, NI CAPACIDAD PARA ACTUAR.

Se declara de acuerdo con que se mantenga, respecto de la provincia de Los Ríos el actual sistema de convocatoria y de concentración de administración.

Se declara de acuerdo con que se publique esta Convocatoria en el Registro Oficial y en los periódicos de mayor circulación de la provincia de Los Ríos y por cadena de radio y televisión de la misma circunscripción electoral.

Dado y firmado en la Sala de Sesiones del Tribunal Provincial Electoral de Los Ríos, en forma unánime por todos los señores Vocales que integran el Pleno de este Organismo Electoral, en la ciudad de San Fernando de Babahoyo, a los trece días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

( ) Dr. Luis Triviño Yépez, Presidente del T.P.E.L.R.

( ) Econ. Rubén Moreno Suquilanda, Presidente ocasional del T.P.E.L.R.

( ) Ldo. Carlos Melanos Riera, Vicepresidente del T.P.E.L.R.

( ) Dr. Victor Hugo Escudero Bolaños, Vocal Principal, T.P.E.L.R.

( ) Ldo. Vicente Valle Salazar, Vocal Principal, T.P.E.L.R.

( ) Sr. Julio Caicedo Nicola, Vocal Principal, T.P.E.L.R.

( ) Sr. Byron Perugachi Vera, Vocal Principal, T.P.E.L.R.

Es fiel copia del original.

Lo certifico.- Sec. T.P.E.L.R.

( ) Manuel Montoya Tello, Secretario, Tribunal Provincial Electoral de los Ríos.

#### EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LATACUNGA

Acta de Discernimiento de Investidura de Fe Pública otorgada al Notario Interino del cantón La Maná, Dr. Luis Abelardo Paredes Faz.

En la ciudad de Latacunga, a los diecisiete días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, siendo las diez horas quince minutos, el señor doctor Carlos Sandoval Maldonado, Presidente de la Corte Superior de Justicia de Latacunga, procede a discernir la investidura de fe pública en favor del señor Dr. Luis Abelardo Paredes Faz, nombrado Notario Interino del cantón La Maná por resolución del Tribunal en sesión extraordinaria efectuada el día viernes 17 de noviembre de 1999, según Of. No. 594-MP, de la fecha mencionada, en ejercicio de los derechos de ciudadanía, tener más de treinta años de edad gozar de buena reputación y haber acreditado honradez, por lo que habiendo cumplido con lo dispuesto en el Art. 14 sustituido del Art. 10 de la Ley Notarial, queda investida de fe pública, por lo que, comuníquese al señor Presidente de la Excma. Corte Suprema de Justicia para que ordene se publique la autorización legal en el Registro Oficial por una sola vez. Para constancia, libran en unidad de acto el señor Presidente, el Notario Interino y el Secretario Relator que certifica.

( ) Dr. Carlos Sandoval Maldonado, Presidente de la Corte Superior de Justicia de Latacunga.

( ) Dr. Luis A. Paredes Faz, Notario Interino de La Maná.

( ) Dr. Miguel A. Tenorio Panón, Secretario Relator.

Corte Suprema de Justicia - Quito - Ecuador.

El suscrito certifica: Que, la foja que antecede es igual a su original tomada del original que reposa en el archivo de la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia.

Al que me remito en caso necesario - Quito, diciembre 2 de 1999.

( ) Dr. Fernando Ortiz Bonilla, Secretario General de la Corte Suprema de Justicia.



**TSE**

REPÚBLICA DEL ECUADOR  
TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

**BOLETIN DE PRENSA No. 37**  
**Quito, 2 de octubre del 2000**

Para información de la ciudadanía  
No. **RESULTADOS DE LA CONSULTA POPULAR DE SUCUMBÍOS EN RELACION A SU AUTONOMIA**  
Por la Ciudad de Quito

El Pleno del Tribunal Supremo Electoral dio a conocer a través de su Presidente Lcdo. Eduardo Villaquirán Lebed que el electorado de Sucumbíos acudió el domingo 24 de septiembre a dar su voto por las preguntas planteadas por el Concejo Provincial de ese sector de la Amazonía Ecuatoriana cuyos resultados son los siguientes: Número total de electores 64.612 - Número de votantes 33.748 dando un porcentaje del %52,39 existiendo un ausentismo de 30.664 dando un porcentaje del 47,61%.

