



# **UNIVERSIDAD DEL AZUAY**

## **ESCUELA DE POSTGRADOS**

“Gobiernos Autónomos Descentralizados: Análisis de la  
Constitución del 2008 y Aplicación del Código Orgánico de  
Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”

Trabajo de Graduación Previo a la Obtención del Título:

**Especialista en Derecho Constitucional**

**Autora: Ab. Juana Catalina Abad Llerena**

**Director: Dr. Geovanni Sacasari A.**

**Cuenca, Ecuador**

**2012**

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a mi familia por el apoyo incondicional que me han brindado, y al cuerpo docente y administrativo de la Universidad del Azuay.

## INDICE DE CONTENIDOS

Agradecimientos.....	ii
Indice de Contenidos.....	iii
Resumen.....	v
Abstract.....	vi
Introducción.....	vii
Capítulo 1: CONCEPTOS: .....	ix
1.1.- Gobierno: Concepto. Consideraciones generales.	
1.2.- Descentralización: Concepto. Consideraciones generales.	
1.3.- Autonomía: Concepto. Consideraciones generales	
Capítulo 2: GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS CONTEMPLADOS EN LA CONSTITUCIÓN DEL 2008.....	xiv
2.1.- Gobiernos Regionales Autónomos.- Consideraciones generales. Conformación. Competencias Exclusivas.	
2.2.- Gobiernos Provinciales Autónomos.- Consideraciones generales. Conformación. Competencias Exclusivas.	
2.3.- Gobiernos Municipales Autónomos.- Consideraciones generales. Conformación. Competencias Exclusivas.	
2.4.- Gobiernos Parroquiales Rurales Autónomos.- Consideraciones generales. Conformación. Competencias Exclusivas.	
2.5.- Regímenes Especiales.- Consideraciones generales. Conformación. Competencias Exclusivas.	
Capítulo 3: SISTEMA NACIONAL DE COMPETENCIAS.....	xxvi
Capítulo 4: PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO....	xxviii

Capítulo 5: CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACION TERRITORIAL,  
AUTONOMIAS Y DESCENTRALIZACIÓN COOTAD.- Regulación. Alcances.  
Aplicación.....xxxi

Capítulo 6:

Conclusiones.....xliv

Bibliografía.....xlvii

## **RESUMEN.-**

La Constitución de la República del Ecuador establece que el estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, cuyos gobiernos constituyen los denominados Gobiernos Autónomos Descentralizados, quienes gozan de autonomía política, administrativa y financiera; les corresponde además el ejercicio de competencias exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales, las cuales se les otorgará mediante procesos de descentralización, que serán obligatorios y progresivos. La Constitución vigente reconoce también la existencia de regímenes especiales por razones de conservación natural, étnico-culturales y de población, siendo estos regímenes, en su orden, la Provincia de Galápagos, las Circunscripciones Territoriales Indígenas y Pluriculturales, y los Distritos Metropolitanos.

## **ABSTRACT.**

The Ecuadorian's constitution establishes that its territory is divided in regions, provinces, cities and rural parishes. Each one has a government and all of them are called "autonomous decentralized governments". These ones have policy making, administrative and financial autonomy. They duties are exclusive, concurrent, additional and residual competences given by decentralization processes. These competences will be mandatories and progressive. The current constitution recognizes also the existence of special regimens for reasons, such as: natural conservation, ethnic- cultural and of population. These regimens by order are: The Province of Galápagos, the indigenous' territories and multicultural, and the metropolitan districts.

# “GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS: ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIÓN DEL 2008 Y APLICACIÓN DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN”

## INTRODUCCION

La Constitución de la República del Ecuador establece que el estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y juntas parroquiales, cuyos gobiernos constituyen los denominados Gobiernos Autónomos Descentralizados, y que por razones étnico culturales, de densidad poblacional y de conservación ambiental se reconoce regímenes especiales, los mismos que se concretan en los distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, y la Provincia de Galápagos. Gobiernos a los cuales la actual Constitución les reconoce autonomía administrativa, política y económica, es decir, están llamados a actuar bajo sus propios lineamientos y políticas, resultando de igual forma responsable por los mismos. Razón por la que además en la Constitución se establece que los procesos de descentralización necesarios para lograr la referida autonomía deberán ser obligatorios y progresivos.

A cada Gobierno Autónomo Descentralizado le corresponde ejecutar las competencias exclusivas que la propia Constitución y la ley señalan, competencias que como se indicó en líneas anteriores, deberán asumirlas de manera obligatoria y progresiva; y las competencias concurrentes, las cuales deberán ejecutarlas en cooperación y coordinación del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados entre sí; con el objetivo de lograr un desarrollo sustentable y sostenible en el territorio respectivo, suprimiendo las desigualdades sociales, económicas, ambientales etc., que existan entre los diferentes niveles de gobiernos, buscando una equidad territorial, y de manera

primordial logrando una participación ciudadana activa, en la toma de decisiones, en la gestión pública y en el control social.

La planificación, ejecución, gestión, etc., de cada nivel de gobierno deberá tener como objetivo el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, el cual busca que dicho desarrollo sea justo y equilibrado en todo el territorio nacional, una redistribución de la riqueza, etc., para lo cual todos los niveles de gobierno coordinaran, colaboraran entre sí para lograr los objetivos que se planteen en dicho plan.

En el presente trabajo se pretende analizar cada uno de los niveles de gobierno que nuestra Constitución reconoce, y señalar las competencias que les corresponde, de conformidad con la referida Constitución y con la ley de la materia, para lo cual se analizará de igual manera lo concerniente al Sistema Nacional de Competencias y a la Planificación Participativa para el Desarrollo.

## CAPITULO PRIMERO

### CONCEPTOS.-

1.1.- Gobierno: Concepto. Consideraciones generales. 1.2.- Descentralización: Concepto. Consideraciones generales. 1.3.- Autonomía: Concepto. Consideraciones generales.

El artículo primero de la Constitución de la República del Ecuador establece que “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada...”. Entendemos por gobierno, por una parte, a la estructura de un Estado, es decir los órganos, instituciones o autoridades, tanto políticas como administrativas, que lo conforman; y por otra, a la forma de organización, administración y control del mismo. En el caso ecuatoriano la forma de gobierno es la presidencial, es decir el manejo, control y administración del Estado lo ejerce básicamente el Presidente de la República, quien se encuentra sometido a una norma suprema, la Constitución, la misma que establece sus facultades, obligaciones, limitaciones, etc., quien es electo por el pueblo, es decir, el Ecuador es también un Estado democrático, y a éste le debe rendir cuentas de su actuación, además el presidente tiene funciones de jefe de gobierno y de jefe de estado.

El precepto constitucional citado señala además que en el Ecuador se gobierna de manera descentralizada, es decir que el gobierno central otorga facultades o competencias a niveles de gobierno locales, para que éstos, bajo su responsabilidad, actúen dentro del marco constitucional y legal. Para el autor José Suing Nagua, la descentralización es la “transferencia de competencias desde el nivel central de gobierno hacia otros niveles subnacionales. También es

entendida como la transferencia de poderes políticos económicos y administrativos. En esencia, cuando se habla de descentralización está en juego la transferencia de poder en sus diferentes manifestaciones: en la gestión de potestades públicas, en la gestión del poder político o en la gestión de recursos estatales...”<sup>1</sup>

Para el mismo autor, existen distintos grados de descentralización, dependiendo, entre otros factores, de las responsabilidades e independencia que asuman los beneficiarios de dicho proceso y son: la delegación cuando la transferencia de competencia del nivel central del Estado a entidades determinadas, es por un tiempo limitado siendo además revocable; la desconcentración, cuando la transferencia de competencias se da de un nivel institucional superior a uno inferior, es decir, un proceso vertical, siendo de igual manera que la delegación, un proceso revocable; otro grado de descentralización es la devolución que se presenta cuando se da una transferencia de competencias y de recursos económicos, del nivel central de gobierno a niveles subnacionales; y por último, la privatización, cuando existe transferencia de competencias públicas, al sector privado<sup>2</sup>.