Por la Primera Pregunta que dice:

A) **Autonomías para Sucumbíos.**- Dispone usted, se establezca la autonomía de la provincia de Sucumbíos, manteniendo el carácter unitario del Estado Ecuatoriano; por lo mismo la Provincia será titular permanente e insustituible de un Régimen Político, Administrativo, Económico y Fiscal que fomente su desarrollo. Para cuyo efecto dictará normas legales, leyes, reglamentos que serán aplicados dentro de su jurisdicción. Este Régimen Autonomico, será solidario con las demás provincias del país, continuará aportando con parte de sus rentas generales en su jurisdicción en beneficio de las demás provincias, que no puedan lograrlo con sus propios recursos. El Congreso Nacional y el Presidente de la República en un plazo con sus propios recursos. El Congreso Nacional y el Presidente de la República en un plazo perentorio de noventa días procederán a implementar las Reformas a la Constitución y demás normas legales, de ser del caso, para la vigencia plena de este mandato, respondiendo a esta pregunta de la siguiente forma: **Sí 17.917, % 55,40, No 5.421, % 16,76, Blancos 5.067, % 15,67, Nulos 3.938, % 12,18.**

Por la Segunda Pregunta que dice:

A) **Rentas y Servicios.**- Dispone usted, que el saldo resultante de ingresos bajo cualquier modalidad genere la producción petrolera en la Provincia de Sucumbíos, después de efectuadas las deducciones correspondientes determinadas en la Ley, se entregue a la Provincia un valor no inferior al 25% ni superior al 50% para que financie las obras de infraestructura vial, salud, educación, turismo y todo lo relacionado a la actividad productiva; bajo administración autónoma del Gobierno Seccional. Recursos que será depositados en una cuenta especial del Banco Nacional de Fomento; respondiendo a esta pregunta de la siguiente forma: **Sí 18.711, % 57,73, No 5.421, % 17,95, Blancos 3.312, % 10,22, Nulos 4.569, % 14,10.**

Por la Tercera Pregunta que dice:

A) **Entrega Inmediata de asignaciones.**- Dispone usted, que los recursos económicos que legal y constitucionalmente corresponden en el presente y en el futuro, a las Municipalidades de la Provincia de Sucumbíos, son entregadas a través de un sistema de acreditación inmediata, oportuna y simultánea a la recaudación u obtención de dichos recursos.



**TSE**

REPUBLICA DEL ECUADOR  
TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

El Ecuador ha sido, es y será País Amazónico

financieros por parte del estado; y que cualquier forma de incumplimiento a esta disposición, será motivo de destitución de los funcionarios responsables.; respondiendo a esta pregunta de la siguiente forma: **Sí** 18.724, -% 57,72, **No** 5.650, % 17,42, **Blancos** 3.469, % 10,69, **Nulos** 4.598, % 14,17.

Por la Cuarta Pregunta que dice:

**A) Plie Sucumbíos con Capacidad Operativa para Actuar.-** Dispone usted, que todos los organismos e instituciones de la Provincia de Sucumbíos dependientes del Ejecutivo, de los organismos de control y demás instituciones del Estado, autónomos o no, tengan obligatoriamente en el ámbito provincial, las mismas capacidades operativas que los organismos e instituciones centrales de los cuales dependen; respondiendo a esta pregunta de la siguiente forma: **Sí** 17.847, % 55,07, **No** 6.148, % 18,97, **Blancos** 3.973, % 12,26, **Nulos** 4.438, % 13,69.

Por la Primera

Por la Quinta Pregunta que dice:

A) Autonomía

**A) Rentas y Contribuciones.-** Dispone usted, que los impuestos y contribuciones establecidas y que se establecieron dentro de la Jurisdicción Provincial, tanto para personas naturales, jurídicas, nacionales o extranjeras, el 50% sea para la Provincia y el saldo, luego de las deducciones por servicios administrativos sean transferidos al Gobierno Central, Además que las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que desarrollen actividades comerciales en esta jurisdicción fijen Domicilio Tributario en la Provincia a partir de esta fecha; respondiendo a esta pregunta de la siguiente forma: **Sí** 17.462, % 54,00, **No** 6.517, % 20,15, **Blancos** 4.140, % 12,80, **Nulos** 4.217, % 13,04..

Finalmente dio a conocer el Lcdo. Villaquirán que se ha cumplido con la aspiración del pueblo de Sucumbíos, y que el siguiente paso será el trámite legal.

Nulos 3.300

Por la Segunda

**JAC**

A) Rentas y Contribuciones  
modeladas  
establecidas  
Provincia  
contraerlas  
bajo admi  
cuantías,  
forma: **Sí** 18.724,  
14,10.

Por la Tercera Pregunta que dice:

**A) Entrega legal y trámite de la Provincia**

**ANEXO No 2**

**Convocatoria a Consulta Popular por LA AUTONOMIA DE LA PROVINCIA DE  
LOS RIOS - Registro Oficial No.**

Art. 8.- Los documentos habilitantes para el pago de horas extraordinarias serán: la hoja de control del reloj biométrico, hoja de control de asistencia autorizada, resolución del Pleno e informe de labores legalmente avalizado por quien autorizó laborar el tiempo extraordinario.

Art. 9.- Para el caso de los trabajadores (Choferes Profesionales), que se encuentran sujetos al régimen del Código del Trabajo, así como también para los empleados que tienen los nombramientos de guardianes, de igual manera se establece como máximo de horas extraordinarias hasta sesenta horas mensuales.

Art. 10.- En proceso electoral, los funcionarios, empleados y trabajadores que laboran en los Tribunales Supremo y Provinciales Electorales podrán percibir el pago de horas extraordinarias, hasta un máximo de ciento veinte horas mensuales (120), de acuerdo a las necesidades institucionales y previa resolución del Pleno del Organismo Electoral correspondiente.

Art. 11.- En todo lo no previsto en este Reglamento será norma supletoria las disposiciones legales y reglamentarias prescrita en Derecho Público.

Art. 12.- El presente Reglamento entrará en vigencia a partir de la fecha de su aprobación por parte del Pleno del Tribunal Supremo Electoral.

Publíquese en el Registro Oficial.

Dado en la Sala de Sesiones del Tribunal Supremo Electoral, en Quito a los cuatro días del mes de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

RAZON: Siento por tal que el Reglamento para el pago de horas extraordinarias para funcionarios, empleados y trabajadores de la Función Electoral, que consta en tres fojas útiles, fue aprobado por el Pleno del Tribunal Supremo Electoral, en sesión de 4 de octubre de 1999. Lo Certifico.

f) Dr. Vinicio García Landáuzuri, Secretario General del Tribunal Supremo Electoral

**EL H. TRIBUNAL PROVINCIAL ELECTORAL DE LOS RIOS**

Considerando:

Que el Consejo Provincial de Los Ríos, mediante oficio N° 519 de diciembre 14 de 1999, puso en conocimiento de este Tribunal la resolución adoptada por ese Organismo, en sesión del 3 de diciembre de 1999, mediante la cual con el voto favorable de los siete Consejeros Principales, solicita se convoque a Consulta Popular a los ciudadanos domiciliados en la Provincia de Los Ríos, a efectos de que se pronuncien sobre "LA AUTONOMIA DE LA PROVINCIA DE LOS RIOS";

Que se han cumplido los requisitos establecidos en los artículos 106 y 107 de la Constitución Política de la República del Ecuador; y,

Que la Comisión Jurídica del II. Tribunal Provincial Electoral de Los Ríos, analizó la resolución adoptada por el H. Consejo Provincial de Los Ríos, encontrando que la misma ha sido adoptada con sujeción a la Constitución y a las Disposiciones Legales pertinentes, resuelve:

**CONVOCAR**

A los ciudadanos domiciliados en la provincia de Los Ríos con derecho a voto a CONSULTA POPULAR, para el día domingo 13 de febrero del año 2000, desde las 07h00 hasta las 17h00 (7 a.m. a 5 p.m.) a fin de que se pronuncien sobre las siguientes alternativas:

**PRIMERA:**

**a) AUTONOMIA PARA LOS RIOS.**

Dispongo que se establezca la AUTONOMIA DE LA PROVINCIA DE LOS RIOS, manteniendo el carácter unitario del Estado. Para lo cual, fundamentalmente, la provincia de Los Ríos deberá ser titular permanente e insustituible de un régimen político, administrativo, económico y fiscal que estimule y consolide su desarrollo. El régimen autonómico de Los Ríos será solidario con las demás provincias y con el país, para cuyo efecto seguirá apelando con parte de las rentas generadas en Los Ríos para el cabal funcionamiento de un Estado eficiente y el desarrollo de las provincias que no pueden lograrlo con sus propias rentas. En consecuencia el Congreso Nacional y el Presidente de la República deberán reformar la Constitución Política, cumpliendo con el procedimiento establecido para el efecto en dicha normativa suprema.