Se puede diferenciar además las siguientes clases de descentralización: administrativa, política y económica o fiscal. La primera se refiere a la transferencia de las competencias o facultades y responsabilidades sobre gestión, de una entidad a otra; la segunda clase se refiere a la transferencia de competencias respecto a la elección de autoridades y en general la capacidad del beneficiario del proceso de descentralización para autogobernarse; y la tercera, se refiere a la transferencia de recursos económicos. El Reglamento Sustitutivo de la Ley de Modernización del Estado contiene una definición de descentralización administrativa al señalar que es “... el proceso mediante el cual una entidad u organismo del Gobierno Central transfiere atribuciones, facultades, u obligaciones de que gozaba a favor de otra entidad que es

---

<sup>1</sup> Suing Nagua, José. “Gobiernos Autónomos Descentralizados”. Editorial UTPL. Loja. 2010.

<sup>2</sup> ibidem

descentralizada ya sea territorialmente [del gobierno o régimen seccional autónomo] o funcionalmente [organismos creados para la prestación de un servicio, pero dependientes de la función ejecutiva, de la administración pública institucional]”.

Para el doctor Jorge Moreno Y., la descentralización administrativa es “...la transferencia definitiva de competencias por parte del Gobierno Central a diversas Entidades públicas –menores-. Siendo así, mediante la Descentralización, el poder se distribuye entre múltiples entidades públicas.”<sup>3</sup>

Para el autor Jorge Zavala Egas “... consiste en la técnica de trasladar desde el centro de la Función Ejecutiva, hacia entidades descentralizadas con personalidad jurídica propia, competencias para el ejercicio de funciones pertenecientes antes a ese centro administrativo”<sup>4</sup>

En nuestra Constitución, en varios de sus capítulos además se hace referencia a las autonomías. Autonomía deriva de los vocablos latinos autos [por uno mismo] y nomos [ley, norma], es decir, autonomía puede entenderse como la facultad de autogobernarse, con leyes propias, sin injerencias externas.

El autor Augusto Trujillo Muñoz, citado por el autor José Suing Nagua <sup>5</sup>, nos enseña que la descentralización es la transferencia de competencias, y aunque puede confundirse y complementarse con la autonomía, esta última se refiere más bien al reconocimiento de potestades, entendiéndose por tales “... la materialización del poder del Estado, mediante el reconocimiento explícito por el ordenamiento jurídico a favor de las Funciones y órganos del Estado”, en este contexto, cuando se otorga potestades públicas, tales como las legislativas, administrativas o jurisdiccionales, a un nivel de gobierno diferente al que está en un inicio llamado a ejercerlas, se habla más bien de autonomía.

---

<sup>3</sup> Moreno Yanez, Jorge. “Hacia un estado social de derechos y autonomías”. Pudeleco Editores S.A.

<sup>4</sup> Zabala Egas, Jorge. “Derecho Constitucional, Neoconstitucionalismo y Argumentación Jurídica”. Edilex S.A. 2009.

<sup>5</sup> Suing Nagua, José. “Gobiernos Autónomos Descentralizados”. Editorial UTPL. Loja. 2010..

Para el autor Jorge Moreno Y., el concepto de autonomía “...abarca la descentralización política como también la administrativa...”<sup>6</sup>, ya que la autonomía es la capacidad de dictar sus propias normas o leyes y de autodeterminarse o autogobernarse.

La Constitución del Ecuador, en el artículo 3, numeral 6 señala: “Son deberes primordiales del Estado:... 6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización...”, para el efecto ha establecido además en su artículo 238 que: “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los consejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”; en el mismo sentido el artículo 4 establece que “...El territorio del Ecuador es inalienable, irreductible e inviolable. Nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión...”.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, aun cuando en la Constitución se habla de autonomía política, administrativa y financiera, no gozan de autonomía en sentido estricto, es decir, se les otorga facultades y competencias que originalmente le corresponde al gobierno central, para que ellos las ejerzan bajo su responsabilidad, las mismas que están preestablecidas en la Constitución y en la Ley, pero no tienen facultad para expedir sus propias leyes o normas y autogobernarse, es decir carecen de facultad legislativa, lo cual es una característica de la autonomía; aun cuando el artículo 240 del referido cuerpo normativo, otorga a dichos gobiernos, facultades legislativas “en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales”, éstas se limitan a la expedición de ordenanzas y reglamentos, los cuales rigen exclusivamente en el

---

<sup>6</sup> Moreno Yanez, Jorge. “Hacia un estado social de derechos y autonomías”.Pudeleco Editores S.A.

territorio en cuestión, sin tener capacidad de dictar leyes con carácter general, en estricto sentido.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados ejercen las competencias y facultades, tanto las que les corresponden como las que se les otorga mediante procesos de descentralización, ya sean legislativas, administrativas o jurisdiccionales, conforme lo establecido en la Constitución y en la ley.

Cabe recalcar que la Constitución de 1998 establecía un proceso de descentralización voluntario, proceso que muchos autores lo denominaron “descentralización a la carta”, ya que en la misma se establecía, en su artículo 226, que “Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, 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 convenios internacionales expresamente excluyan.... La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla”; por lo que la descentralización no constituía un proceso obligatorio, por el contrario, la entidad seccional tenía la opción de solicitar la asignación de competencias que originalmente le correspondía al gobierno central, si contaba con la capacidad administrativa y financiera para asumir dicha competencia, siendo para el gobierno central una obligación realizar dicha asignación, acompañado además de los recursos económicos necesarios.

En la actual Constitución, tal como lo señala el artículo 3 antes citado, constituye un deber primordial del Estado el promover y fortalecer los procesos de descentralización y autonomías; el artículo 239 por su parte, establece que “El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo...”, además el artículo 227 establece que la administración pública se rige, entre otros, por los principios de desconcentración y descentralización. Por lo que en la Constitución vigente los procesos de descentralización tienen el carácter de obligatorio, tanto para el

gobierno central como para los gobiernos autónomos descentralizados, y al igual que en la Constitución del 98, para llevar adelante los mismos, es necesario la asignación de recursos suficientes, tal como lo señala el artículo 273: “Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias...”

## CAPITULO SEGUNDO

### GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS CONTEMPLADOS EN LA CONSTITUCIÓN DEL 2008.-

2.1.- Gobiernos Regionales Autónomos.- Consideraciones generales. Conformación. Competencias Exclusivas. 2.2.- Gobiernos Provinciales Autónomos.- Consideraciones generales. Conformación. Competencias Exclusivas. 2.3.- Gobiernos Municipales Autónomos.- Consideraciones generales. Conformación. Competencias Exclusivas. 2.4.- Gobiernos Parroquiales Rurales Autónomos.- Consideraciones generales. Conformación. Competencias Exclusivas. 2.5.- Regímenes Especiales.- Consideraciones generales. Conformación. Competencias Exclusivas.