**b) LOS RIOS SIN AUTONOMIA.**

Estoy en contra de la AUTONOMIA de la provincia de Los Ríos.

**SEGUNDA:**

**a) LOS RIOS CON MAS RENTAS Y SERVICIOS.**

Dispongo que una cantidad equivalente a la mitad de la recaudación de los impuestos del Fisco que se generan en la provincia de Los Ríos, se destine a financiar la transferencia de competencias y responsabilidades por parte del Gobierno Central al Consejo Provincial de Los Ríos y a las municipalidades de la provincia de Los Ríos, de acuerdo a lo dispuesto por el Art. 226 de la Constitución Política de la República.

**b) LOS RIOS SIN MAS RENTAS Y SERVICIOS.**

Estoy de acuerdo con que se mantengan concentrados como hasta ahora en el Gobierno Central la administración de los recursos y la prestación de servicios que corresponden a la provincia de Los Ríos.

**TERCERA:**

**a) PAGO INMEDIATO Y COMPLETO DE LAS RENTAS DE LOS RIOS.**

Dispongo que los recursos financieros que constitucional y legalmente corresponden y correspondan en el futuro a la provincia de Los Ríos, como asignación estatal, sean

los y entregados a las municipalidades de los cantones de la provincia de Los Ríos, y al Consejo Provincial de los Ríos, a través de un sistema de acreditación inmediata y simultánea con la recaudación u obtención de dichos recursos financieros por parte del Estado. Cualquier forma de incumplimiento a esta disposición causará la destitución del funcionario o funcionarios responsables. Estas cantidades contarán de los valores mencionados en la letra a) de la convocatoria anterior.

#### LAGO ATRASADO E INCOMPLETO DE LAS CANTAS DE LOS RÍOS.

de acuerdo con que se mantenga el actual sistema de recaudación y eficaz que ocasiona recortes y tardanza que perjudica a los organismos seccionales de la provincia de Los Ríos.

#### ARTA:

#### LOS RÍOS CON OFICINAS PÚBLICAS CON DINERO Y CAPACIDAD PARA ACTUAR.

Espongo que todos los órganos e instituciones de la provincia de Los Ríos, dependientes de la Función Ejecutiva, los Organismos de Control y demás instituciones del Estado, autónomas o no, tengan obligatoriamente en el ámbito provincial, las mismas competencias y capacidad operativa de los órganos e instituciones centrales de los cantones dependientes. Los recursos suficientes para ejercer tales funciones deben ser acreditados en forma inmediata y simultánea a su obtención.

#### b) LOS RÍOS CON OFICINAS PÚBLICAS SIN DINERO, NI CAPACIDAD PARA ACTUAR.

Espongo de acuerdo con que se mantenga, respecto de la provincia de Los Ríos el actual sistema de recaudación y de administración.

Publíquese esta Convocatoria en el Registro Oficial y en los diarios de mayor circulación de la provincia de Los Ríos y por cadena de radio y televisión de la misma circunscripción electoral.

Dado y firmado en la Sala de Sesiones del Tribunal Provincial Electoral de Los Ríos, en forma unánime por todos los señores Vocales que integran el Pleno de este Organismo Electoral, en la ciudad de San Fernando de Babahoyo, a los catorce días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

f) Dr. Luis Triviño Yépez, Presidente del T.P.E.L.R.

f) Econ. Rubén Moreno Suquilanda, Presidente ocasional T.P.E.L.R.

f) Lcdo. Carlos Melanos Riera, Vicepresidente del T.P.E.L.R.

f) Dr. Víctor Hugo Escudero Bolaños, Vocal Principal, T.P.E.L.R.

f) Lcdo. Vicente Valle Salazar, Vocal Principal, T.P.E.L.R.

f) Sr. Julio Caicedo Nicola, Vocal Principal, T.P.E.L.R.

f) Sr. Byron Perugachí Vera, Vocal Principal, T.P.E.L.R.

Es fiel copia del original.

Lo certifico: - Sec. T.P.E.L.R.

f) Manuel Montoya Tello, Secretario, Tribunal Provincial Electoral de los Ríos.

#### EL CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LATACUNGA

Acta de Discernimiento de Investidura de Fe Pública otorgada al Notario Interino del cantón La Maná, Dr. Luis Abelardo Paredes Faz.

En la ciudad de Latacunga, hoy día miércoles diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, siendo las diez horas quince minutos, el señor doctor Carlos Sandoval Maldonado, Presidente de la Corte Superior de Justicia de Latacunga, procede a discernir la investidura de fe pública en favor del señor Dr. Luis Abelardo Paredes Faz, nombrado Notario Interino del cantón La Maná por resolución del Tribunal en sesión extraordinaria efectuada el día viernes 17 de noviembre de 1999, según Of. No. 594-MP, de la fecha mencionada, en ejercicio de los derechos de ciudadanía, tener más de treinta años de edad, gozar de buena reputación y haber heredado honradez, por lo que habiendo cumplido con lo dispuesto en el Art. 4, sust. 1 del Art. 10 de la Ley Notarial, queda investida de fe pública, por lo que, comunicó al señor Presidente de la Excmo. Corte Suprema de Justicia para que ordene se publique la autorización legal en el Registro Oficial por una sola vez. Para constancia, firman en unidad de acto el señor Presidente, el Notario Interino y el Secretario Relator que certifica.

f) Dr. Carlos Sandoval Maldonado, Presidente de la Corte Superior de Justicia de Latacunga.

f) Dr. Luis A. Paredes Faz, Notario Interino de La Maná.

f) Dr. Miguel A. Tenorio Pamón, Secretario Relator.

Corte Suprema de Justicia - Quito - Ecuador.

El suscrito certifica: Que, la foja que antecede es igual a su original tomada del original que reposa en el archivo de la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia.

Al que me remito en caso necesario - Quito, diciembre 2 de 1999.

f) Dr. Fernando Ortiz Bonilla, Secretario General de la Corte Suprema de Justicia.

**ANEXO No 3**

**Documentos del Tribunal Supremo Electoral TSE, de resultados de las  
consultas populares sobre autonomías en las provincias de El Oro, Manabi y  
El Guayas.**



REPUBLICA DEL ECUADOR  
TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

## **BOLETIN DE PRENSA No. 36**

**Quito, 21 de septiembre del 2000**

El licenciado **EDUARDO VILLAQUIRAN LEBED**, presidente del Tribunal Supremo Electoral dio a conocer a la prensa del país los resultados oficiales de las consultas populares realizadas el día Domingo 17 de septiembre en las provincias de Mañabí y El Oro resumidos en los siguientes cuadros:

### **EN EL ORO:**

Total de electores convocados: 333.288  
Total de votantes: 288.881 que da un 62,67%  
Ausentismo: 124.407 que da un 37,33%

Desglosado se obtiene lo siguiente: Por la **Primera Pregunta: Disponer la autonomía provincial** respondieron: por la **A:129.637** equivalente al **74,11%**; por la **B:9.865** equivalente al **5,64%**; **BLANCOS: 16.057** equivalente al **9,18%**; **NULOS:19.356** equivalente al **11,07%**;

Por la **Segunda Pregunta: Recaudar y administrar los tributos** respondieron: por la **A:128.021** equivalente al **74,82%** por la **B:10.179** equivalente al **5,95%**; **BLANCOS: 16.011** equivalente al **9,36%**; **NULOS:16.886** equivalente al **9,87%**;

Por la Tercera Pregunta: **Automática transferencia de recursos** respondieron: por la **A:127.377** equivalente al **74,73%** por la **B:9.913** equivalente al **5,82%**; **BLANCOS: 16.537** equivalente al **9,70%**; **NULOS:16.622** equivalente al **9,75%**;

Por la Cuarta Pregunta: **El IESS tendrá autonomía en El Oro** respondieron: por la **A:126.941** equivalente al **74,51%** por la **B:9.796** equivalente al **5,75%**; **BLANCOS: 16.937** equivalente al **9,94%**; **NULOS:16.691** equivalente al **9,80%**;

Por la Quinta Pregunta: **Autoridad Portuaria será autónoma** respondieron: por la **A:125.544** equivalente al **73,95%** por la **B:9.613** equivalente al **5,66%**; **BLANCOS: 18.064** equivalente al **10,64%**; **NULOS:16.541** equivalente al **9,74%**;



REPUBLICA DEL ECUADOR  
TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

Por la Sexta Pregunta: **Varios Impuestos serán para SOLCA** respondieron: por la **A:126.540** equivalente al **74,44%** por la **B:9.398** equivalente al **5,53%**; **BLANCOS: 17.486** equivalente al **10,29%**; **NULOS:16.561** equivalente al **9,74%**;