El artículo 242 de nuestra Constitución establece la forma de organización del territorio del Estado, es decir la manera en que se estructura o divide político-administrativamente el mismo, e indica que éste se organiza en regiones, provincias, cantones, parroquias rurales y regímenes especiales, estos últimos constituidos por razones ambientales, étnico-culturales o de población, tales como la provincia de Galápagos, las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas o montubias, y los distritos metropolitanos, los cuales ejercen potestades públicas; así el gobierno de cada una de las formas de organización

territorial, es decir, el consejo regional, el consejo provincial, el consejo municipal o el consejo metropolitano de ser el caso, y las juntas parroquiales rurales, constituyen lo que se denomina Gobiernos Autónomos Descentralizados, los mismos que gozan de "...autonomía política, administrativa y financiera y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana..."<sup>7</sup>; los cuales tienen además facultades administrativas, legislativas y jurisdiccionales territoriales, conforme lo establecido en la Constitución y en la ley que los rige, es decir el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que será analizado posteriormente.

Aun cuando al hablar de organización territorial, se hace referencia a la división política administrativa del estado, el Ecuador es un estado unitario, y todos los niveles de gobierno están sujetos a una norma suprema, la Constitución.

Como se indicó en líneas anteriores, las competencias o facultades de los gobiernos autónomos descentralizados, tiene sus limitaciones, todas ellas están restringidas a lo establecido en la Constitución y en la ley. En cuanto a la facultad administrativa la ejercerán según sus competencias, es decir un gobierno no puede asumir potestades distintas a las que por su naturaleza está llamada a ejercer; en cuanto a la legislativa, ésta se limita a dictar normativa tales como ordenanzas, reglamentos o resoluciones, incluso en el caso de las juntas parroquiales, éstas pueden tan solo dictar reglamentos, es decir ningún gobierno autónomo descentralizado tiene la facultad de dictar leyes de carácter general, además la normativa que emitan tiene solamente aplicación en el territorio respectivo; por esta razón, aun cuando se establece en la Constitución que los referidos gobiernos gozan de autonomía política, ésta no se configura en estricto sentido, por lo que no es posible decir que los mismos gozan de completa autonomía; por último la facultad jurisdiccional la ejercen de igual forma solamente dentro del respectivo territorio.

---

<sup>7</sup> Constitución de la República del Ecuador (artículo 238)

La Constitución establece además, un régimen de competencias exclusivas para cada nivel de gobierno, aun cuando, el ejercicio de las mismas, no excluye el ejercicio concurrente entre los diferentes gobiernos, para la prestación de servicios públicos y para actividades de colaboración y complementariedad, conforme lo señalado en el artículo 260.

Gobiernos Regionales Autónomos.- Consideraciones generales. Conformación. Competencias Exclusivas.

El gobierno regional autónomo es una figura nueva, creada con la Constitución vigente, ya que la del 98 no la contemplaba; constituye una forma de gobierno conformada por dos o más provincias, las cuales deben ser continuas; su creación debe ser planteada justamente por las provincias interesadas en conformar dicho gobierno regional, es decir, corresponde a las respectivas provincias la iniciativa para conformar un gobierno regional autónomo.

A más de la continuidad territorial, es necesario que las provincias cuenten, en su conjunto, con una superficie de más de veinte mil kilómetros cuadrados, y con habitantes que alcancen más del cinco por ciento de la población nacional, sin dejar de tener en cuenta que para conformar un gobierno regional autónomo, deberá además existir, entre las provincias interesadas, "... el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas..." tal como lo indica el artículo 244 de la Carta Magna.

El proceso para conformar el gobierno regional autónomo empieza, como se indicó anteriormente, con la iniciativa de las provincias interesadas, las cuales deben elaborar y presentar ante la Asamblea Nacional, un proyecto de ley de regionalización y además elaborar un proyecto de estatuto de autonomía

regional. El primero para establecer básicamente la conformación del gobierno regional, y el segundo para establecer su organización, institucionalidad, etc.

El proyecto de ley se presenta ante la Asamblea Nacional, para que ésta en el plazo de ciento veinte días, apruebe, niegue o archive el mismo; para estos dos últimos casos, se necesita los votos de las dos terceras partes de asambleístas. El proyecto de estatuto, por su parte, debe ser presentado ante la Corte Constitucional, para que ésta se pronuncie sobre su constitucionalidad. Una vez aprobado el proyecto de ley por la Asamblea Nacional, y el estatuto por la Corte Constitucional, se convoca a consulta popular para que el pueblo (de las provincias involucradas) exprese su conformidad o inconformidad con la creación del gobierno regional. En el caso de aprobación, deberá convocarse a elecciones de autoridades y representantes regionales, en cuarenta y cinco días a partir de la consulta, autoridades que son el consejo regional y su gobernador.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización es el llamado a establecer incentivos para la conformación de este gobierno autónomo descentralizado y, además de las señaladas en la Constitución, las competencias de las que gozan.

El artículo 262 de la Constitución establece que los gobiernos regionales autónomos gozan de las siguientes competencias exclusivas:

1. Planificar el desarrollo y ordenamiento territorial regional, en concordancia con la planificación nacional (competencia exclusiva del Estado central) y del resto de gobiernos autónomos descentralizados.
2. El ordenamiento de las cuencas hidrográficas.
3. La planificación, regulación y control del tránsito y transporte regional, y en caso de que las municipalidades respectivas no lo ejerzan, el cantonal.
4. Encargarse del sistema vial regional
5. Creación, registro y control de organizaciones sociales regionales.

6. Establecer políticas de investigación e innovación del conocimiento, y el desarrollo y transferencias de tecnologías en el ámbito regional.
7. Fomentar las actividades productivas y seguridad alimentaria dentro de la región
8. Gestionar la cooperación internacional para el ejercicio de sus competencias.
9. Expedir normas regionales

Gobiernos Provinciales Autónomos.- Consideraciones generales. Conformación. Competencias Exclusivas.

Contrario a lo indicado para los gobiernos regionales autónomos, el gobierno provincial es una figura que ya existió en la Constitución del 98 (denominado consejo provincial), sin embargo su conformación es nueva en la Constitución actual. Dicho gobierno está integrado por un prefecto y un viceprefecto, elegidos por el pueblo como binomio, y un cuerpo colegiado, el consejo cantonal, cuya conformación es justamente lo que ha variado de la constitución del 98, ya que el mismo actualmente se integra por los alcaldes o concejales de cada cantón que conforma la provincia y los representantes de las juntas parroquiales.

El prefecto tiene facultades administrativas dentro de dicho gobierno y es su representante legal, mientras que el consejo tiene facultades legislativas; consejo que es presidido por el prefecto, quien además tiene voto dirimente.

Entre sus competencias exclusivas, conforme lo establece en el artículo 263 de la Constitución, están las siguientes:

1. Planificar el desarrollo y ordenamiento territorial provincial, en concordancia con la planificación nacional (competencia exclusiva del Estado central) y del resto de gobiernos autónomos descentralizados
2. Encargarse el sistema vial provincial rural
3. Ejecutar y coordinar con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.
4. Encargarse de la gestión ambiental provincial.
5. Planificar, construir, operar y mantener los sistemas de riego
6. Fomentar la actividad agropecuaria
7. Fomentar la actividades productivas provinciales
8. Gestionar la cooperación internacional para el ejercicio de sus competencias.
9. Expedir ordenanzas provinciales

Al existir la posibilidad que dos o más provincias conformen una región, la cual se constituye en un gobierno autónomo descentralizado, las competencias relativas a la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, al sistema vial, a las cuencas y micro cuencas, a las actividades agropecuarias, a la soberanía alimentaria, a las actividades productivas y a la cooperación internacional, se constituyen en competencias concurrentes, ya que para el ejercicio y desarrollo de cada una de ellas, se requiere la colaboración tanto del gobierno regional como de cada gobierno provincial que conforma la respectiva región, para que exista coherencia, planificación, cooperación, etc., en la ejecución de cada una de ellas.

Gobiernos Municipales Autónomos.- Consideraciones generales. Conformación. Competencias Exclusivas.

Gobierno autónomo descentralizado, cuya jurisdicción se limita al cantón respectivo; al igual que lo indicado para los gobiernos provinciales, no es una figura nueva en la Constitución vigente, ya que dicho gobierno estaba ya previsto y regulado en la Constitución anterior.

Los gobiernos municipales autónomos están conformados por el alcalde y el consejo municipal, los mismos que son electos popularmente. El alcalde tiene la facultad administrativa dentro del respectivo gobierno y es su representante legal, y preside y tiene voto dirimente dentro del consejo, cuerpo colegiado que tiene facultades legislativas.

Conforme lo establecido en el artículo 264, sus competencias exclusivas son las siguientes:

1. Planificar el desarrollo y ordenamiento territorial cantonal, para regular el uso y ocupación del suelo rural y urbano, en concordancia con la planificación nacional (competencia exclusiva del Estado central) y del resto de gobiernos autónomos descentralizados, y controlar su uso y ocupación.
2. Encargarse de la viabilidad urbana
3. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, saneamiento ambiental.
4. Crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.
5. Encargarse de tránsito y transporte público cantonal.
6. Planificar, construir y mantener la infraestructura y equipamiento de salud, educación, espacios públicos.
7. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón
8. Crear y administrar los catastros inmobiliarios.
9. Encargarse el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, así como del acceso efectivo de las personas a los mismos.

10. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos.
11. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
12. Gestionar la cooperación internacional para el ejercicio de sus competencias.
13. Expedir ordenanzas cantonales.

De igual forma varias de las competencias establecidas en la Constitución para los gobiernos municipales autónomos deben ser ejercidas de forma concurrente tanto con el gobierno central como con el resto de gobiernos autónomos descentralizados, para su correcto ejercicio, tal como lo señala el artículo 265 por ejemplo, en el cual se indica que el registro de la propiedad será una competencia concurrente entre las municipalidades y el gobierno central.

Gobiernos Parroquiales Rurales Autónomos.- Consideraciones generales.  
Conformación. Competencias Exclusivas.

Este gobierno autónomo descentralizado, aun cuando en la anterior Constitución ya se establecía que constituía un nivel más de gobierno, la Constitución de Montecristi le otorga de manera expresa competencias dentro del territorio de la parroquia rural respectiva, fortaleciendo así dicho nivel de gobierno.

La junta parroquial está conformada por vocales elegidos por el pueblo y el vocal que más votos hubiese obtenido en dichas elecciones, presidirá la junta parroquial e integra además el consejo provincial respectivo, como se indicó anteriormente.

Sus competencias exclusivas señaladas en el artículo 267 de la Constitución, son las siguientes:

1. Planificar el desarrollo y ordenamiento territorial parroquial, en concordancia con el gobierno central y el resto de gobiernos autónomos descentralizados.
2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física de los espacios públicos establecidos en el plan de desarrollo y en los presupuestos participativos.
3. Encargarse de la vialidad parroquial rural
4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas, comunitarias, de preservación y protección ambiental.
5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados.
6. Promover la organización ciudadana rural, como organizaciones territoriales de base.
7. Gestionar la cooperación internacional para el ejercicio de sus competencias.
8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.
9. Emitir acuerdos y resoluciones.

Regímenes Especiales.- Consideraciones generales. Conformación.  
Competencias Exclusivas.

Los regímenes especiales constituyen formas de gobierno dentro de un territorio determinado, que gozan de características diferentes o especiales, no constituyen un nivel de gobierno en sí, solamente la forma de gobierno es distinta.

Nuestra Constitución reconoce a estos regímenes especiales, conforme lo establecido en su artículo 242, estableciendo que pueden constituirse por razones étnico culturales, de conservación ambiental o de población, siendo los mismos las circunscripciones indígenas y pluriculturales, la Provincia de Galápagos, y los distritos metropolitanos autónomos. Aun cuando en el primer párrafo de referido artículo, da la posibilidad de que se constituyan ilimitados regímenes especiales por las razones indicadas, en su segundo párrafo las limita a las tres que se analizan a continuación.

### Distritos Metropolitanos Autónomos

El Distrito Metropolitano está conformado por el cantón, o por dos o más cantones contiguos, que cuenten con habitantes de más del siete por ciento de la población nacional y que exista además conurbaciones, entendida como tal “... la continuidad urbana que va más allá de los límites territoriales de una jurisdicción cantonal... en donde el proceso de crecimiento y consolidación de las áreas urbanas han convertido a los territorios de esos cantones circunvecinos en un área urbana continua sin que se alcance a diferencias donde termina o empieza uno u otro cantón”<sup>8</sup>.

Para conformar un distrito metropolitano de dos o más cantones se requiera la iniciativa de éstos, quienes deberán elaborar un proyecto de ley que establecerá la conformación territorial del distrito, y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano; el proyecto de ley deberá ser presentado ante la Asamblea Nacional, para que ésta en el plazo de ciento veinte días lo apruebe, niegue o archive; y el proyecto de estatuto ante la Corte Constitucional para que en el plazo de cuarenta y cinco días declare su constitucionalidad. Aprobada la ley y con el dictamen favorable de la Corte Constitucional sobre el estatuto, se convocará a consulta popular a los habitantes de los cantones

---

<sup>8</sup> Suing Nagua, José. “Gobiernos Autónomos Descentralizados”. Editorial UTPL. Loja. 2010.

respectivos, para que se pronuncien sobre la conformación del distrito metropolitano, y de existir votos a favor de la mayoría, entra en vigencia tanto la ley como el estatuto, y deberá llamarse a elecciones de autoridades y representantes del distrito metropolitano. Dichas autoridades y representantes son un consejo y un alcalde metropolitano, éste último será su representante legal, máxima autoridad administrativa y presidirá el consejo con voto dirimente.

Las competencias exclusivas de los gobiernos de los distritos metropolitanos son las establecidas para los gobiernos cantonales, y las aplicables de los gobiernos provinciales y regionales (artículo 266 de la Constitución). Además con las provincias y regiones que los circundan deben coordinar el ejercicio de sus competencias.

## Provincia de Galápagos

La provincia de Galápagos se considera régimen especial por la gran biodiversidad que existe en la Islas, por el ecosistema que posee, el cual, por razones de conservación, protección y preservación natural, requiere un tratamiento diferente al del resto de provincias del Ecuador.

Conforme lo establecido en el artículo 258 de la Constitución, la planificación y desarrollo de ésta provincia deberá observar principios de conservación del patrimonio natural del estado y del buen vivir; y considerando que la preservación de los ecosistemas, de la biodiversidad, del ambiente en general, es una obligación del Estado y de todos los ecuatorianos, es necesario que en la provincia de Galápagos exista un régimen especial de gobierno.

La provincia de Galápagos será administrada por un Consejo de Gobierno, a cuyo cargo se encuentra la planificación de los recursos, la organización de las actividades que se realicen en la misma y dictar políticas para que sean ejecutadas por los municipios y juntas parroquiales que formen parte de la isla;

consejo conformado por un representante del Presidente de la República, quien lo preside, por los alcaldes de cada uno de los cantones que forman parte de la referida provincia, por los representantes de las juntas parroquiales y de organismos definidos en la respectiva ley.

Este régimen especial contempla la restricción de derechos, tales como la migración interna, el trabajo, limitación de actividades públicas o privadas que atentes contra el medio ambiente; derechos que son limitados justamente para preservar el ecosistema y la biodiversidad.

### Circunscripciones indígenas y pluriculturales

Por razones étnicas culturales, la Constitución establece que conforman o podrán conformar regímenes especiales, las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas, montubias o ancestrales, con el objetivo de preservar su cultura, sus tradiciones, etc.; a quienes se les reconoce sus derechos colectivos, los cuales se encuentran establecidos y enumerados en los artículos 57, 58 y 59 de la Constitución, y en instrumentos internacionales de derechos humanos.