Por la Séptima Pregunta: **Combatir a la Corrupción** respondieron: por la **A:125.839** equivalente al **74,18%** por la **B:9.033** equivalente al **5,32%**; **BLANCOS: 18.449** equivalente al **10,87%**; **NULOS:16.330** equivalente al **9,63%**;

Por la Octava Pregunta: **El Congreso debe reformar la Constitución** respondieron: por la **A:123.628** equivalente al **72,91%** por la **B:9.386** equivalente al **5,54%**; **BLANCOS: 19.778** equivalente al **11,66%**; **NULOS:16.778** equivalente al **9,89%**;

**EN MANABI:**

Total de electores convocados: 827.939  
Total de votantes: 495.799 que da un 59,88%  
Ausentismo: 332.140 que da un 40,12%

Desglosado se obtiene lo siguiente: Por la **Primera Pregunta: Autonomía política, económica, administrativa y judicial** respondieron: por el **SI:357.209** equivalente al **71,98%**; por el **NO:56.675** equivalente al **11,42%**; **BLANCOS: 38.562** equivalente al **7,77%**; **NULOS:43.833** equivalente al **8,83%**;

Por la **Segunda Pregunta: Autonomía para cantones** respondieron: por el **SI: 357.390** equivalente al **72,06%**; por el **NO:57.638** equivalente al **11,62%**; **BLANCOS: 36.413** equivalente al **7,34%**; **NULOS:44.546** equivalente al **8,98%**;

Por la **Tercera Pregunta: Administrar el 70% de los impuestos recaudados en la jurisdicción** respondieron: por el **SI: 353.928** equivalente al **71,40%**; por el **NO:58.520** equivalente al **11,81%**; **BLANCOS: 40.873** equivalente al **8,25%**; **NULOS:42.390** equivalente al **8,55%**;

Por la **Cuarta Pregunta: Combatir la corrupción** respondieron: por el **SI: 346.355** equivalente al **69,87%**; por el **NO:54.882** equivalente al **11,07%**;



REPUBLICA DEL ECUADOR  
TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

**BLANCOS: 54.512** equivalente al **11,00%**; **NULOS:39.982** equivalente al **8,07%**;

Por la **Quinta Pregunta: No venta de entidades manabitas hasta que se constituya el gobierno autónomo** respondieron: por el **SI: 339.748** equivalente al **68,56%**; por el **NO:60.207** equivalente al **12,15%**; **BLANCOS: 52.576** equivalente al **10,61%**; **NULOS:43.018** equivalente al **8,68%**;

Por la **Sexta Pregunta: Congreso debe reformar la Constitución** respondieron: por el **SI: 347.973** equivalente al **70,18%**; por el **NO:53.772** equivalente al **10,85%**; **BLANCOS: 54.603** equivalente al **11,01%**; **NULOS:39.451** equivalente al **7,96%**.

Finalmente el licenciado **VILLAQUIRAN LEBED** señaló que los electores acudieron a sus Juntas Receptoras del Voto a cumplir con este llamado cívico en estas dos provincias importantes del país, cuyo resultado fue una amplia mayoría del **SI** por los objetivos planteados en las preguntas de esas consultas populares.

**JAC**

REPUBLICA DEL ECUADOR

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

SECRETARÍA GENERAL

SECRETARÍA DE ASISTENCIA

SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN

SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN

SECRETARÍA DE LEGISLACIÓN

SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN

SECRETARÍA DE PRESUPUESTO

SECRETARÍA DE RECURSOS HUMANOS

SECRETARÍA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN

SECRETARÍA DE TRÁFICO Y VEHÍCULOS

SECRETARÍA DE TURISMO

SECRETARÍA DE CULTURA

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

SECRETARÍA DE SALUD

SECRETARÍA DE VIVIENDA

SECRETARÍA DE DEPORTE

SECRETARÍA DE CULTURA POPULAR

SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERNOES

SECRETARÍA DE ASISTENCIA SOCIAL

SECRETARÍA DE DEFENSA

SECRETARÍA DE INTERIORES

SECRETARÍA DE JUSTICIA

SECRETARÍA DE LABOR

SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN

SECRETARÍA DE PRESUPUESTO

SECRETARÍA DE RECURSOS HUMANOS

SECRETARÍA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN

SECRETARÍA DE TRÁFICO Y VEHÍCULOS

SECRETARÍA DE TURISMO

SECRETARÍA DE CULTURA



REPUBLICA DEL ECUADOR  
TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

**ADENDUM AL ACTA DE AUDIENCIA DE ESCRUTINIOS DE LA  
CONSULTA POPULAR DEL 23 DE ENERO DE 2.000 SOBRE LA  
AUTONOMIA DEL GUAYAS CELEBRADA POR EL PLENO DEL  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL GUAYAS**