Aun cuando en la constitución del 98 ya se reconocía las circunscripciones indígenas y afroecuatorianas, en la actual habla de circunscripciones indígenas y pluriculturales reconociendo así a otras culturas como la montubia.

Para conformar esta clase de régimen especial en una parroquia, cantón o provincia, es necesario que mediante consulta popular éste sea aprobado por las dos terceras partes de votos válidos; en caso de ser aprobado deberá regirse por principios de interculturalidad y plurinacionalidad y observando y respetando los derechos colectivos, además ejercerán las competencias del nivel de gobierno respectivo.

La Constitución también prevé la posibilidad de que dos o más circunscripciones territoriales formen otra circunscripción.

## CAPITULO TERCERO.

### SISTEMA NACIONAL DE COMPETENCIAS.-

El sistema nacional de competencias, conforme se desprende de la Constitución vigente, enmarca todo lo relacionado a las competencias de las que gozan cada gobierno autónomo descentralizado, tanto las competencias exclusivas antes detalladas, como las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, las residuales y las adicionales ; abarca también las competencias exclusivas reservadas para el gobierno central, las mismas que se encuentran detalladas en el artículo 261, y que se resumen en las siguientes:

1. Defensa nacional, orden público y protección interna
2. Relaciones internacionales
3. Registro de personas, nacionalización y control migratorio
4. Planificación nacional
5. Políticas económica, tributaria, arancelaria, aduanera, fiscal, monetaria, educativa, de salud, seguridad social y vivienda.
6. Endeudamiento público y comercio exterior
7. Recursos naturales y áreas naturales protegidas
8. Manejo de desastres naturales
9. Aplicación de tratados internacionales
10. Espectro radioeléctrico, comunicaciones, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos

11. Recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad, y forestales

12. Control y administración de las empresas públicas.

Dentro del sistema nacional de competencias se establece además, que existe un organismo técnico cuyas funciones se concretan en regular el procedimiento para la transferencia de las competencias exclusivas para cada gobierno autónomo descentralizado, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 239 de la Constitución, es decir que dicha transferencia sea obligatoria y progresiva; regular además el procedimiento para la transferencia de competencias adicionales que la ley respectiva establezca, en este caso el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; regular la gestión de las competencias concurrentes; asignar competencias residuales y resolver en sede administrativa los conflictos que puedan presentarse entre los diferentes niveles de gobierno, en el ejercicio de las competencias.

El referido organismo técnico está conformado por un representante de cada nivel de gobierno, y considerando que la Constitución no establece como se elegirá dicho representante, la ley es la llamada a determinar lo indicado.

De conformidad con el artículo 239 de la Constitución, el sistema nacional de competencias, adicionalmente, debe establecer las políticas y los mecanismos para compensar los desequilibrios que puedan presentarse entre los diferentes gobiernos y sus territorios; dando cumplimiento así a uno de los deberes del estado, establecido en el artículo 3 numeral de la Constitución, "...6. Promover el desarrollo equilibrado y solidario de todo el territorio...".

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) es el llamado a establecer, de manera detallada, en qué consiste el Sistema Nacional de Competencias, sus objetivos, fines, procedimientos, sujetos que intervienen, etc., para conseguir que los procesos

de descentralización y la ejecución de competencias de cada gobierno autónomo descentralizado, cumplan con lo establecido en el plan de desarrollo nacional.

## CAPITULO CUARTO.

### PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO.

Uno de los deberes primordiales del Estado, conforme lo señalado en el numeral 5 del artículo 4 de la Constitución de la República, es "...Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir"; de igual manera el numeral 4 del artículo 261 establece que el Estado Central tiene como competencia exclusiva la planificación nacional; sin embargo dicha competencia exclusiva se vuelve concurrente ya que cada nivel de gobierno tiene a su cargo la planificación dentro de su jurisdicción, la cual debe estar acorde a la planificación nacional, razón por la cual es una competencia que resulta ser concurrente entre el gobierno central y el gobierno autónomo respectivo.

En todo caso resulta que el gobierno central debe planificar el desarrollo nacional de manera sustentable y sostenible, procurando la redistribución de la riqueza, y evitando los desequilibrios territoriales.

Bajo el mismo criterio, el artículo 275 de la carta magna, establece en su segundo párrafo que "...El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.", e indica además que el régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y

dinámico de sistemas económicos, políticos, sociales y ambientales, cuyos objetivos son, entre otros, el fomento de la participación y control social en la gestión pública, promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo, mejorar la calidad y esperanza de vida, recuperar y conservar la naturaleza, etc. El artículo 277 numeral 2, nuevamente establece que es un deber general del Estado, dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo.

Conforme lo establecido en nuestra Constitución, es un derecho de las y los ecuatorianos participar en la referida planificación; y no solamente en la planificación, sino además en la gestión, ejecución, control, etc., de cualquier asunto de carácter público. Al respecto cito lo establecido en el artículo 95 del referido cuerpo normativo: “Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes... La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”.

Dicha participación ciudadana debe asegurarse en cada nivel de gobierno, para lo cual, por ejemplo, las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y se prevé la instauración de la denominada silla vacía, la que permite que un representante de la ciudadanía participe en la toma de decisiones de un tema específico a tratarse; o el derecho de los ciudadanos a presentar proyectos o propuestas en cualquier nivel de gobierno.

Además, el artículo 278 de la Constitución indica que para la consecución del buen vivir, es necesario que las personas o colectividades participen en la gestión pública y en la planificación del desarrollo.

Para organizar la referida planificación, existe un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, el cual está conformado por un Consejo Nacional de Planificación, integrado por los distintos niveles de

gobierno y la participación ciudadana, y presidido por el Presidente de la República; cuyo objetivo es dictar los lineamientos y políticas que se ejecutaran dentro del referido sistema y elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, que es “...el instrumento al que se sujetarán las políticas, proyectos y programas públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados...”<sup>9</sup>, plan que debe ser observado y respetado de manera obligatoria por los diferentes niveles de gobierno.

Así, con la finalidad de cumplir el Plan Nacional de Desarrollo, tanto el gobierno central como los gobiernos autónomos descentralizados deberán coordinar y cooperar en la ejecución de las políticas y lineamientos establecidos en el mismo, cuyo objetivo es sin lugar a dudas el desarrollo parroquial, cantonal, provincial, regional y nacional respectivamente; constituyendo esta competencia, la planificación, en una competencia concurrente, en base a la cual se ejecutará las distintas competencias de cada nivel de gobierno.

Cabe recalcar que nuestra Constitución además prevé la facultad de crear mancomunidades entre dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias con la finalidad de mejorar su gestión y buscar la integración territorial; y reconoce a las comunidades, comunas, barrios, recintos y parroquias urbanas, como unidades básicas de participación en la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados.

Además reconoce como circunscripción territorial especial a las provincias amazónicas, cuyo ecosistema es necesario para el equilibrio ambiental del planeta, las cuales requieren un ordenamiento territorial que garantice la preservación y conservación del medio ambiente y el buen vivir.

---

<sup>9</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 280.

Y por último señala que los cantones fronterizos recibirán atención preferencial que garantice su desarrollo económico y social, en búsqueda además de una cultura de paz.

## CAPITULO QUINTO.-

### CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACION TERRITORIAL, AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACIÓN COOTAD.- Regulación. Alcances. Aplicación.

Conforme lo establecido en la disposición transitoria primera de la Constitución, la Asamblea Nacional debía aprobar la ley que regulara la descentralización territorial de cada nivel de gobierno y su régimen de competencias, dentro del plazo de trescientos sesenta días contados desde la entrada en vigencia de la Constitución. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, es el cuerpo legal, llamado a regular lo indicado.

El primer debate del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización se llevó adelante en julio de 2009, por la Comisión Legislativa y de Fiscalización; previo al segundo debate, en el cual se presentaron alrededor de 810 observaciones, el COOTAD fue socializado en diferentes regiones del país. En fecha 11 de agosto de 2010, el referido código fue aprobado en la Asamblea Nacional con 80 votos a favor, 10 en contra, 2 blancos y 30 abstenciones. Una vez presentado el proyecto al ejecutivo quien presentó 98 objeciones al Código, y resuelta la referida objeción parcial del Presidente, la Asamblea aprobó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en segundo debate publicándose el mismo en el registro oficial 303 de fecha diecinueve de agosto del dos mil diez.

Conforme lo señalado en su artículo primero, el COOTAD establece la organización político administrativa del estado ecuatoriano, el régimen de

competencias, facultades y funcionamiento tanto de los gobiernos autónomos descentralizados como de los regímenes especiales, en busca de que éstos alcancen una autonomía política, administrativa y financiera, aun cuando, tal como se mencionó en capítulos anteriores, dicha autonomía no se logra en estricto sentido, sin embargo se busca que cada gobierno autónomo descentralizado actúe de manera independiente, respetando siempre lo establecido en la ley y en la Constitución. El COOTAD señala lo que debe entenderse por autonomía política, administrativa y financiera en su artículo 5, cuando indica que la misma: “... comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes...”

Bajo el mismo criterio señalado en la Constitución, el COOTAD establece que los procesos de descentralización de competencias del gobierno central hacia el resto de niveles de gobierno, son obligatorios y progresivos, por lo tanto ya no existe la figura de la “descentralización a la carta”, por el contrario, ciertas facultades y competencias deben ser otorgadas a cada nivel de gobierno de manera obligatoria, ya que lo que se busca es el desarrollo, en igualdad de condiciones, de todo el territorio nacional, es decir un desarrollo equilibrado, equitativo y sustentable para lo cual cada nivel de gobierno en coordinación con el gobierno central buscará dicho desarrollo, contando igualmente con la participación ciudadana en la toma de decisiones.

El COOTAD en su artículo 3, establece los principios que cada gobierno autónomo descentralizado deberá observar en su actuación, que consisten en: la unidad, la solidaridad, coordinación y corresponsabilidad, subsidiaridad, complementariedad, equidad interterritorial, participación ciudadana, y sustentabilidad del desarrollo; respetando así los preceptos constitucionales que señalan que el estado ecuatoriano es unitario y que se prohíbe cualquier acto de secesión, que la Constitución es norma suprema y debe ser observada por todos

dentro del territorio nacional, que en la distribución de recursos y de competencias entre los diferentes niveles de gobierno no debe existir inequidades, sino un desarrollo económico social igualitario, que en el ejercicio de competencias debe existir coordinación cooperación y planificación, evitando desde luego la superposición de funciones, buscando siempre satisfacer, de manera eficiente, eficaz y solidaria, las necesidades de la población, promoviendo y garantizando la participación ciudadana en la gestión pública y en el control social.

Respecto a la organización territorial del Estado, en el referido cuerpo legal se establece de igual manera que lo previsto en nuestra Constitución, que el Ecuador se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, y que por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, pueden constituirse regímenes especiales de gobierno que son: los distritos metropolitanos, las circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias y el gobierno de la provincia de Galápagos.

## La región

El COOTAD la define como la "... circunscripción territorial conformada por las provincias que se constituyan como tal..." (art. 14), y para su conformación se establece los mismos requisitos constitucionales antes detallados.

El proceso de conformación de la región, de acuerdo a lo señalado en el artículo 16, requiere de:

- 1.- Iniciativa para su conformación, que le corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, una vez que se cuente con las resoluciones adoptadas con el voto favorable de las dos terceras partes de los

integrantes de cada consejo provincial, de cada uno de los que conformarán la región.

2.- Un proyecto de ley orgánica de creación de la región, el cual deberá contener la declaración de creación, la delimitación de su territorio, la información que justifique el cumplimiento de principios, requisitos y criterios constitucionales sobre la organización territorial. Proyecto que deberá aprobarse por la Asamblea Nacional, previo conocimiento del Presidente de la República, en el plazo máximo de ciento veinte días contados desde su recepción. En caso de que la asamblea quiera negar o archivar el proyecto de ley, requiere los votos de las dos terceras partes de sus integrantes

3.-Un proyecto de estatuto de autonomía que será la norma institucional de la región, estableciendo su denominación, símbolos, principios, instituciones e identificación de sus competencias, bienes, rentas y recursos propios.

4.- El dictamen de constitucionalidad del proyecto de estatuto por parte del Corte Constitucional, que deberá presentarlo en un plazo máximo de cuarenta y cinco días contados a partir de la fecha de presentación del mismo. Si la Corte Constitucional considera que el proyecto es contrario a la Constitución devolverá el proyecto para que corrijan, y una vez corregidos, la Corte Constitucional emitirá su dictamen en un plazo máximo de diez días, contados desde que el estatuto vuelva a su conocimiento.

5.- Consulta popular, una vez que se cuente con la ley aprobada por la Asamblea Nacional, y con el informe favorable de la Corte Constitucional sobre el proyecto de estatuto, los prefectos de las provincias respectivas deberá solicitar al Consejo Nacional Electoral, que se convoque a consulta popular para aprobación del estatuto de autonomía, consulta que será financiada por los respectivos gobiernos provinciales. En caso de no conseguir la aprobación, podrá convocarse nuevamente a consulta popular en las provincias en donde no se obtuvo los suficientes votos.

6.- Vigencia de ley y estatuto, contando con la aprobación de la ley por parte de la Asamblea Nacional y con la aprobación mediante la referida consulta popular, del estatuto, tanto este como la ley entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, y el Consejo Nacional Electoral deberá convocar a elecciones de autoridades y representantes, es decir gobernador y consejeros.

## La Provincia

Las Provincias son “...circunscripciones territoriales integradas por los cantones que legalmente les correspondan.” (artículo 17); se crean mediante ley, cuya iniciativa exclusiva le corresponde al Presidente de la República conforme lo establecido en el artículo 135 de la Constitución: “Solo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que... modifiquen la división político administrativa del país”, para lo cual se debe cumplir los siguientes requisitos:

- 1.- Población residente en el territorio por lo menos el tres por ciento de la población nacional.
- 2.- Extensión territorial de al menos diez mil kilómetros cuadrados.
- 3.- Delimitación física del territorio provincial de manera detallada.
- 4.- Los cantones que vayan a formar parte de la provincia deberán tener al menos diez años de creación:
- 5.- Se requiere de un informe favorable del gobierno autónomo descentralizado regional (una vez que estos se creen) y del organismo nacional de planificación.
- 6.- Mediante consulta popular se requiere la aprobación de la ciudadanía de los cantones respectivos.

## El Cantón

Los cantones son “...circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas...” (artículo 20); de igual forma que la provincia, se crea mediante ley, cuya iniciativa exclusiva le corresponde al Presidente de la República. Para su creación es necesario que se cumplan los siguientes requisitos:

- 1.- Población de al menos cincuenta mil habitantes, de los cuales, al menos doce mil deberán residir en la futura cabecera cantonal. Para las provincias amazónicas y de frontera se requiere diez mil habitantes en el territorio del futuro cantón.
- 2.- Delimitación física del territorio cantonal de manera detallada.
- 3.- La o las parroquias rurales deberán tener al menos diez años de creación;
- 4.- Se requiere de un informe favorable, tanto del gobierno provincial como del organismo nacional de planificación:
- 5.- Informe de los municipios respectivos, el mismo que no es vinculante.
- 6.- Mediante consulta popular, la decisión favorable de la ciudadanía que va a conformar el nuevo cantón.