En Guayaquil a uno de febrero de 2000, a las 18h00 se reunió el Pleno del Tribunal Electoral de Guayas, conformado por los señores Vocales Principales: Ab. Enrique Cardenas Mena Presidente, Ab. Bolívar Cali Bajaña, Ab. Bolívar Calle Aragundi, Ab. Giovanni Aycart Carrasco, Ab. Franklin Santos Plazarte, Ing. Alfredo Saltos Guale, Arq. Harry Soria Laman y Ab. Paul Ponce Quiroz Secretario General; con el fin de conocer el oficio número 00028 de febrero 1 de 2.000 suscrito por el Secretario General del Tribunal Supremo Electoral.

Al efecto, el señor Secretario del T.E.G. procede con la lectura integral de tal oficio, por lo que el pleno informado de su contenido resuelve por unanimidad, que se solicite al señor Jefe de Computo Emanuel Muñoz que proceda a preparar la información solicitada por el T.S.E. en forma inmediata, entrando el Pleno en receso hasta contar con los datos requeridos.

Siendo las 19h30 del día martes 1 de febrero de 2.000, el señor Jefe de Computo se presenta ante el Pleno del T.E.G. con la información solicitada cuyo texto en su parte pertinente es el siguiente:

***PRIMERA PREGUNTA***

**A) AUTONOMIA PARA GUAYAS**

Dispongo que se establezca la autonomía de la Provincia del Guayas, manteniendo el carácter unitario del Estado. Para lo cual, fundamentalmente, la Provincia del Guayas deberá ser titular permanente e insustituible de un régimen político, administrativo, económico y fiscal que

estimule y consolide su desarrollo. El régimen autonómico del Guayas será solidario con las demás Provincias y con el país, para cuyo efecto seguirá aportando con parte de las rentas generadas en Guayas para el cabal funcionamiento de un Estado eficiente y el desarrollo de las Provincias que no pueden lograrlo con sus propias rentas. En consecuencia, el Congreso Nacional y el Presidente de la República deberán reformar la Constitución Política, cumpliendo con el procedimiento establecido para el efecto de dicha normativa suprema.

#### Resultado de la votación sobre esta alternativa

VOTOS	PORCENTAJE
1.034.190	81.48%

#### B) GUAYAS SIN AUTONOMIA

Estoy en contra de la autonomía de la Provincia del Guayas.

#### Resultado de la votación sobre esta alternativa

VOTOS	PORCENTAJE
58.452	4.60%

#### Cuadro General de Resultados

	CANTIDAD	PORCENTAJE
VALIDOS	1.092.642	86.08%
BLANCOS	61.898	4.88%
NULOS	114.746	9.04%
TOTAL VOTANTES	1.269.286	100.00%
AUSENTISMO	700.398	35.56%
TOTAL ELECTORES	1.969.684	


**TSE**

 REPUBLICA DEL ECUADOR  
 TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

**SEGUNDA PREGUNTA**
**A) GUAYAS CON MAS RENTAS Y SERVICIOS**

Dispongo que una cantidad equivalente a la mitad de la recaudación de los ingresos del Fisco que se generan en la Provincia del Guayas, se destine a financiar la transferencia de competencias y responsabilidades por parte del Gobierno Central al Consejo Provincial del Guayas y a las Municipalidades de la Provincia del Guayas, de acuerdo a lo dispuesto por el Art. 226 de la Constitución Política de la República.

**Resultado de la votación sobre esta alternativa**

VOTOS	PORCENTAJE
1.038.393	82.10%

**B) GUAYAS SIN MAS RENTAS NI SERVICIOS**

Estoy de acuerdo con que se mantengan concentradas como hasta ahora en el Gobierno Central la administración de los recursos y la prestación de servicios que corresponden a la Provincia de Guayas.