## Las Parroquias Rurales

Son “...circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano.” (artículo 24) y para su conformación se requiere lo siguiente:

- 1.- Población no menor a diez mil habitantes, y por lo menos dos mil deberán estar domiciliados en la cabecera parroquial;
- 2.- Delimitación física del territorio parroquial rural de manera detallada.
- 3.- Cuando la iniciativa sea de la ciudadanía, deberá contar con al menos el diez por ciento de los ciudadanos de la futura parroquia.
- 4.- Informe técnico del gobierno cantonal o distrital correspondiente: y,
- 5.- Para las parroquias que tienen límites con otro país, el informe técnico del ministerio correspondiente.

Tanto el gobierno de la región, como el de la provincia, del cantón y de las parroquias rurales, constituyen gobiernos autónomos descentralizados, siendo estos, personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. El ejercicio de sus competencias, conforme lo señalado en el artículo 29, se realizará a través de tres funciones integradas que son la de legislación y fiscalización, de ejecución y administración y de participación ciudadana y control social.

Las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados, son entre otras, las siguientes:

1. Elaborar y ejecutar los planes de desarrollo respectivos, considerando y respetando el plan nacional de desarrollo, los planes de ordenamiento territorial y las políticas públicas, en coordinación con el gobierno central. .
2. Buscar el desarrollo sustentable y sostenible del territorio respectivo.
3. Ejecutar las competencias exclusivas que le correspondan, y las concurrentes con otros niveles de gobierno.
4. Garantizar el hábitat, la vivienda, la soberanía alimentaria de su población, con la finalidad de lograr el buen vivir.
5. Establecer políticas de participación e inclusión social

## 6. Fomentar las actividades productivas y agropecuarias de su territorio

### Regímenes especiales

El artículo 72 del COOTAD establece que los regímenes especiales son: "...formas de gobierno y administración del territorio, constituidas por razones de población, étnico culturales o de conservación ambiental...Los distritos metropolitanos autónomos, las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias y la provincia de Galápagos son regímenes especiales".

### Distritos Metropolitanos Autónomos

Los Distritos Metropolitanos Autónomos son regímenes especiales a nivel cantonal, que se les ha otorgado dicha categoría por la densidad de población que existe en el referido cantón; los mismos que asumirán las competencias establecidas para los gobiernos municipales, sin perjuicio de que además asuman la de los gobiernos provinciales o regionales.

Para su conformación se requiere de iniciativa del o los gobiernos municipales del o los cantones que formaren parte del mismo, quienes deberán contar con un proyecto de ley y un estatuto de autonomía.

El proyecto de ley será presentado al Presidente de la República quien deberá remitirlo a la Asamblea Nacional. El estatuto de autonomía deberá ser puesto en conocimiento de la Corte Constitucional, quien se pronunciará sobre la constitucionalidad del mismo.

Contando con la aprobación de la ley y del estatuto, el Consejo Nacional Electoral deberá convocar a consulta popular, en el o los cantones que formaran parte del distrito respectivo, para que se pronuncien sobre el estatuto referido. De contar con la aprobación, tanto el estatuto como la ley entrarán en vigencia una vez que se publiquen en el Registro Oficial. Solamente en el caso que el distrito se conformase con más de dos cantones se llamará a elecciones de representantes y autoridades del mismo, es decir alcalde o alcaldesa metropolitana y consejo metropolitano.

El gobierno autónomo descentralizado del distrito metropolitano es una persona jurídica de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera.

Circunscripciones Territoriales de Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias.

Conforme lo establecido en el artículo 93 del COOTAD, las circunscripciones territoriales de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, son “...régimenes especiales de gobierno autónomo descentralizado establecidos por libre determinación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, en el marco de sus territorios ancestrales, respetando la organización político administrativa del Estado, que ejercerán las competencias del nivel de gobierno autónomo correspondiente...”. Es decir por cuestiones ancestrales étnico culturales, se reconoce un gobierno de régimen especial, en el cual deberán observarse de manera prioritaria los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, respetarse los usos y costumbres de la respectiva cultura, y los derechos colectivos de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias reconocidos en la Constitución, en la ley o en los tratados internacionales.

El nivel de gobierno que cuente con un pueblo, nacionalidad o comunidad indígena, afroecuatoriana o montubio, de forma mayoritaria podrá constituirse en régimen especial a través de una consulta popular, que deberá ser aprobada por las dos terceras partes de su población. La iniciativa para constituirse en régimen especial le corresponde ya sea al pueblo, nacionalidad o comunidad respectiva o al gobierno autónomo descentralizado en cuyo territorio se encuentra la misma; para el primer caso deberán contar con el respaldo del 10% de la población para solicitar al Consejo Nacional Electoral, que llame a consulta popular; en el segundo caso, el gobierno autónomo descentralizado respectivo, deberá contar con el voto favorable de las tres cuartas partes de integrantes de su órgano legislativo, para solicitar al Consejo Nacional Electoral que se convoque a consulta popular.

En caso de no conseguir la aprobación en la consulta popular, la iniciativa de constituirse en régimen especial podrá ser retomada después de mínimo dos años.

Cabe recalcar que dos o más de estas circunscripciones territoriales pueden fusionarse y conformar una nueva circunscripción, para lo cual deberá observarse el trámite establecido en el COOTAD.

El gobierno autónomo descentralizado que se constituya en régimen especial por razones étnico culturales, ejercerá sus competencias según sus condiciones, usos, costumbres y tradiciones ancestrales respectivas, respetando sus derechos colectivos, ya sea a nivel provincial, cantonal o parroquial, según la circunscripción territorial en la que se hayan constituido.

## Provincia de Galápagos

Considerando las características ambientales, los ecosistemas y la biodiversidad existentes, y por ser patrimonio natural de la humanidad, la

provincia de Galápagos constituye un régimen especial administrado por un Consejo de Gobierno conforme lo establecido en la Constitución, que se regirá por la misma y por la ley que se dicte para el efecto, en la cual deberá garantizarse la participación ciudadana y el control social.

Las competencias.

El capítulo II del Título V del COOTAD desarrolla lo relacionado al sistema nacional de competencias, sistema que “Es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente” (artículo 108), es decir, el referido sistema es el llamado a establecer el régimen de competencias de los gobiernos autónomos descentralizados y del gobierno central, y que las mismas se ejecuten de manera descentralizada, responsable y coordinada, con el fin de cumplir lo establecido en el plan nacional de desarrollo, y en plan de desarrollo del territorio respectivo.

El Sistema Nacional de Competencias cuenta con un organismo técnico que es el Consejo Nacional de Competencias, persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, y patrimonio propio, el mismo que está conformado por un delegado del Presidente de la República, quien preside el Consejo y tiene voto dirimente; un representante de los gobiernos regionales y de los distritos metropolitanos; un representante de los gobiernos provinciales; un representante de los gobiernos municipales; y un representante de los gobiernos parroquiales rurales.

Para el establecimiento de las competencias, el COOTAD diferencia tres sectores de intervención y responsabilidad del Estado: el privativo, el estratégico y el común. En cuanto al privativo es aquel que las competencias y facultades solo pueden ser ejercidas por el gobierno central por ser sectores de estrategia nacional, tales como la defensa nacional o el endeudamiento externo. El sector estratégico es aquel en el cual el estado, por su influencia económica, social política o ambiental se reserva en todos sus niveles, las competencias sobre rectoría y el modelo de gestión y el resto de competencias son concurrentes, dentro de este sector se encuentra por ejemplo las telecomunicaciones. Y por último el sector común que engloba todo el resto de sectores susceptibles de descentralización o desconcentración.

El referido cuerpo normativo además establece qué se debe entender por competencias (artículo 113), al señalar que: “Son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector...”, e indica que existen competencias exclusivas, que son aquellas facultades cuya titularidad le corresponde a un determinado nivel de gobierno; competencias concurrentes, que son aquellas facultades cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno; competencias residuales, que son aquellas no asignadas a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, y que no forman parte de los sectores estratégicos o privativos; y por ultimo, competencias adicionales, que son aquellas que no están asignadas expresamente por la Constitución o el COOTAD a los gobiernos autónomos descentralizados, pero que pudieran ser transferidas en forma progresiva.

En cuanto a las competencias exclusivas, señaladas en el COOTAD para cada gobierno autónomo descentralizado, son las establecidas en la Constitución, las cuales han sido previamente enumeradas y que deberán asumirse de manera obligatoria y progresiva por cada nivel de gobierno. Competencias que si bien es cierto se indican que son exclusivas, deberán ejecutarse en forma concurrente entre los distintos niveles de gobierno y el gobierno central, de manera coordinada y en busca del buen vivir; resultando

contradictoria su denominación, por el mismo hecho de que deben ejercérselas de manera coordinada y en cooperación, como se indicó antes, entre los diferentes gobiernos.

Así, respetando lo señalado en el artículo 260 de la carta magna “El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”, el COOTAD en el capítulo III del Título V, artículo 126 establece que “... los gobiernos autónomos descentralizados podrán ejercer la gestión concurrente de competencias exclusivas de otro nivel, conforme el modelo de gestión de cada sector al cual pertenezca la competencia...”, competencias que deben ejercerse observando los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad, participación ciudadana, cooperación, coordinación, etc.

En el capítulo IV, por su parte, desarrolla la forma de gestión concurrente de cada una de las competencias exclusivas asignadas a cada nivel de gobierno.

## La Planificación

Por último, en cuanto a la planificación, el COOTAD, observando y respetando lo establecido en la Constitución, señala que la misma deberá realizarse por los gobiernos autónomos descentralizados en coordinación con el gobierno central, buscando su desarrollo sustentable y sostenible, de manera participativa, es decir con la intervención de la ciudadanía, con miras a cumplir y lograr los objetivos y metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. La participación ciudadana será “...protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus representantes...” (artículo 302).

Por lo tanto resulta primordial que cada gobierno autónomo descentralizado planifique el desarrollo de su territorio, de manera conjunta y coordinada con el gobierno central y el resto de gobiernos autónomos, con miras a lograr un desarrollo equilibrado, justo, sustentable y sostenible; siendo además de gran importancia la participación de la ciudadanía en dicha planificación, quienes actuarán de manera protagónica en la toma de decisiones, mediante mecanismos de participación directa, representativa o participativa.

## CAPITULO SEXTO

### CONCLUSIONES

De lo expuesto se puede concluir el Ecuador es un estado unitario, el cual se administra de manera descentralizada, para lo cual se ha fortalecido los diferentes niveles de gobiernos que nuestra Constitución reconoce, es decir los gobiernos autónomos regionales, provinciales, cantonales, y parroquiales, a los cuales se les ha otorgado competencias exclusivas, que deberán ser ejecutadas una vez que se cumplan los procesos de descentralización que son obligatorios y progresivos.

El asignar competencias exclusivas no limita que su ejercicio sea concurrente entre los diferentes gobiernos autónomos descentralizados y el gobierno central, por el contrario, con el objetivo de lograr un desarrollo sustentable, sostenible, y justo en todo el territorio nacional, las mismas deben ejecutarse en cooperación y coordinación.

El Sistema Nacional de Competencias será el encargado de regular los procedimientos, lineamientos, etc., para la atribución y ejecución de las competencias de los diferentes niveles de gobierno, para de esta forma lograr el desarrollo esperado, eliminar las inequidades sociales, económicas, culturales y

ambientales, lograr una redistribución de la riqueza, y primordialmente cumplir con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Nuestra Constitución además establece que es un derecho de las y los ecuatorianos, el participar en la planificación del desarrollo, en la toma de decisiones, en la gestión pública, en el control social de los diferentes niveles de gobierno, mediante mecanismos de participación directa, participativa o representativa, que son reconocidos constitucionalmente.

Se reconoce además la existencia de regímenes especiales por razones ambientales, con la finalidad de conservar y preservar los ecosistemas y la biodiversidad existente en el territorio ecuatoriano, específicamente en la provincia de Galápagos; por razones de densidad poblacional, para lo cual se reconoce a los distritos metropolitanos como regímenes especiales, y por último por razones étnico culturales, con la finalidad de preservar y respetar las culturas, usos, costumbres ancestrales, de las diferentes circunscripciones indígenas, afroecuatorianas y montubias, a los cuales se deberá reconocer y sobre todo respetar sus derechos colectivos, los mismos que se encuentran reconocidos en la Constitución, en la ley y en los tratados internacionales.

Es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía, y Descentralización, el llamado a regular lo referente a los gobiernos autónomos descentralizados; para lo cual en el referido código se ha establecido en forma detallada, la forma de organización político administrativa del estado ecuatoriano, la conformación, funciones, las competencias, tanto exclusivas, como concurrentes, adicionales y residuales de los diferentes niveles de gobierno, las funciones y objetivos del sistema nacional de competencias y lo referente a la planificación del desarrollo, entre otras regulaciones; concluyendo que el objetivo primordial del mismo es lograr que los procesos de descentralización se cumplan de manera obligatoria y progresiva, para así lograr el desarrollo sustentable, justo, sostenible e igual de todo el territorio nacional, lograr satisfacer las necesidades públicas, eliminar cualquier clase de inequidad, ya sea social, económica, ambiental, etc., mediante una gestión pública

coordinada y planificada; promoviendo además la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, y procurando que exista un control social en la actuación de los diferentes niveles de gobierno.

## BIBLIOGRAFIA

Suing Nagua, José. “Gobiernos Autónomos Descentralizados”. Editorial UTPL. Loja. 2010.

Moreno Yanez, Jorge. “Hacia un estado social de derechos y autonomías”. Pudeleco Editores S.A.

Zabala Egas, Jorge. “Derecho Constitucional, Neoconstitucionalismo y Argumentación Jurídica”. Edilex S.A. 2009.

Andrade, Santiago; Grijalva Agustín; Claudia Storini. “La Nueva Constitución del Ecuador. Estado Derechos e Instituciones”. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Corporación Editorial Nacional. Quito. 2009.

Chiriboga Manuel. “Competitividad Territorial y el Rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”. CONCOPE. Quito-Ecuador. 2011.

Avila Santamaria, Ramiro; Grijalva Jimenez, Agustín; Martínez Dalmau, Rubén. “Desafíos Constitucionales. La Constitución Ecuatoriana del 2008 en perspectiva”. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Tribunal Constitucional.

Suarez, Sofía. “Análisis Legal e Institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Asentados en el Area de los Humedales Abras de Mantequilla, La Segua e Isla Santay”. CEDA Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. Quito-Ecuador. [www.ceda.org.ec](http://www.ceda.org.ec)

“Descentralización y Gobiernos Municipales”. Seminario organizado por la Corporación de Estudios para el Desarrollo -CORDES- y el Programa de

Desarrollo Municipal del Banco del Estado –PDM-, del 12 al 14 de julio de 1993,  
Quito-Ecuador.

Constitución de la República del Ecuador

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Reglamento Sustitutivo de la Ley de Modernización del Estado