**Resultado de la votación sobre esta alternativa**

VOTOS	PORCENTAJE
45.893	3.63%

**Cuadro General de Resultados**

	CANTIDAD	PORCENTAJE
VALIDOS	1.084.286	85.73%
BLANCOS	61.725	4.88%
NULOS	118.714	9.39%
TOTAL VOTANTES	1.264.725	100.00%
AUSENTISMO	704.959	35.79%
TOTAL ELECTORES	1.969.684	

### TERCERA PREGUNTA

#### **A) PAGO INMEDIATO Y COMPLETO DE LAS RENTAS DE GUAYAS.-**

Dispongo que los recursos financieros que constitucional y legalmente corresponden - y correspondan al futuro - a la Provincia del Guayas, como asignación estatal, sean acreditados y entregados a las Municipalidades de los Cantones de la Provincia del Guayas y al Consejo Provincial del Guayas, a través de un sistema de acreditación inmediata y simultánea con la recaudación u obtención de dichos recursos financieros por parte del Estado. Cualquier forma de incumplimiento a esta disposición causará la destitución del funcionario o funcionarios responsables. Estas cantidades se descontarán de los valores mencionados en la letra a) de la alternativa anterior.

Resultado de la votación sobre esta alternativa

VOTOS	PORCENTAJE
1.037.314	82.22%

#### **B) PAGO ATRASADO E INCOMPLETO DE LAS RENTAS DE GUAYAS.**

Estoy de acuerdo con que se mantenga el actual sistema centralizado e ineficaz que ocasiona recortes y tardanza que perjudica a los organismos seccionales de la Provincia del Guayas.

Resultado de la votación sobre esta alternativa

VOTOS	PORCENTAJE
40.978	3.25%

#### **Cuadro General de Resultados**

	CANTIDAD	PORCENTAJE
VALIDOS	1.078.292	85.47%
BLANCOS	65.937	5.23%
NULOS	117.331	9.30%
TOTAL VOTANTES	1.261.560	100.00%
AUSENTISMO	708.124	35.95%
TOTAL ELECTORES	1.969.684	


**TSE**

 REPUBLICA DEL ECUADOR  
 TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

**CUARTA PREGUNTA**
**A) GUAYAS CON OFICINAS PUBLICAS CON DINERO Y CAPACIDAD PARA ACTUAR**

Dispongo que todos los Organos e Instituciones de la Provincia del Guayas, dependientes de la Función Ejecutiva, de los Organismos de Control y demás Instituciones del estado, autónomas o no, tengan obligatoriamente, en el ámbito Provincial, las mismas competencias y capacidad operativa que los órganos e instituciones centrales de los cuales dependen. Los recursos suficientes para ejercer tales funciones deben ser acreditados en forme inmediata y simultanea a su obtención.

**Resultado de la votación sobre esta alternativa**

VOTOS	PORCENTAJE
1.023.692	81.53%

**B) GUAYAS CON OFICINAS PUBLICAS SIN DINERO, NI CAPACIDAD PARA ACTUAR**

Estoy de acuerdo conque se mantenga, respecto a la Provincia del Guayas el actual sistema ineficaz y concentrado de administración.

**Resultado de la votación sobre esta alternativa**

VOTOS	PORCENTAJE
39.052	3.11%

**Cuadro General de Resultados**

	CANTIDAD	PORCENTAJE
VALIDOS	1.062.744	84.64%
BLANCOS	77.911	6.20%
NULOS	114.979	9.16%
TOTAL VOTANTES	1.255.634	100.00%
AUSENTISMO	714.050	36.25%
TOTAL ELECTORES	1.969.684	

Conocido por el Pleno del T.E.G. el informe antes expuesto por el señor Jet de Computo, en forma unánime se aprueba el mismo, dejando constancia que estos datos son los que oficialmente fueron aprobados el día viernes 28 de enero de 2.000 por el Pleno de este organismo en audiencia pública.

Así mismo, el Pleno resuelve enviar el texto integro del presente Adendum a señor Presidente del Tribunal Supremo Electoral dando cumplimiento de esta forma a lo solicitado en oficio No 00028 de febrero 1 de 2.000; a fin de que continúen los trámites pertinentes para el perfeccionamiento Constitucional de la Consulta Popular.

Para constancia, firman el Presidente del T.E.G. y Secretario que certifica en esta Ciudad a uno de febrero de dos mil.



AB. ENRIQUE CARDENAS MENA  
PRESIDENTE T.E.G.

AB. PAUL PONCE QUIROZ  
SECRETARIO GENERAL T.E.G.